

Anhaltende Gewalt in Afghanistan

Brauchen wir einen Paradigmenwechsel in der Flüchtlingshilfe?

Elke Grawert

Für die gegenwärtige Misere in Afghanistan haben die Interventionsmächte, darunter Deutschland, eine Mitverantwortung. Eigentlich bedarf es einer kohärenten Gesamtstrategie durch internationale Geber zur Förderung des Landes. Ein Paradigmenwechsel ist notwendig. Der folgende Beitrag veranschaulicht die Lage in Afghanistan, um zu verdeutlichen, warum in letzter Zeit mehr Menschen aus Afghanistan geflüchtet sind. Da die meisten afghanischen Flüchtlinge sich vorwiegend in den Nachbarländern Pakistan und Iran aufhalten, und weil 2015 viele Afghanen und Afghaninnen aus dem Iran nach Europa kamen, wirft der Beitrag außerdem ein Schlaglicht auf die Lebensverhältnisse der Geflüchteten im Iran. Daraus ergibt sich das Erfordernis, die Flüchtlingshilfe an die gegebenen Bedingungen anzupassen, anstatt Abschiebungen ins Elend durchzuführen.

Etwa 250.000 afghanische Flüchtlinge erreichten Europa von Mitte 2015 bis Mitte 2016. Sie haben einen schweren Stand. Seit Ende 2016 drängt die EU darauf, 80.000 Afghanen und Afghaninnen nach Afghanistan zurückzuschicken. Seither ist eine Debatte darüber entbrannt, ob es in Afghanistan sichere Regionen gibt, die eine Abschiebung rechtfertigen. Wie es zurzeit in Afghanistan wirklich aussieht, kommt dabei selten zur Sprache (siehe auch SÜD-ASIEN Heft 4-2016).

Anstieg der Gewalt in Afghanistan

Einige Jahre nach der NATO-Intervention in Afghanistan 2001 brachen erneut gewaltsame Konflikte aus und verstärkten sich nach der Verringerung der internationalen Truppen und zahlreicher Hilfsmaßnahmen seit 2014. 2014 war eine neue Regierung gewählt worden, die seitdem vorwiegend mit internen Zwistigkeiten zwischen verschiedenen politischen, ethnischen und Stammesfraktionen beschäftigt ist. 2016 erreichte die Staatsmacht mit ihren Mitteln nur noch knapp über die Hälfte des Lan-

des, 233 von 407 Distrikten, 50 weniger als 2015. Sie regiert damit nur noch über 63 Prozent der Bevölkerung von 32,1 Millionen Menschen. Die meisten übrigen Distrikte sind umkämpft; 41 sind unter Kontrolle der Taliban. Friedensverhandlungen sind schwierig, unter anderem, weil die Taliban in mehrere Untergruppen zersplittert sind. Selbstmordanschläge und Autobomben trafen seit 2015 auch Gebiete im Norden Afghanistans, die zuvor als sicher galten. Dazu kommen vermehrt Anschläge des sogenannten Islamischen Staates. 2016 zählten die Vereinten Nationen insgesamt 22.393 sicherheitsrelevante Ereignisse. Dabei sind immer wieder Einrichtungen in der Hauptstadt Kabul von der Gewalt betroffen. Die Anzahl der zivilen Anschlagsoffer hat sich jährlich erhöht und lag 2016 bei 3.498 Toten und 7.920 Verletzten. Darüber hinaus sind 2016 bis November 6.785 afghanische Soldaten gefallen und 11.777 wurden im Kampf verletzt. Mehr als 607 km² in Afghanistan sind noch vermint. Minen und herumliegende, nicht gezündete Sprengkörper sind verantwortlich für die stark gestiegene Anzahl von Kindern unter den zivilen Op-

fern des Krieges (UNAMA 2017, SIGAR 2017).

Diese unsichere Lage ist die wichtigste Ursache für Vertreibungen innerhalb Afghanistans und für die Flucht ins Ausland. Etwa 1,2 Millionen Afghaninnen und Afghanen leben als Binnenvertriebene in Slums, die meisten in Kabul. Jeweils etwa zwei Millionen sind Langzeitflüchtlinge in den Nachbarländern Pakistan und Iran, von wo aus sie zunehmend zurück nach Afghanistan abgeschoben werden. 2016/2017 kehrten 746.000 Menschen aus beiden Ländern nach Afghanistan zurück, da sie den Druck der Androhung von Zwangsabschiebungen durch die Regierungen nicht mehr ertragen konnten (IOM 2017).

