

DIE NEUE AUSTRALISCHE FLÜCHTLINGSPOLITIK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF KAMBODSCHA UND SÜDOSTASIEN

Denis Schrey / Tobias Schneider

EINFÜHRUNG

Die Zahl der Menschen, die aufgrund bewaffneter Konflikte, Verfolgung, Armut und Umweltveränderungen zum Verlassen ihrer Heimat gedrängt wurden, betrug Ende 2013 51 Millionen und war die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg.¹ Viele flohen vor Bürgerkriegen oder aus wirtschaftlichen Gründen. Wenn herkömmliche Reiserouten nicht genutzt werden können, versuchen viele Migranten auf gefährvollen, irregulären Wegen ihre Zielorte zu erreichen. In der Hoffnung auf ein besseres Leben nahmen sie eine äußerst gewagte Reise und andere Risiken auf sich, wobei viele von ihnen starben – sie ertranken im Meer, verdursteten in der Wüste oder kamen bei anderen Unfällen ums Leben.

Während sich Europa einer andauernden Tragödie im Mittelmeer gegenüber sieht, zeigen Berichte aus anderen Weltgegenden noch klarer die weltumspannende Natur und Dimension dieses Phänomens.

Die internationale Gemeinschaft hat sich indes noch auf keinen gemeinsamen Ansatz in dieser Sache geeinigt. Auf der Suche nach geeigneten und effektiven Strategien verfolgen einzelne Staaten oder regionale Staatenverbände eine Reihe unterschiedlicher Ansätze.



Denis Schrey ist Leiter des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.



Tobias Schneider ist Student der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Er war Praktikant des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.

1 | Vgl. UNHCR, *Global Trends 2013, 2014*, <http://unhcr.org/5399a14f9.html> [18.09.2015].

Im Falle der Europäischen Union (EU) setzt sich die Rechtslage zur Migration aus zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Vereinbarungen zusammen. Die denkwürdige Dublin-Verordnung Nr.604/2013 wirkt sich dabei auch auf das Verwaltungsrecht der einzelnen Staaten, auf die Richtlinien für nationale Verfassungen sowie auf die Europäische Menschenrechtskonvention (ECHR) aus. Dem komplexen System mangelt es an einem kohärenten, raschen und effizienten Asylverfahren, einer proportionalen Verteilung von Migranten und damit einhergehenden Kosten sowie einer mit Menschenrechten, ethnischen Standards und gemeinsamen politischen Grundsätzen zu vereinbarenden Durchsetzung.

Dementsprechend verweisen Stimmen in der EU bei der Suche nach effektiveren Vorgehensweisen auf die australische Flüchtlingspolitik.² Tatsächlich hat Australien den Strom irregulärer Einreisen über See in den vergangenen Jahren auf ein Minimum reduziert. Erreicht wurde dies vor allem durch eine strikte Einhaltung und Anwendung der „Pazifischen Lösung“, die auf der militärischen „Operation Souveräne Grenzen“ und ausgelagerten Bearbeitungsstellen für Migranten und deren Asylbegehren basiert. Die Grenzkontrollen und vor allem die gesicherten Flüchtlingslager wurden von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) heftig und wiederholt kritisiert. In dem Willen, an der „Pazifischen Lösung“ festzuhalten, hat die australische Regierung ihr Engagement in Südostasien durch die Einrichtung neuer vorgelagerter Bearbeitungsstellen in Kambodscha ausgeweitet. Um zu erfahren, ob der australische Ansatz ein Modell für die Migrationspolitik sein kann, gilt es nicht nur, Australien und die kurzfristigen Auswirkungen seiner Politik zu betrachten, sondern auch die langfristigen Resultate für die gesamte Region. Der geschichtliche und politische Kontext der gegenwärtigen australischen Flüchtlingspolitik wird nachfolgend aufgezeigt und mit einem Schwerpunkt auf die neue Vereinbarung zwischen Australien und Kambodscha sowie einer Bewertung der Auswirkungen auf die Region analysiert.

2 | Vgl. Paul Farrell, „Could Australia’s ‚stop the boats‘ policy solve Europe’s migrant crisis?“, *The Guardian*, 22.04.2015, <http://gu.com/p/47y77/stw> [18.09.2015]; „Wie Australien den Flüchtlingsstrom stoppte“, *Tagesspiegel*, 22.04.2015, <http://tagesspiegel.de/politik/suche-nach-loesungen-im-fluechtlingsdrama-wie-australien-den-fluechtlingsstrom-stoppte/11673810.html> [18.09.2015]; Monika Griebeler, „Australia’s refugee policy: Should Europe emulate it?“, *Deutsche Welle*, 22.04.2015, <http://dw.com/p/1FCUJ> [18.09.2015].

DIE AUSTRALISCHE FLÜCHTLINGSPOLITIK UND DIE „PAZIFISCHE LÖSUNG“

Als Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (VN) und Unterzeichner der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) hat sich Australien politisch verpflichtet, die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten und daher das Recht auf Asyl, wie in Artikel 14 der AEMR festgelegt, zu achten.

