

In höchstem Maße gefährdet

Afghanische Flüchtlinge in Pakistan

Sanaa Alimia

Seit Ende der 1970er-Jahre bietet Pakistan Millionen afghanischer Flüchtlinge Zuflucht und beherbergt damit eine der größten und am längsten bestehenden Flüchtlingsgemeinschaften der Welt. 2015 war das Land nach Angaben des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*; UNHCR) gemessen an der Gesamtzahl der Geflüchteten das wichtigste Aufnahmeland für Flüchtlinge weltweit. In der jüngeren Vergangenheit verlassen jedoch immer mehr Afghan(inn)en Pakistan. Dieser Trend ist auf die Entwicklungen innerhalb Afghanistans und Veränderungen in den internationalen Migrationsmustern zurückzuführen, aber auch auf politische und gesellschaftliche Entwicklungen in Pakistan.

Flüchtlinge aus Afghanistan werden durch zunehmenden Druck und Diskriminierung von staatlicher Seite, reduzierte finanzielle Unterstützung, das Fehlen von langfristigen angelegten lokalen Integrationsangeboten und die wachsende wirtschaftliche und politische Unsicherheit in Pakistan zum Gehen gedrängt. Tatsächlich produziert Pakistan selbst Migration in Form einer hohen Zahl an Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Wirtschaftsmigrant(inn)en. Afghan(inn)en, die Pakistan verlassen, kehren entweder nach Afghanistan zurück oder wandern in Drittstaaten, wie zum Beispiel Australien und die Türkei sowie in europäische Länder, aus.

Flucht aus Afghanistan nach Pakistan – zum Hintergrund

Die Massenflucht von Afghanistan nach Pakistan begann in den 1970er-Jahren. Sie setzte mit der Machtergreifung Daoud Khans in Afghanistan im Jahr 1973 ein. Er hatte in einem gewaltlosen Putsch die Monarchie abgesetzt. Eine zweite Fluchtphase begann 1978 im Rahmen der Saur-beziehungsweise Aprilrevolution und dauerte bis 1988. Die Flüchtlingszahlen Richtung Pa-

kistan nahmen nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan im Dezember 1979 drastisch zu. Während dieser Zeit suchten vier bis fünf Millionen Afghan(inn)en in Pakistan Zuflucht, während circa drei Millionen in den Iran flüchteten. In dieser Zeit richtete Pakistan insgesamt 334 Flüchtlingslager ein. Sie dienten auch als Rekrutierungsbasis für afghanische Mudschaheddin-Parteien, von denen einige von den USA unterstützt und protegirt wurden. Die dritte von 1988 bis 1992 andauernde Fluchtphase begann nach dem Rückzug der Sowjetunion und dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Afghanistan. In dieser Zeit flüchteten auch Afghan(inn)en, die nach 1988 in ihre Heimat zurückgekehrt waren. Nun wanderten sie (wieder) nach Pakistan aus, da die Stabilität in Afghanistan auf der Kippe stand.

Die vierte Phase von 1992 bis 2001 war von der zunehmenden Einmischung äußerer Kräfte in den afghanischen Bürgerkrieg gekennzeichnet (insbesondere von Seiten des Iran, Saudi Arabiens und Pakistans) sowie von der Machtübernahme der Taliban 1996. Diese Jahre waren auch von schweren Dürren, infrastrukturellem Verfall, schlechten Einkommensper-

spektiven in Afghanistan und begrenzter internationaler Unterstützung geprägt. Die schiitischen Hazara wurden von den Taliban ganz besonders ins Visier genommen. Sie flohen in großer Zahl, vor allem in die städtischen Gebiete Pakistans, zum Beispiel nach Quetta, Karachi und Rawalpindi, aber ebenso in den Iran. Nach Schätzungen lebten zu dieser Zeit rund sechs bis sieben Millionen Afghan(inn)en in Pakistan. Die öffentliche Stimmung in Pakistan kippte jedoch zunehmend und begann, sich gegen die Geflüchteten im Land zu richten.