Perspektivlosigkeit nach der Rückkehr

Zahlreiche Afghaninnen und Afghanen kamen aus verschiedenen Ländern nach der US-Militärintervention 2001 zurück nach Afghanistan. Vielen war jedoch die Rückkehr in ihre Heimatgebiete verwehrt, weil sie dort kein Land, Haus oder Eigentum mehr hatten. Sie blieben in Vertrie-

benenlagern oder bauten Lehmhäuser auf freien Flächen in den Städten. In Kabul leben Hunderttausende in etwa 50 irregulären Siedlungen – viele schon mehr als 15 Jahre lang. Seit die Gewalt eskaliert, wachsen diese Siedlungen weiter, denn neben den Binnenvertriebenen müssen nun auch die zurückkehrenden Familien aus Pakistan und Iran unterkommen.

Internationale Geber und Hilfsorganisationen betrieben nach dem Sturz der Talibanregierung 2001 mit massiver finanzieller Unterstützung der Regierung unter Hamid Karzai (2002–

Binnenvertriebene in Kabul versuchen nach dem Regen ihr Lehmhaus zu reparieren.

Bild: privat

2014) den Umbau Afghanistans zu einer liberalen Marktwirtschaft. Seit 2014 zeigt sich, dass das Wirtschaftssystem vor allem auf deren Aufträgen gegründet war und keine nachhaltige Umstrukturierung erfolgt ist. Die wirtschaftliche Wachstumsrate, die seit 2005 immerhin um zehn Prozent schwankte, fiel bereits 2013 – in Erwartung des Truppenabzugs – auf nahe zwei Prozent und lag 2016 bei 1,2 Prozent. Viele afghanische Firmen gaben auf oder entließen die meisten ihrer Beschäftigten. Nach Angaben des Zentralen Statistikbüros Afghanistans stieg die Arbeitslosenquote, die zwischen 2003 und 2013 um acht Prozent gelegen hatte, 2015 auf 25 und 2016 auf 40 Prozent (TOLO News 2017). Steigende Brennstoff- und Benzinpreise sowie eine hohe Teuerungsrate bei Nahrungsmitteln kom-

men hinzu. Die Wirtschaftsdaten zeigen, dass die „Einheitsregierung“ unter dem 2014 ins Amt gehobenen Führungsduo Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah die Umsetzung der Reformagenda *Realizing SelfReliance* bisher nicht erreicht hat. Der Staatshaushalt ist nach wie vor fast zu drei Vierteln von ausländischer Finanzierung abhängig. Derzeit ist die afghanische Wirtschaft also nicht in der Lage, hunderttausenden Rückkehrerinnen und Rückkehrern Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten zu bieten.

Zugang zu Ressourcen blockiert

Eines der größten Probleme in Afghanistan ist der ungleich verteilte Zugang zu Land und Eigentum. Rück-



kehrerfamilien brachten in den 2000er Jahren neue Generationen mit, die Anspruch auf ehemaliges Grundeigentum erheben, von dem jedoch entweder nur noch kleinere Flächen oder überhaupt nichts mehr verfügbar ist. Viele können aufgrund unrechtmäßiger Besetzungen ihres Grund und Bodens durch Nachbarn, Familienangehörige, lokale Machthaber und Sicherheitsorgane nicht an ihren Ursprungsort zurückkehren und haben kaum eine Perspektive, ihre Lebensgrundlage auf dem Land wiederzugewinnen. Die Rückkehr zusätzlicher Menschen verschlimmert die Lage. Die Regierung erweist sich als unfähig, den durch einflussreiche Personen praktizierten Landraub einzudämmen.¹

Die überdurchschnittlich junge Bevölkerung macht es besonders dringlich, Perspektiven anzubieten: 46,2 Prozent der Bevölkerung – 12,3 Millionen – sind jünger als 15 Jahre. Die jungen Menschen brauchen Grundbildung, Berufsausbildung und Beschäftigung. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit nehmen vor allem junge Männer hohe Risiken auf sich, um ihre Familien zu versorgen. Dies wirkt konfliktverschärfend, da die Not die Hemmschwelle senkt, sich in kriminellen Aktivitäten wie Opiumanbau und Schmuggel, Menschenhandel und Räuberbanden zu betätigen oder sich von Kommandeuren bewaffneter Gruppen, Anführern der Taliban oder des Islamischen Staates gegen gute Bezahlung anheuern zu lassen (hierzu gibt es Interviews der Autorin).