Australien hat auch die damit zusammenhängende Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet und durch eine entsprechende Gesetzgebung in Kraft gesetzt. Die Flüchtlingskonvention schreibt eine grundlegende gesetzliche Definition des Flüchtlingsstatus fest und nennt die an den Flüchtlingsstatus geknüpften Vorbedingungen und Rechte. 1973 hat Australien auch das New Yorker Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge unterzeichnet. Mit diesem Instrumentarium haben die australische Regierung und der UNHCR bei der Durchsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention viele Jahre eng zusammengearbeitet.³

Diese Zusammenarbeit wurde noch wesentlicher, als der Vietnamkrieg sowie Unterdrückung und Völkermord in anderen südostasiatischen Ländern nach 1975 zu einer wachsenden Zahl von Menschen auf der Flucht führte. Viele von ihnen flüchteten in Booten und wurden später, als der internationale Druck eine Flucht übers Meer erschwerte, in vom UNHCR eingerichteten Flüchtlingslagern aufgenommen. Zur Unterstützung dieser wachsenden Zahl von Flüchtlingen startete der UNHCR ein koordiniertes „Flüchtlings- und humanitäres Programm“. Australien beteiligte sich an diesem Programm durch Entsendung von Beamten für die Aufnahme von Flüchtlingen in Australien.⁴

Neben der Reaktion auf eine humanitäre Krise wollte Australien durch die Beteiligung an dem genannten Programm auch seine nationale Sicherheit und seine Verteidigungsinteressen schützen. Australien ist seit der Ankunft der Europäer und anderer Siedler

3 | Vgl. Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Zusatzprotokoll von New York 1967 werden oft als die Genfer Flüchtlingskonvention bezeichnet, obgleich die Bezeichnung irreführend sein kann, da mehrere Konventionen in Genf erarbeitete wurden, wo viele VN-Einrichtungen ihren Hauptsitz haben. Dennoch wird der Ausdruck im Folgenden in Bezug auf beide Vereinbarungen benutzt.

4 | Vgl. Jo Coghlan/Robyn Iredale, „Australia and Asia – Refugee Practices and Policies“, in: *Seeking Refuge: Asylum Seekers and Politics in a Globalizing World*, 2005, Jahrgang 1, S. 50-54.

Man nahm an, dass Menschen immer versuchen würden, nach Australien zu kommen, und strebte ein reguliertes, kontrollierbares Verfahren für Zuwanderungswillige an.

auf dem Kontinent immer ein Einwanderungsland gewesen. Es lag daher bald im nationalen Interesse, die Einwanderung zu regulieren und irreguläre Einwanderung zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass Australien zu Beginn des Aufnahmeprogramms hoffte, es könne die irreguläre Zuwanderung unerwünschter Personen durch ein Engagement in diesem Programm in Südostasien verhindern. Mit anderen Worten: Es bestand neben menschenfreundlichen Motiven auch eine Annahme, dass Menschen immer versuchen würden, nach Australien zu kommen, und dass es besser wäre, über ein reguliertes, kontrollierbares Verfahren für Zuwanderungswillige zu verfügen.

Seitdem Australien mit der VN-Flüchtlingshilfe in dem Aufnahmeprogramm zusammenarbeitete, wies es jährlich eine Anzahl humanitärer Aufnahmeplätze für Flüchtlinge aus UNHCR-Lagern und anhaltenden humanitären Notlagen aus. Im Zeitraum von 2012 bis 2013 erhöhte Australien die vorgesehene Anzahl der Aufnahmeplätze von 13.750 auf 20.000.⁵

Zusammen mit der zuvor festgelegten Sicherheitspolitik war es bei der zusätzlichen Aufnahme von Personen das Ziel, das reguläre Programm als gegenüber einer irregulären Einwanderung vorzuziehende Methode zu stärken. Die Labour-Regierung favorisierte diesen Ansatz zur Eindämmung irregulärer Zuwanderung gegenüber anderen.

Nach den Parlamentswahlen und einem Regierungswechsel 2013 änderte sich jedoch die australische Flüchtlingspolitik und das Flüchtlings- und humanitäre Programm wurde auf die ursprüngliche Anzahl von Aufnahmeplätzen reduziert.⁶ Die neue Regierung unter Premierminister Abbott, die sich schon im Wahlkampf stark auf das Thema Einwanderungspolitik konzentriert hatte, verfolgte

5 | Vgl. Australisches Ministerium für Einwanderung und Grenzschutz, Information Paper, 12/2013, <https://www.border.gov.au/Refugeeandhumanitarian/Documents/humanitarian-program-information-paper-14-15.pdf> [30.09.2015].

6 | Vgl. Refugee Council of Australia, Australia's Refugee and Humanitarian Program 2014-15, 2014, http://www.refugeecouncil.org.au/r/isub/2014-15_Intake%20sub.pdf [18.09.2015].

eine restriktivere sowie repressivere Politik und wendete die „Pazifische Lösung“ zum Stopp illegaler Zuwanderung strikt an.⁷



Asylsuchende bei ihrer Ankunft: Ziel der „Pazifischen Lösung“ ist es, illegale Einreisen über das offene Meer zu unterbinden, bevor die Flüchtlinge das Festland Australiens erreichen. | Quelle: © Scott Fisher, picture alliance/dpa.