Seit 2001 bis heute lässt sich eine fünfte Fluchtphase im Kontext der von den USA geführten NATO-Intervention beobachten. Der allgemeine Migrationstrend hat sich jedoch umgekehrt. Zeitweise kam es zu einer beträchtlichen Rück- und Abwanderung von Afghan(inn)en aus Pakistan: So kehrten allein zwischen 2001 und 2005 3,9 Millionen Afghan(inn)-en aus Pakistan in ihre Heimat zurück. Nicht alle Geflüchteten können und wollen nach Afghanistan zurück. Viele bleiben in Pakistan, sind in einen Drittstaat migriert oder leben als Grenzgänger in der Region. Erklärtes Ziel der pakistanischen Politik seit 2001 ist

die Rückkehr der Migrant(inn)en. Seitdem werden Afghan(inn)en, die neu nach Pakistan kommen, nicht mehr als Flüchtlinge in Pakistan registriert und erhalten keine Ausweispapiere. In Pakistan verbleibende afghanische Flüchtlinge sehen sich zunehmendem Druck und Anfeindungen gegenüber.

Der Rechtsstatus der Geflüchteten in Pakistan

Der rechtliche Status der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan ist umstritten. Wie andere südasiatische Länder hat Pakistan die Abkommen der Vereinten Nationen, die Flüchtlinge und ihren Status international definieren, nicht unterzeichnet; das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) und das Zusatzprotokoll von 1967. Gleichwohl hat die Regierung seit 1979, dem Jahr, in dem der UNHCR das erste Büro in Pakistan bezog, immer wieder erklärt, im „Geiste“ der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 zu handeln.

Der UNHCR arbeitet mit Genehmigung und Unterstützung der pakistanischen Regierung. Pakistan hat spezielle Verwaltungsstrukturen aufgebaut, die für Fragen rund um (afghanische) Flüchtlinge zuständig sind – insbesondere das Ministerium der Staaten und Grenzregionen (*Ministry of States and Frontier Regions*; SAFRON) und das Generalkommissariat für afghanische Flüchtlinge in Pakistan (*Chief Commissioner Afghan Refugees*; CCAR). Trotzdem gibt es weder einen inländischen Rechtsrahmen zur Definition und Unterscheidung von „Asylsuchenden“ beziehungsweise „Flüchtlingen“ von anderen Ausländern, noch Institutionen, die ermächtigt wären, über Asylanträge zu entscheiden. Die Ausländergesetze von 1946, die alle Nicht-Pakistaner(innen) betreffen, gelten auch für die afghanischen Flüchtlinge. Zudem hat die Rechtslage der Afghan(inn)en seit den 1970er-Jahren diverse Phasen durchlaufen, wodurch nicht alle Afghan(inn)en in Pakistan als Flüchtlinge gelten.

Die als „afghanische Flüchtlinge“ bezeichnete Gruppe ist beim UNHCR und den staatlichen Behörden registriert. Die Registrierung beinhaltet jedoch keinen „Flüchtlingsstatus“, sondern sie werden als „vorübergehend geduldet“ angesehen. Gleichwohl werden ihnen bestimmte Rechte gewährt. Über das UNHCR haben sie Zugang zu Rechtshilfe, und seit 2007 stellen ihnen die pakistanischen Behörden individuelle, computergestützte Personalausweise aus; sogenannte „*Proof of Registration*“ oder POR-Ausweise. Inhaber dieser Ausweise dürfen ein Bankkonto eröffnen, SIM-Karten für Mobiltelefone kaufen und einen Führerschein besitzen. Die POR-Ausweise gelten aber nur für einen befristeten Zeitraum. Die 2007 ausgestellten Ausweise verloren im Dezember 2009 ihre Gültigkeit, wurden jedoch von der Re-

Die Geflüchtete erreicht den Schalter des UN Flüchtlingshilfswerkes (UNHCR), um sich für die Re-Patriierung nach Afghanistan registrieren zu lassen

Bild: European Commission DG ECHO bei flickr.com (CC BY-ND 2.0)





Die Geflüchtete übergibt ihren computer-gestützten pakistanischen Personalausweis, die sogenannte Proof of Registration Card, und verzichtet damit auf den Status als Flüchtling mit den Ansprüchen auf Unterstützung

Bild: European Commission DG ECHO bei flickr.com (CC BY-ND 2.0)

gierung viermal auf Ad-hoc-Basis verlängert und laufen nach der jüngsten, im Sommer 2016 verabschiedeten Verlängerung noch bis Ende des Jahres. Gegenwärtig sind circa 1,5 Millionen Afghan(inn)en in Pakistan registriert und Inhaber eines POR-Ausweises. Die Mehrzahl der auf diese Weise registrierten Flüchtlinge kommt aus unteren beziehungsweise mittleren Einkommensschichten.