Riskantes Leben im Iran

Für manche ist es eine Alternative, sich von Schleppern in den Iran bringen zu lassen, um dort schwarz auf dem Bau, in Bergwerken oder in der Landwirtschaft zu arbeiten. Dort lässt sich ein Vielfaches der afghanischen Löhne verdienen, jedenfalls sofern es gelingt, nicht von der iranischen Polizei gefasst zu werden. Diese schiebt af-

ghanische Arbeiter ohne Dokumente umgehend ab. Aus dem Iran deportierte afghanische Jugendliche berichten, dass sie sich als älteste Söhne für die Versorgung ihrer Familien zuständig fühlen und darum erneut die iranische Grenze überqueren werden. Sie haben sich beim ersten Mal bei Verwandten oder direkt bei ihren Schleppern verschuldet und sind schon deshalb gezwungen, ein Einkommen zu erzielen, weil sie ihre Schulden abzahlen und ihren Familien Geld schicken müssen – ein Teufelskreis. Wer zum zweiten Mal ohne Dokumente gefasst wird, kommt im Iran ins Gefängnis, oft nach Misshandlungen durch die Polizei (Interviews der Autorin).

Viele Afghanen und Afghaninnen leben seit langem im Iran. Sie oder ihre Eltern kamen in früheren Flüchtlingswellen seit der sowjetischen Besatzung Afghanistans 1979. Die iranische Regierung duldet ihren Aufenthalt und ermöglichte ihnen gegen hohe Gebühren einen begrenzten Zugang zu Bildung und Beschäftigung. Ihr rechtlicher Status blieb jedoch prekär; beim Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen registrierte Afghaninnen und Afghanen haben einen besonderen Ausweis, der ihre Bewegungsfreiheit stark einschränkt. Viele können sich die Gebühren für eine Arbeitserlaubnis nicht leisten und arbeiten schwarz. Eine ganze Generation im Iran geborener Kinder afghanischer und iranisch-afghanischer Eltern ist staatenlos (Rohani 2014). Eine „Rückkehr“ nach Afghanistan schließen diese jungen Menschen aus; sie kennen Afghanistan nicht und haben ihre Verwandten dort nie kennengelernt. Einige haben die Gelegenheit der offenen Grenzen 2015 genutzt und sich auf den Weg nach Europa gemacht, in der Hoffnung, dort eine Zukunftsperspektive zu bekommen.

Afghanen haben also eine jahrzehntelange Geschichte von Flucht und Rückkehr, von zirkulärer Migration. Häufig wurden Familien auseinan-

dergerissen, und ihre Mitglieder haben Zuflucht in verschiedenen Ländern gesucht. Wem es gelingt, ein Einkommen zu erzielen, der schickt Geld oder benötigte Dinge an bedürftige Angehörige in Afghanistan. Im Iran finden sie oft iranische Unterstützer, die gegen Bezahlung Geldtransfers organisieren. Eigene Befragungen im Iran bestätigten, dass die Beziehungen zwischen Familienmitgliedern in Afghanistan und anderen Ländern oft intakt bleiben. Geldüberweisungen von Afghanen aus dem Ausland sind wesentlicher Bestandteil der Existenzgrundlage von daheimgebliebenen Familien; sie dienen auch als Rücklage für einen potentiellen Wiederaufbau in Zeiten mit weniger Gewalt. Als die Kampfhandlungen zunahm und die Wirtschaft einbrach, nahmen Familienmitglieder im Iran Angehörige aus Afghanistan auf und halfen den ungelerten Arbeitern, Jobs zu finden. Die Familiennetzwerke bieten bis zu einem gewissen Grad Schutz, obwohl immer die Gefahr von Verhaftung und Abschiebung droht. Viele Familien können in Afghanistan überleben, weil diese translokalen Netzwerke existieren (Interviews der Autorin; Monsutti 2008).

Was bedeutet dies für die Flüchtlingshilfe?

Die gegenwärtige Misere in Afghanistan haben die Interventionsmächte, darunter Deutschland, mit zu verantworten. Sie haben keine nachhaltigen Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, sondern eine hohe Zahl ungelerner Arbeiter für kurzfristige Jobs im Bau und in der Logistik für ihre eigenen Anlagen oder für Prestigeprojekte angeheuert und wieder entlassen, ohne sie weiter zu qualifizieren. Der eilige Truppenabzug und die Schließung von Hilfsprogrammen waren und sind angesichts des wieder ausgebrochenen Gewaltkonflikts und ohne eine gründliche Auswertung der Intervention und ihrer Auswirkungen nicht zu rechtfertigen.