Die „Pazifische Lösung“ war ursprünglich als alternative Politik zum Flüchtlings- und humanitären Programm entwickelt worden, nachdem die Zahl auf dem Seeweg ankommender Flüchtlinge von 200 im Jahre 1998 auf 3.721 im Folgejahr anstieg und auf einem historischen Höchststand verblieb. Ein neuer Rekord wurde 2001 mit 5.516 Menschen in 43 Booten erreicht,⁸ und die „Pazifische Lösung“ wurde dann unter der Regierung Howard eingeführt, um eine weitere irreguläre Zuwanderung nach Australien, die

7 | Die nationale Sicherheitspolitik der Regierung Abbott hat eine Reihe von Fragen bezüglich internationaler Menschen- und Freiheitsrechte aufgeworfen, insbesondere was faire Verfahren und freie Meinungsäußerung angeht. Da die Regierung die Terrorangst in Australien weiter hochhält, konnte sie diverse fragwürdige Antiterrorgesetze verabschieden. Eine Übersicht ist einsehbar unter „National security and anti-terrorism laws in Australia“, *The News Manual*, http://thenewsmanual.net/Resources/medialaw_in_australia_06.html [18.09.2015]. A profound statement can be found at George Williams, „Anti-terror laws need proper scrutiny“, UNSW Australia, 07.10.2014, <http://law.unsw.edu.au/news/2014/10/anti-terror-laws-need-proper-scrutiny> [18.09.2015].

8 | Vgl. Janet Phillips/Harriet Spinks, *Boat arrivals in Australia since 1976*, Department of Parliamentary Services, 2013, S.22, http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5P1X6/upload_binary/5P1X6.pdf [18.09.2015].

über die Verpflichtungen der Genfer Konvention hinausging, zu verhindern.⁹

Aufgrund veränderter politischer Mehrheiten, aber auch, weil die Anzahl irregulärer Einreisen auf ein vergleichsweise niedriges Niveau absank, wurde das Programm der „Pazifischen Lösung“ 2008 von der Mitte-Links-Regierung unter Rudd aufgegeben.

Bei den Wahlen von 2013 stellte Tony Abbott, der Führer der Liberalen Nationalpartei, die inoffiziellen Zuwanderer, abschätzig *boat people* genannt, in den Mittelpunkt des Wahlkampfs.

Die Anzahl irregulärer Einreisen stieg nach dem Aussetzen des Programms wieder an, von 985 in den Jahren 2008/2009 auf 5.327 im Zeitraum von 2009 bis 2010. Die zuvor schon höhere Zahl inoffizieller Einwanderer,

die über See kamen, erreichte 2012/2013 mit 25.173 ihren Höchststand.¹⁰ Bei den Wahlen von 2013 stellte Tony Abbott, der Führer der rechts-konservativen Liberalen Nationalpartei, die inoffiziellen Zuwanderer, abschätzig *boat people* genannt, in den Mittelpunkt des Wahlkampfs und gewann eine Mehrheit. Danach nahm die Regierung Abbott die „Pazifische Lösung“ mit der „Operation souveräne Grenzen“ unter der Aufsicht des Ministers für Einwanderung und Grenzschutz als Gegenstand von Absatz 8 des Einwanderungsgesetzes von 1958 wieder auf.

Die Ziele der „Pazifischen Lösung“ sind nach §198AA ein Vorgehen gegen das regionale Problem des Menschenschmuggels und gegen die Gefahren, die eine Zuwanderung auf dem Seeweg in unzulänglichen Fahrzeugen mit sich bringt, wie Ertrinken und Krankheiten. Die Eckpunkte zur Erreichung dieser Ziele sind nach dem Einwanderungsgesetz von 1958 folgende:

Erstens ist nach der Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention durch die australische Regierung und laut Oberstem Gericht die Verantwortlichkeit eines Staates für Zuwanderer durch seine Migrationszone definiert, die normalerweise, aber nicht unbedingt, dem Staatsgebiet entspricht. Im Zuge einer Änderung des Einwanderungsgesetzes von 1958 nahm das australische Parlament 2001 die dem australischen Kontinent vorgelagerten Inseln aus der Zurechnung zum Staatsgebiet aus und reduzierte die Migrationszone auf das Festland. Das Einwanderungsgesetz von 1958 wurde 2013 durch eine Änderung bei §5 §§1 ergänzt, mit der

9 | Die rechtliche Grundlage der Pazifischen Lösung basiert auf Änderungen des Einwanderungsgesetzes von 1958, die 2001 und dann 2013 vereinbart und verabschiedet wurden.

10 | Vgl. Fn. 8, S. 23.

Folge, dass auch das Festland für den Fall von Zuwanderung auf dem Seeweg ausgenommen wird.¹¹ Daher sieht Australien keine Veranlassung, seine Zuständigkeit bei überseeischen Anreisen oder Asylsuchenden, die sich auf See befinden, wahrzunehmen. Es verweigert diesen irregulären Zuwanderern Zugang zu seinem administrativen und rechtlichen System und bearbeitet keine Asylanträge.

Zweitens sind australische Vertreter entsprechend § 198AD §§ 12 in Zusammenarbeit mit den australischen Streitkräften verpflichtet, irreguläre Zuwanderer auf dem Seeweg auf offenem Meer zu stoppen, bevor sie den australischen Kontinent erreichen.

Drittens benennt der Minister für Einwanderung und Grenzschutz nach § 198AB §§ 1 per Verordnung für die Bearbeitung zuständige Länder in der Region.

Viertens werden die ausführenden Organe durch § 198AD §§ 2 verpflichtet, die ohne gültiges Einreisedokument und somit „unrechtmäßig ankommenden Nichtbürger so rasch wie möglich abzuschieben“ und sie in ein Flüchtlingslager in einem für die Bearbeitung zuständigen Land in der Region zu bringen, um ihren Asylantrag zu bearbeiten.

Zur Durchführung der „Pazifischen Lösung“ unterhielt Australien ein ausgelagertes, gesichertes Flüchtlingslager auf der von der Migrationszone ausgenommenen Weihnachtsinsel und finanzierte zwei weitere Einrichtungen, die von seinen regionalen Partnern geführt werden, auf der zu Papua-Neuguinea gehörenden Insel Manus und auf Nauru.