Zur Gruppe der afghanischen Staatsangehörigen, die sich ohne gültige Ausweispapiere in Pakistan aufhält, liegen keine genauen Zahlen vor. Nach Schätzungen liegt ihre Zahl zwischen einer und zwei Millionen Menschen. Die meisten, die nach 2001 nach Pakistan kamen, zählen zu dieser Kategorie. Nach einem Rundschreiben der pakistanischen Regierung von 2001 werden Migrant(inn)en ohne gültige Aufenthaltspapiere als „illegal“

eingestuft. Sie können keinen POR-Ausweis beantragen. Migrant(inn)en ohne gültige Registrierung oder Aufenthaltspapiere erhalten keine institutionelle Unterstützung. Für sie gelten lediglich die allgemeinen menschenrechtlichen Regelungen der pakistanischen Gesetzgebung. Auch die Unterstützung durch internationale Institutionen ist begrenzt. Die Mehrheit der undokumentierten afghanischen Migrant(inn)en gehört zu den unteren Einkommensschichten und ist von Jobs im informellen Wirtschaftssektor abhängig, der durch ein hohes Maß an Ausbeutung geprägt ist.

Neben den genannten gibt es noch weitere Gruppen von Afghan(inn)en in Pakistan; so zeitweilige Besucher und Besucherinnen mit Visum (zum Beispiel Studierende, Kaufleute) oder Flüchtlinge, die in das Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus des UNHCR aufgenommen wurden (in der Regel mit dem Ziel der Neuan-siedlung in einem Drittstaat). Innerhalb der afghanischen Migrant(inn)en stellen diese Menschen jedoch eine relativ kleine und privilegierte Gruppe dar. Einige Afghan(inn)en haben die

pakistanische Staatsbürgerschaft erlangt; auf legale Weise oder über informelle Kanäle. Ihre Zahl ist unbekannt. Der (legale) Zugang zur Staatsbürgerschaft ist sehr begrenzt. Gemäß dem Staatsbürgerschaftsgesetz von 1951 können nur Frauen, die einen pakistanischen Mann heiraten, die Staatsbürgerschaft erlangen. Afghan(inn)en mit pakistanischer Staatsbürgerschaft stammen überwiegend aus den oberen oder mittleren Einkommensgruppen.

In Pakistans Politik und Verwaltung stößt die Einbürgerung afghanischer Flüchtlinge auf Ablehnung. Innenpolitische Gründe hierfür verweisen etwa auf Pakistans empfindliches – und Minderheiten gegenüber diskriminierendes – ethnisch-politisches Gleichgewicht. In Belutschistan beispielsweise reagiert die nach größerer Unabhängigkeit Belutschistans strebende, belutschische, nationalistische Bewegung sensibel auf die Einbürgerung afghanischer Paschtun(inn)en, die zum Teil informell schon stattgefunden hat. Aus Angst, dass dies das demographische Gleichgewicht der Provinz ändern und ihre Forderungen behindern könnte. Die Präsenz

einer großen Flüchtlingsbevölkerung hat auch Auswirkungen auf Stadtplanung, Wohnungswesen, Straßen und Infrastruktur, Gesundheitswesen und Bildung. Zahlen zu den finanziellen Belastungen, die mit der Aufnahme afghanischer Flüchtlinge für den Staatshaushalt auf Provinz- und Bundesebene verbunden sind, liegen nicht vor. In Provinzen wie Khyber Pakhtunkhwa und Belutschistan kann davon ausgegangen werden, dass diese sich maßgeblich auf den Haushalt auswirken. Hier stellen afghanische Flüchtlinge einen erheblichen Teil der jeweiligen Bevölkerung.

Rückführung

Seit dem Jahr 2001 sind Millionen Afghan(inn)en in ihr Land zurückgekehrt. Ihre Rückkehr ist von vielfältigen Faktoren beeinflusst; vom individuellen und gesellschaftlichen Kontext, von Wiedereingliederungsangeboten, dem Stand der Friedenskonsolidierung. Die Rückkehr der Flüchtlinge ist ebenso zu einem Ziel der pakistanischen Regierung, der internationalen Hilfsorganisationen, der NATO-Mitgliedstaaten und Gegenstand diverser Dreiparteien-Abkommen zwischen den Regierungen Afghanistans, Pakistans und dem UNHCR geworden. Seit Mitte der 1990er-Jahre werden freiwillige Rückführungsprogramme für Afghan(inn)en durch das UNHCR und die pakistanische Regierung gefördert. Nach Beginn der NATO-Intervention in Afghanistan und den internationalen Bemühungen um eine „Friedenskonsolidierung“ wird die Rückführung systematisch vorangetrieben. Seit 2002 wird Afghan(inn)en eine Rückkehrbeihilfe in Höhe von 200 US-Dollar pro Person geboten. Dieser Betrag wurde inzwischen auf 400 US-Dollar angehoben. Die Beihilfen können in Afghanistan bezogen werden. Die pakistanischen POR-

Ausweise der Migrant(inn)en werden dabei zerschnitten und ungültig gemacht. Diese Afghan(inn)en dürfen im Anschluss nicht mehr nach Pakistan zurückkehren. Sollten sie dennoch wieder auswandern, gelten sie als irreguläre Migrant(inn)en und können sich in Pakistan nicht erneut registrieren lassen.