Eine Neuauflage von langfristig angelegten Investitionsprogrammen im Rahmen einer kohärenten Gesamtstrategie durch internationale Geber könnte dem Niedergang der afghanischen Wirtschaft entgegensteuern. Sie könnte der Privatwirtschaft Erwartungssicherheit und Perspektiven bieten sowie für Beschäftigung und Ausbildung sorgen. Daneben sollte die Bundesregierung auf der Grundlage langjähriger Zusammenarbeit mit internationalen Wirtschaftsorganisationen und der afghanischen Regierung verstärkt darauf hinwirken, dass diese den legalen Zugang zu Land und Wohnraum für Vertriebene und Rückkehrer ermöglicht.

Fluchtbewegungen aus Afghanistan werden weitergehen; die Hauptursache ist die unauflösliche Verflechtung von Gewalt mit schweren Wirtschaftsproblemen. Daher wird weiterhin Hilfe für die Menschen im Land benötigt, auch außerhalb der vom Staat kontrollierten Gebiete. Begonnene und dann abgebrochene Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme sollten wieder aufgelegt, langfristig, kohärent und strategisch ausgerichtet und laufend an die Gegebenheiten im Land angepasst werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der lokalen Wirtschaft (die auch in Regionen außerhalb staatlicher Kontrolle hineinreicht), internationalen Hilfs- und Wirtschaftsorganisationen sowie Investoren, afghanischen Ministerien, Kammern und Beratungsinstitutionen ist angeraten.

Die afghanischen translokalen Netzwerke legen einen Paradigmenwechsel bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ nahe. So könnte die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen den Weg für nachhaltigere Formen der Existenzsicherung für Afghanen im Iran ebnen, die damit ihre Familienangehörigen in Afghanistan legal und direkter unterstützen könnten. Ein legaler Zugang für Afghanen und Afghaninnen zu Arbeitsmärkten im

Ausland – in den Nachbarländern wie auch in Europa und Deutschland – könnte einen hilfreichen Beitrag zum Abbau der komplexen Unsicherheit in Afghanistan leisten. Finanztransfers und Investitionen von Auslandsafghanen und -afghaninnen sollten als Fördermaßnahme betrachtet und erleichtert werden.

Zur Autorin



Elke Grawert ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet seit 2010 als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Internationalen Konversionszentrum

Bonn (BICC). Sie lehrt als Privatdozentin am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.²

Endnote

¹ Vgl. Mielke & Grawert 2016.

² Zum Forschungshintergrund des Beitrags s. <https://www.bicc.de/research-themes/project/project/protected-rather-than-protracted-strengthening-refugees-and-peace-122/>. Neuere Publikationen: Grawert, E., Hansohm, Dirk & Nusrat, Rabia (2017): Is Conflict Sensitivity Applicable to Employment? Business in Fragile and Conflict-affected Settings. BICC Working Paper 1/2017. Grawert, E. & Abul-Magd, Zeinab (Hrsg) (2016): Businessmen in arms. How the military and other armed groups profit in the MENA region. Lanham: Rowman & Littlefield.

Quellen

IOM – International Organization for Migration (2017): Return of undocumented Afghans. Weekly situation report, 19.-25. Februar. Online unter https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_

Aufenthaltsgenehmigungen für Afghaninnen und Afghanen in den Nachbarländern, die Ausbildung oder Beschäftigung erleichtern, unterstützt durch Stipendien und temporäre minimale soziale Hilfe, würden die Existenzgrundlage für viele Menschen sichern, so dass diese nicht weiter nach Westen flüchten müssen.

[return_of_undocumented_afghans_weekly_situation_report_19-25_february_2017.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_1_2016.pdf), Zugriff 05.03.2017.

Mielke, Katja & Grawert, Elke (2016): Warum Afghanistan kein sicheres Herkunftsland ist. BICC Policy Brief 1. Bonn: Bonn International Centre for Conversion BICC. Online unter https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_1_2016.pdf, Zugriff 05.03.2017.

Monsutti, Alessandro (2008): Afghan migratory strategies and the three solutions to the refugee problem. In: Refugee Survey Quarterly, Jg. 27, Nr. 1, S. 58-73.

Rohani, Sarah Pour (2014): Afghan immigrants in Iran and citizenship. In: Journal of Public Administration and Governance, Jg. 4, Nr. 4, S. 18-28.

SIGAR - Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2017): Quarterly report to the United States congress, 30. Januar. Online unter <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-01-30qr.pdf>, Zugriff 05.03.2017.

TOLO News (2017): Unemployment rate spikes in Afghanistan. 17. Oktober. Online unter <http://www.tolonews.com/afghanistan/unemployment-rate-spikes-afghanistan>, Zugriff 05.03.2017.

UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2017): Afghanistan. Protection of civilians in armed conflict. Annual report 2016. Online unter https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_annual_report_2016_16_feb_2017_final.pdf, Zugriff 05.03.2017.