Die Einrichtung einer regionalen Bearbeitungsstelle auf Nauru, dem kleinsten Staat im Südpazifik mit 9.434 Einwohnern,¹² wurde durch nicht-staatliche Organisationen sowie den UNHCR fortgesetzt

11 | Die Ergänzung zur Migration (Nicht genehmigte Einreisen auf dem Seeweg und andere Maßnahmen) strich den Ausdruck „auf dem Seeweg einreisende Personen“ in § 5 §§ 1 des Einwanderungsgesetzes 1958 und führte die neue Definition der „Nicht genehmigten Einreisen auf dem Seeweg“ in § 5AA ein. Demnach handelt es sich bei nicht genehmigten Einreisen auf dem Seeweg um Personen, die Australien auf einem von der Migrationszone ausgenommen Ort oder irgend-einem anderen Ort erreichen und infolgedessen zu unrechtmäßig anwesenden Nicht-Bürgern werden.

12 | Vgl. Auswärtiges Amt, „Länderinformationen: Nauru“, 2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Nauru_node.html [28.09.2015].

kritisiert. Bei einer Revolte im Juli 2013 zerstörten die Häftlinge einen Großteil der Haftanstalt und brannten sie nieder.¹³ Der UNHCR-Bericht zu einem späteren Kontrollbesuch im selben Jahr sprach von „schweren Rückschlägen“ infolge eines unangemessenen Bearbeitungssystems der Anträge von Flüchtlingen sowie allgemein unsicheren und menschenunwürdigen Bedingungen in der Einrichtung. Der UNHCR drückte dementsprechend „tiefe Besorgnis“ über Einlieferungen in diese Bearbeitungsstelle aus.¹⁴

Auf der Suche nach Alternativen und in dem Willen, die Politik der „Pazifischen Lösung“ beizubehalten, bestand die australische Reaktion angesichts der anhaltenden Kritik und der inneren Schwierigkeiten auf Nauru im Aufbau einer engen Partnerschaft mit Kambodscha.

Die internationale Presse und der UNHCR äußerten Besorgnis über die unerwartete Einbindung Kambodschas in die „Pazifische Lösung“.

Erste Informationen zum bilateralen Abkommen wurden im August 2014 von kambodschanischen Regierungsvertretern bekannt gegeben.¹⁵ Bald darauf gaben die internationale

Presse und der UNHCR ihr Besorgnis über die unerwartete Einbindung Kambodschas in die „Pazifische Lösung“ Ausdruck.¹⁶ Hauptpunkte waren dabei von Beginn an der niedrige Entwicklungsstand Kambodschas sowie dessen korrupte Verwaltung, ineffiziente Kommunalbehörden und die allgemein schlechten wirtschaftlichen Bedingungen.¹⁷ Dessen ungeachtet unterzeichneten im September 2014 der australische Einwanderungsminister und der Stellvertretende Ministerpräsident Kambodschas eine „Vereinbarung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Kambodscha“.

13 | Vgl. Oliver Laughland, „Nauru detention centre burns down“, *The Guardian*, 20 Jul 2013, <http://gu.com/p/3hee9/stw> [18.09.2015].

14 | UNHCR, „UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013“, 26.11.2013, <http://unhcr.org.au/unhcr/images/2013-11-26%20Report%20of%20UNHCR%20Visit%20to%20Nauru%20of%207-9%20October%202013.pdf> [30.09.2015].

15 | Daniel Pye/Vong Sokheng, „Deal for refugees expected very soon“, *Phnom Penh Post*, 11.08.2014, <http://phnompenhpost.com/national/deal-refugees-expected-very-soon> [18.09.2015].

16 | UNHCR, „UNHCR warns Australia-Cambodia agreement on refugee relocation could set worrying precedent“, 26.09.2014 <http://unhcr.org/5425570c9.html> [30.09.2015].

17 | Ian Lloyd Neubauer, „Australia’s Plan to Outsource Its Refugee Problem to Cambodia Won’t Work“, *The Time*, 29.09.2014, <http://ti.me/1vq3tbc> [26.09.2015].



Traditionelle Begrüßung von Asylsuchenden in Nauru: Zur Durchführung der „Pazifischen Lösung“ richtete Australien ein regionales Processing Centre auf der Insel Nauru ein, einem der kleinsten Länder der Welt. | Quelle: © Angela Wylie, picture alliance/dpa.

AUSWIRKUNGEN DER NEUEN PARTNERSCHAFT

In der Präambel der Vereinbarung wird die Absicht festgelegt, die Ziele der Genfer Flüchtlingskonvention durch regionale Zusammenarbeit zu erreichen. Im Zuge dieser Zusammenarbeit kommt Kambodscha, das als eines der wenigen Länder der Region Unterzeichner der Genfer Konvention¹⁸ ist, die Rolle eines sicheren Drittstaates für Asylsuchende zu, die von den Australiern aus Nauru gebracht 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“. Dies stimmt mit der 2009 erlassenen Verordnung Nr. 224 zum „Vorgehen zur Anerkennung als Flüchtling oder zum Einräumen von Asylrecht für Ausländer im Königreich Kambodscha“ überein.