Die Politik der Unterstützung der Rückkehr geht mit einer dramatischen Kürzung der Finanzausstattung für die in Pakistan verbleibende afghanische Bevölkerung einher. Einige Programme für Grundschulbildung und die Wasser- und Gesundheitsversorgung in Flüchtlingslagern werden noch in Teilen finanziell unterstützt, während die meisten Hilfsleistungen ausgesetzt worden sind. So erhalten afghanische Flüchtlinge in Pakistan keine Nahrungsmittelrationen und auch keine finanzielle Unterstützung mehr. Angesichts der Flüchtlingskrise in Europa und dem Mittelmeer wurde ein Teil des UNHCR-Budgets von Pakistan nach Europa umgeleitet.

Zunehmende Diskriminierung

Parallel dazu hat sich der öffentliche Diskurs über afghanische Flüchtlinge in Pakistan verändert. Während die Afghan(inn)en in den 1980er-Jahren von der pakistanischen Führung im Großen und Ganzen mit offenen Armen empfangen und als nützlich für die Staatsinteressen erachtet wurden, wendete sich der Diskurs ab den späten 1990er-Jahren. Nach 2001 beherrscht

te die Rückführung die Sicht auf die Flüchtlinge. In den vergangenen Jahren wurden afghanische Flüchtlinge zudem häufiger zum Sündenbock für terroristische Gewalt und Kriminalität und als Belastung für den Staat bezeichnet. Ein Teil der Anfeindungen entspricht auch der in Pakistan üblichen Diskriminierung gegen die ärmere Bevölkerung Pakistans, da viele afghanische Migrant(inn)en als Tagelöhner arbeiten. Die Diskriminierung gegen Afghan(inn)en lässt sich auch innerhalb der strukturellen, ethnisch-föderalen Diskriminierung und der ungleichen Entwicklung innerhalb Pakistans verorten. Im Zentrum Pakistans, das heißt im städtisch geprägten Punjab, neigt man dazu, die an der Grenze zu Afghanistan gelegenen Regionen Khyber Pakhtunkhwa, Belutschistan sowie die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) und deren Bewohner/-innen, in der Regel Paschtun(inn)en, als mit Afghanistan eng verwoben anzusehen. Der sogenannte „Krieg gegen den Terror“ findet hauptsächlich in den afghanisch-pakistanischen Grenzregionen und in Afghanistan selbst statt. Dadurch wurden Millionen von pakistanischen Paschtun(inn)en zu Binnenvertriebenen, die vor Militärschlägen und Drohnenangriffen sowie militanter Gewalt fliehen.

Bei einem Angriff auf die *Army Public School* in Peschawar im Dezember 2014 töteten sieben Terroristen, darunter zwei Afghanen, 141 Menschen, darun-



Flüchtlingscamp in Swabi 2009, rund 75km südlich des Swat Tals in Pakistan

Bild: Al Jazeera English bei flickr.com (CC BY 2.0)

ter 132 Schulkinder. Nach Berichten von *Human Rights Watch* ist die Zahl der Polizeübergriffe gegen Afghan(inn)en nach dem Anschlag von Peschawar sprunghaft angestiegen. Dies soll auch zu einem massiven Anstieg bei der Anzahl der Rückführungen afghanischer Flüchtlinge geführt haben. In Peschawar schlossen die Behörden zwei Grundschulen für Flüchtlinge in der Nähe des Angriffsortes. Sie stellten angeblich eine Sicherheitsbedrohung dar. Vergleichbare Maßnahmen wurden auch andernorts durchgeführt. Seit 2001 sehen sich Afghan(inn)en polizeilichen Schikanen, Massen- und Einzelverhaftungen sowie Abschiebungen gegenüber. Besonders ausgeprägt treten diese Schikanen jeweils vor Erneuerung der POR-Ausweise auf. Der Druck steigert das Unbehagen und das Gefühl der Verfolgung bei den Migrant(inn)en, was wiederum Einfluss auf die Entscheidung hat, Pakistan zu verlassen. Die tiefgehende psychische Belastung reicht in den Alltag in einem Land, das vielen als Heimat gilt.