Die Verordnung Nr. 224 ist das kambodschanische Einwanderungsgesetz bezüglich Asylsuchenden und wurde in einer UNHCR-Bewertung mit gewissen Vorbehalten weitestgehend positiv bewertet. Flüchtlinge werden im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention definiert sowie vom Gesetz geschützt und die

18 | Derzeit (Juni 2015) haben lediglich China, Kambodscha, Papua-Neuguinea, Nauru und die Philippinen die Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 ratifiziert.

behördlichen Vorgaben sehen ein insgesamt zufrieden stellendes Vorgehen vor.¹⁹ Die rechtliche Grundlage zur Umsetzung der Vereinbarung wäre daher weitgehend angemessen, wenn sie wortgetreu umgesetzt wird.

Die weiteren Bestimmungen der Vereinbarung beinhalten die operativen Einzelheiten einschließlich eines Verweises auf die Richtlinie zur Langzeitaufnahme. Die Voraussetzungen für eine langfristige Umsiedlung lauten nach der Vereinbarung wie folgt: die Verleihung des Flüchtlingsstatus in Nauru, die Bereitstellung und Erläuterung von Informationen zum Leben in Kambodscha für Flüchtlinge und eine freiwillige Verpflichtung zur Übersiedlung der anerkannten Flüchtlinge. Nach Erfüllung dieser Bedingungen werden diese zum Verfahren nach Phnom Penh gebracht und dann auf Gebiete außerhalb der Stadt verteilt, um dort ein eigenständiges Leben in Kambodscha zu beginnen. Die Hilfeleistungen entsprechen den örtlichen Standards und werden, wie die direkten Kosten der Aufnahme, von Australien finanziert. Ein weiterer Passus der Vereinbarung zielt auf die Einbindung des UNHCR und eine Zusammenarbeit mit diesem entsprechend seiner Aufsichtsverantwortung ab.



Flüchtlingsabkommen: Trotz internationaler Kritik haben der Vize-Premierminister Kambodschas (r.) und der australische Minister für Einwanderung (l.) 2014 ein Abkommen über die Umsiedlung von Flüchtlingen unterzeichnet. | Quelle: © Sovannara, picture alliance/landov.

19 | UNHCR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees – For the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compliant Report – Universal Periodic Review*, 2013.

Die australische Regierung und ihr kambodschanisches Pendant feierten die Vereinbarung und präsentierten sie mit Zuversicht und Optimismus. Der UNHCR sprach jedoch von „tiefer Besorgnis [und] einer bedenklichen Abkehr von internationalen Normen“ hinsichtlich dieser Partnerschaft.

Kambodscha ist nach wie vor ein Entwicklungsland mit einem der niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen der Region.²⁰ Staat und zivilgesellschaftlicher Sektor hängen von ausländischer Hilfe und internationaler Unterstützung ab. Australien ist dabei das viertgrößte Geberland, aber die jährlichen Zahlungen von 86,9 Millionen Australischen Dollar 2013/2014 wurden auf geschätzte 79 Millionen 2014/2015 reduziert.²¹ Die Vereinbarung und besonders die Richtlinie besagten 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 15,5 Millionen Australische Dollar – die Summe, um die die offizielle australische Entwicklungshilfe für Kambodscha 2014/2015 reduziert wurde – für Dienstleistungen im Bereich der Umsiedlung und für die Bildung, Gesundheitsfürsorge und Ausbildung der Flüchtlinge aufzuwenden. Weitere in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutierte 40 Millionen wurden der kambodschanischen Regierung als besondere Beihilfen in Aussicht gestellt.²²

Die 15,5 Millionen AUD, um die die australische Entwicklungshilfe für Kambodscha 2014/2015 reduziert wurde, werden jetzt u.a. für Umsiedlung, Bildung und Gesundheitsfürsorge der Flüchtlinge in Kambodscha aufgewendet.

Wegen der weit verbreiteten Bestechung und weiterer Formen der Korruption in Kambodscha²³ hat der Oppositionsführer im Parlament die Frage danach aufgeworfen, wer am Ende die zusätzlichen Hilfgelder erhalten wird.²⁴ Auf zwei Protestmärschen haben

20 | Vgl. Weltbank, „Cambodia. World Development Indicators“, 2015, http://data.worldbank.org/country/cambodia#cp_wdi [18.09.2015].

21 | Vgl. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, „Overview of Australia’s aid program to Cambodia“, 2015, <http://dfat.gov.au/geo/cambodia/development-assistance/Pages/development-assistance-in-cambodia.aspx> [18.09.2015].

22 | Vgl. Daniel Pye/Cheang Sokha, „Aus reveals refugee funding“, *The Phnom Penh Post*, 27.05.2015.

23 | Vgl. Transparency International, „Ending corruption for a better future for all“, 24.09.2014, http://transparency.org/news/feature/cambodia-corruption_concerns_amid_hopes_for_the_future [29.09.2015].

24 | Vgl. Rodion Ebbighausen, „Australia plans to set up a refugee camp in Cambodia“, *Deutsche Welle*, 29.08.2014, <http://dw.de/p/1D3hZ> [18.09.2015].

Vertreter der kambodschanischen Zivilgesellschaft ebenfalls Vorbehalte geäußert.

Für andere ist die Vereinbarung, von den materiellen Gesichtspunkten abgesehen, in ihrer strukturellen Basis „unangemessen, unmoralisch und wahrscheinlich illegal“.²⁵ Dieses harsche Urteil gründet sich auf der unzuverlässigen Anwendung kambodschanischen Rechts und der Rolle, die man von Australien im Lichte seiner politischen und ethischen Verpflichtungen erwartet.

Es erscheint unwahrscheinlich, dass Kambodscha die Vereinbarung voll umsetzt. Seinem Sozialwesen fehlen die Kapazitäten und die Regierung ist nicht erfahren und funktionsfähig genug, um alle unter die Vereinbarung fallenden Pflichten zu erfüllen. In der

In Kambodscha lebende Flüchtlinge kritisieren, dass ihre Aufenthaltsbescheinigungen weder Ausweisdokumente sind noch zur Aufnahme einer Arbeit und zum Mieten von Wohnungen oder Fahrzeugen berechtigen.

Vergangenheit hat Kambodscha gegen eine grundlegende Regel der Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen, der Nichtzurückweisung, als es eine Gruppe Asylsuchender nach China zurückschickte, ohne ihr Ersuchen zu bearbeiten oder möglicherweise drohende Verfolgung zu berücksichtigen.²⁶ Zudem

äußern bereits in Kambodscha lebende Flüchtlinge verschiedene, schwere Bedenken: Die ihnen ausgestellten Aufenthaltsbescheinigungen²⁷ werden nicht als Ausweisdokumente akzeptiert und genügen auch nicht zur Aufnahme einer Arbeit und zum Mieten einer Wohnung oder eines Fahrzeugs. Gleichzeitig werden Flüchtlingen höhere Preise als Inländern abverlangt, da die Bezüge qualifizierter Ausländer tendenziell relativ hoch sind. Ferner sehen sich die Betroffenen weiteren Diskriminierungen durch Staatsbedienstete und im täglichen Leben ausgesetzt. Kambodscha hat überdies einen ausgedehnten Arbeitsmarkt für ungelernte Kräfte, in dem zu niedrigen Löhnen viele Arbeitskräfte zu bekommen sind. Lehrer erwarten gelegentlich Schmiergeld für die Aufnahme

25 | Alastar Nicholson (ehemals Oberrichter am Australischen Familiengericht, für Amnesty International, den Refugee Council of Australia und Save the Children) zitiert nach Robert Carmichael, „Australia-Cambodia refugee resettlement deal slammed by rights groups“, *Deutsche Welle*, 26.09.2014, <http://dw.de/p/1DLbM> [18.09.2015].

26 | Im Dezember 2009, nach Verabschiedung der Verordnung No. 224, wies Kambodscha 20 uighurische Asylsuchende ohne fairen Prozess nach China aus und verletzte Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention durch diese Zurückweisung; seit Dezember 2014 wurden auch 45 Montagnards ausgewiesen und nach Vietnam zurückgeschickt, ohne dass es zu einer Bearbeitung ihrer Asylanträge gekommen wäre.

27 | Festgelegt in Bestimmung Nr. 11 der Richtlinie und Artikel 15 der Verordnung Nr. 224.

ausländischer Kinder in ihre Schulklassen und der Zugang zu Bildung wird oftmals verweigert.²⁸

Nach der Vereinbarung soll die Gesundheitsfürsorge für Flüchtlinge „dem lokalen Standard entsprechen“.²⁹ Die Sozialstandards in Kambodscha sind noch sehr niedrig und bedürfen einer weiteren Entwicklung und Verbesserung. Auch die Meinungsfreiheit ist eingeschränkt, so dass Flüchtlinge keine Beschwerden bei den Behörden einreichen können, und laut Verordnung Nr. 224 haben sie keinen Zugang zu Gerichten.

Es ließe sich Kambodscha vieles vorwerfen, aber das Land zeigt, wie der UNHCR-Bericht mit einem gewissen Optimismus unterstreicht, auch Fortschritte auf vielen Gebieten. Man kann von Entwicklungsländern nicht dieselben rechtlichen und sozialen Standards

Wie der UNHCR-Bericht unterstreicht, verzeichnet Kambodscha Fortschritte auf vielen Gebieten. Man kann von Entwicklungsländern nicht dieselben Standards erwarten wie von Industrieländern.

erwarten wie von Industrieländern. Kambodscha könnte auch dafür kritisiert werden, eine Vereinbarung zu unterzeichnen, die es vermutlich nicht einhalten kann. Dem von internationaler Hilfe abhängigen Kambodscha wurde ein Angebot von 55,5 Millionen Australischen Dollar gemacht, dem schwer zu widerstehen ist, wenn gleichzeitig die Entwicklungshilfe des bisherigen Hauptgebers beschnitten wird. Die kambodschanische Regierung hat ihre feste Absicht bekräftigt, die Vereinbarung zu erfüllen, aber es ist die Pflicht Australiens abzuschätzen, ob der kambodschanische Staat und die Gesellschaft sie umsetzen können.

Die Partnerschaft in der Flüchtlingsfrage bringt auch eine Einbindung Australiens in Kambodscha mit sich. Der zuständige Minister für Einwanderung und Grenzschutz, Peter Dutton, verurteilte die Kritik an dem Flüchtlingsabkommen als nicht objektiv und willkürlich.

Dieser Kritik nach entzieht sich Australien durch die Partnerschaft mit Kambodscha seiner Verantwortung für notleidende Flüchtlinge und verstößt gegen seine humanitären und rechtlichen Verpflichtungen. Der UNHCR hat wiederholt betont, entwickelte Länder müssten Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen übernehmen und sollten diese Verantwortung nicht auf Entwick-

28 | Vgl. Human Rights Watch, „Australia: Reconsider Nauru Refugee Transfers to Cambodia“, 20.11.2014, <https://shar.es/17haJb> [18.09.2015].

29 | Festgelegt unter Bestimmung Nr. 10 der Vereinbarung.

lungsländer abwälzen.³⁰ Industrieländer haben die nötigen Ressourcen, Schutz zu gewähren, und die Unterzeichner der Genfer Flüchtlingskonvention sind rechtlich zur Gewährung von Zuflucht verpflichtet. Wenn auf legalem oder illegalem Wege mehr Asylbewerber als geschätzt kommen und deren Zahl für den politischen Willen und die Aufnahmebereitschaft einer Gesellschaft zum Problem wird, müssen beide Seiten einen Preis dafür zahlen.

Australien möchte sich mit einem umfassenden Umsiedlungsprogramm aus der politischen Verantwortung herauskaufen. Es hat zwischen 2007 und 2014 geschätzte zehn Milliarden Australische Dollar aufgewendet mit Kosten von 440.000 Australische Dollar pro Person in den ausgelagerten Bearbeitungsstellen.³¹ Daraus ergibt sich die Frage, vom politischen Aspekt abgesehen, wie finanziell nachhaltig das Programm sein kann. Zudem haben sich erst vier Flüchtlinge bereiterklärt, nach Kambodscha umzusiedeln.³²

FOLGEN DER AUSTRALISCHEN PRAXIS FÜR DIE LAGE DER FLÜCHTLINGE IN SÜDOSTASIEN

Es ist wichtig festzustellen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention die Unterzeichner verpflichtet, bei ihnen lebende Asylbewerber zu schützen, und grundlegende Prinzipien festlegt, nach denen diese Bewerber nicht aus persönlichen Gründen diskriminiert, für Einreise und Aufenthalt bestraft oder in Gebiete abgeschoben werden dürfen, in denen Asylsuchende in ihrem Leben oder ihrer Freiheit bedroht sind.

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung bezeichnet die Einleitung zur 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 (frz. *refouler*), auf welchem Wege auch immer, und in ein Gebiet schicken, in dem sein oder ihr Leben und

30 | Vgl. UNHCR, UNHCR warnt davor, dass die Australisch-Kambodschanische Vereinbarung zur Flüchtlingsrückführung einen besorgniserregenden Präzedenzfall schaffen könnte, 2014.

31 | Vgl. Nick Evershed, „Mandatory immigration detention is a billion-dollar business – analysis“, *The Guardian*, 25.08.2014, <http://gu.com/p/4xvmm/stw> [18.09.2015].

32 | Vgl. Lauren Crothers/Paul Farrell, „First four refugees from Nauru land in Cambodia in \$ 40m resettlement deal“, *The Guardian*, 04.06.2015, <http://gu.com/p/49fdb/stw> [18.09.2015]

Freiheit bedroht ist“.³³ Damit werden zuverlässige Anlaufstellen für Zufluchtsuchende geschaffen und die Unterzeichnerstaaten eindeutig dazu verpflichtet, Asylanträge in ihrer Gerichtshoheit zu bearbeiten und Zugang zu ihren Gerichten zu gewährleisten.

Damit die vorgegebenen humanitären und die hervorgehobenen sicherheitspolitischen Elemente der australischen „Operation Souveräne Grenzen“ bedingungslos umgesetzt werden können, wird in §197C des Einwanderungsgesetzes von 1958 festgelegt: „Für das in Absatz 198 dargelegte [rechtliche Grundlage und Gestalt der ‚Operation Souveräne Grenzen‘] ist es unerheblich, ob Australien Nichtzurückweisungsverpflichtungen hinsichtlich unrechtmäßig anwesender Nicht-Bürger hat.“ Der Ausdruck unrechtmäßig anwesender Nicht-Bürger definiert „Staatsangehörige eines anderen Landes, die kein Aufenthaltsrecht in Australien haben; das heißt sie haben kein gültiges Visum“.³⁴



Proteste in Melbourne: Viele Australier kritisieren die Politik ihrer Regierung im Hinblick auf Flüchtlinge und Asylsuchende. | Quelle: © Asanka Brendon Ratnayake, picture alliance/AA.

Wer nach Australien kommt, muss eine australische Einreiseerlaubnis haben, und wer dagegen verstößt, kann nicht juristisch vertreten werden, selbst auf Grundlage internationalen Rechts

33 | Vgl. UNHCR, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, „Introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)“, 2010, <http://unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> [18.09.2015].

34 | Vgl. Phillips/Spinks, Fn. 8, S. 28.

und internationaler Übereinkommen. Illegal auf dem Seeweg Ankommenden wird, selbst wenn ihr Flüchtlingsstatus festgestellt ist, die Einreise verweigert und sie werden interniert mit der einzigen Option einer Übersiedlung nach Kambodscha.

Während die Zahl illegaler Einreisen nach Australien abgenommen hat, wird dessen reguläres Umsiedlungsprogramm durch eine wachsende Zahl Asylsuchender belastet.³⁵ Dieser Zuwachs an Asylsuchenden und Australiens Umgang damit werfen Fragen nach der Nachhaltigkeit des Umsiedlungsprogramms auf und deuten auf eine besorgniserregende Hinwendung zu einem utilitaristischen Ansatz hinsichtlich der Menschenrechte und moralischer Werte.

Bei der Zuwanderung haben Australien und Indonesien eine gemeinsame Strategie. Im südostasiatischen Kontext soll zukünftig härter gegen Asylsuchende vorgegangen werden.

Im sich wandelnden globalen Kontext sucht Australien nach neuen Wegen zur Erreichung nationaler Ziele. Auf dem Gebiet der Zuwanderung hat das Land mit Indonesien eine gemeinsame Strategie ausgearbeitet und will

im südostasiatischen Kontext härter gegen Asylsuchende vorgehen. Ziel hierbei war es, durch die Errichtung mehrerer gesicherter Flüchtlingslager in Indonesien Einreisen auf dem Seeweg zu verhindern und Asylsuchende davon abzuhalten, über oder durch Indonesien nach Australien einzureisen.³⁶ Australien hat Errichtung und Betrieb der Flüchtlingslager finanziell unterstützt und Indonesien sah darin eine geeignete Lösung für die steigende Zahl seiner Migranten. Trotz der Finanzierung waren die humanitären Bedingungen in diesen Lagern schlecht, und während sich Indonesien als nicht durch internationales Recht gebunden betrachtete, wies die australische Regierung eine Verantwortung zurück.³⁷

Obwohl die „Pazifische Lösung“ als nachhaltiger, regionaler Ansatz präsentiert wird, könnte ihre Durchführung als Langzeitstrategie problematisch werden. Im Mai 2015 fanden die Behörden in Thailand Massengräber von Rohingya-Flüchtlings sowie von Schleusern betriebene Arbeitslager entlang der thailändisch-malaysischen Grenze.³⁸ Im selben Monat wurden weitere Massengräber

35 | Vgl. UNHCR, *Global Trends 2013*, 2014.

36 | Vgl. Amy Nethery et al., „Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia“, *Journal of Refugee Studies* 1/2012, 26, S. 98-102.

37 | Ebd., S. 105-106.

38 | Vgl. Terry Fredrickson, „Border camp horrors revealed, official arrested“, *Bangkok Post*, 04.05.2015, <http://bangkokpost.com/learning/learning-from-news/549355/suspected-migrant-graveyard-discovered-in-songkhla> [18.09.2015].

auf der malaysischen Seite der Grenze entdeckt.³⁹ Beide Länder schlossen daraufhin ihre Grenzen für irreguläre Migranten, um weitere Todesfälle durch Menschenschmuggel zu verhindern.

Da ihnen der Landweg verwehrt ist, machen sich viele Rohingya und andere Migranten aus Bangladesch in Booten auf die Suche nach einer Zuflucht. Zuerst wies Indonesien sie ab, dann Thailand und Malaysia, und man trieb ihre Boote zurück aufs offene Meer. Nachdem die Migranten in der Bucht von Bengalen und der Straße von Malakka gestrandet waren, warteten sie unter mehr als bedenklichen Umständen auf Hilfe. Diese Hilfe kam spät, als die VN und die Vereinigten Staaten Druck ausübten und Indonesien und Malaysia einige Wochen später dazu bewegt wurden, eine zeitweilige Zuflucht zu gewähren.⁴⁰ Die australische Regierung lehnte es ab, Hilfe zu leisten oder die Flüchtlinge aufzunehmen, und unterstützte die Praxis, die Boote aufs Meer zurückzutreiben.⁴¹ Auf der Suche nach einer regionalen Lösung und einer gemeinsamen Strategie für das Problem trafen sich Vertreter aus den Vereinigten Staaten, Australien, Myanmar, Bangladesch und den ASEAN-Ländern zusammen mit internationalen Organisationen in Bangkok. Auf der Konferenz 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 Gegensatz zur australischen Haltung zu einer fairen Verteilung von Flüchtlingen in der Region haben sich die Philippinen, wie die USA, bereiterklärt, 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.⁴²

39 | Vgl. Jethro Mullen, „Malaysia finds human-trafficking mass graves near Thai border“, *CNN*, 25.05.2015, <http://cnn.it/1FwQ71d> [18.09.2015].

40 | Vgl. Amy Maguire, „Australia can do better on Asian boat crisis than ‚nope, nope, nope‘“, *The Conversation*, 29.05.2015, <https://theconversation.com/australia-can-do-better-on-asian-boat-crisis-than-nope-nope-nope-42255> [18.09.2015].

41 | Vgl. Shalailah Medhora, „‚Nope, nope, nope‘: Tony Abbott says Australia will take no Rohingya refugees“, *The Guardian*, 02.05.2015, <http://gu.com/p/494n6/stw> [18.09.2015].

42 | Vgl. „South-East Asian migrant crisis: 2,000 trapped in boats off Myanmar facing hunger and violence, UN says“, *ABC*, 20.05.2015, <http://abc.net.au/news/2015-05-19/6481892> [30.09.2015].

ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Angesichts der Flüchtlingskrise haben mehrere hohe Vertreter der Vereinten Nationen in einer gemeinsamen Erklärung gefordert, dass die Länder der Region kooperativ zu den 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.⁴³ 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 zwischen den Ländern der Region und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung unabdingbare Faktoren für eine humanitäre Flüchtlingspolitik sind. Nachdem am 15. September Malcolm Turnbull Premierminister Tony Abbott abgelöst hat, muss sich zeigen, ob und inwieweit Australien auf die Forderung der VN nach einer regionalen Zusammenarbeit reagiert und seine Haltung gegenüber den Flüchtlingen ändert.

43 | The UNHCR, „UNHCHR, Generaldirektor der IOM, und Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs sprachen ihre tiefe Besorgnis aus und stellten zehn Forderungen auf, während sie gleichzeitig für eine Änderung der Zuwanderungspolitik eintraten“, Genf, 19.05.2015.