Die in Pakistan lebenden Afghaninnen und Afghanen sind außerdem verstärktem Druck ausgesetzt, wenn es zu Spannungen zwischen der afghanischen und der pakistanischen Regierung kommt. Im Juni 2016 beispielsweise lösten Kampfhandlungen zwischen afghanischen und pakistanischen Sicherheitskräften an der Grenze bei Torkham intensive Diskussionen in Politik und Medien aus, in denen es hauptsächlich um die vermeintlich notwendige Ausweisung der Afghan(inn)en ging. Der immer stärker werdende Druck, Pakistan zu verlassen, und die gleichzeitige Unsicherheit in Afghanistan veranlassen viele Afghan(inn)en, insbesondere aus den unteren und mittleren Einkommensschichten, im Grenzgebiet oder in Familienverbänden beiderseits der Grenze zu leben. Der informelle Grenzübergang begünstigt wiederum die Bestechlichkeit der Strafverfolgungsbehörden, die Schmiergelder von Reisenden verlangen.

Einige innerhalb der Diaspora sind von der verschlechterten Lage besonders betroffen. Dies gilt etwa für Frauen, insbesondere alleinstehende, die nicht auf größere soziale Unterstützungsnetze zurückgreifen können. Es trifft aber insbesondere auf religiöse Minderheiten zu, die in Pakistan immer häufiger konfessionell motivierter Gewalt durch militante sunnitische Gruppen ausgesetzt sind. Diese nehmen immer wieder Schiiten, Sufi-Schreine, Christen und andere Minderheiten ins Visier, verüben Bombenanschläge und gezielte Tötungen. Besonders anfällig sind die afghanischen Hazara, schiitische Muslime, die aufgrund ihres Erscheinungsbildes leicht zu identifizieren sind und eine wichtige Gruppe innerhalb der afghanischen Migrant(inn)-en in Pakistan darstellen.

Resümee

In den vergangenen vier Jahrzehnten hat Pakistan verschiedene Phasen der Zuwanderung aus Afghanistan durchlaufen. In den späten 1990er-Jahren haben mehr als sechs Millionen afghanische Flüchtlinge im Land Zuflucht gefunden. Obwohl Millionen davon nach 2001 wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, beherbergt Pakistan immer noch eine der größten Flüchtlingsgemeinschaften weltweit. Den Wiederaufbau Afghanistans und das Recht der Flüchtlinge auf freiwillige Rückkehr gilt es fraglos zu unterstützen und an ein vom afghanischen Staat und seinem Volk geleitetes, umfassenderes Programm der Wiedereingliederung und Friedenskonsolidierung anzugliedern. Gleichwohl ist der vom pakistanischen Staat und westlichen Ländern hervorgehobene Status Afghanistans als „sicheres Land“ fraglich.

Rückführung kann nur eine Teilantwort auf die Herausforderungen und Bedürfnisse der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan sein. Auch andere Ansätze, wie die Möglichkeit der Einbürgerung oder eine Ansied-

lung in Drittstaaten, sollten als Teil der Lösung gesehen werden. Viele Afghan(inn)en haben über 35 Jahre außerhalb Afghanistans gelebt und haben Schwierigkeiten, in ein Heimatland zurückzukehren, das ihnen nicht vertraut ist. Einige haben nie dort gelebt; wie die in Pakistan geborenen Angehörigen von Flüchtlingsfamilien. Der pakistanische Staat ist bisher nicht willens, den Flüchtlingen die Option der Einbürgerung anzubieten oder mit Blick auf die undokumentierten Migrant(inn)en wirksame Wege der Legalisierung zu schaffen. Für einige Angehörige der afghanischen Gemeinschaft, die besonders von Gewalt und Diskriminierung betroffen sind, wie die afghanischen Hazara, ist die Möglichkeit einer Neuansiedlung in Drittstaaten von überlebenswichtiger Bedeutung und sollte von der Völkergemeinschaft unterstützt werden. Das Hauptaugenmerk auf die Rückführung der afghanischen Flüchtlinge zu legen – wie auch von Europa anvisiert – verkennt die Situation und andere Möglichkeiten längerfristiger Migrationslösungen in Pakistan und darüber hinaus.

Der Text erschien zuerst im September 2016 als Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung unter dem Titel „Vom Ende der Geduld. Afghanische Flüchtlinge in Pakistan.“ Für den Wiederabdruck in SÜDASIEN wurden mit Genehmigung der FES mehrere Abschnitte gekürzt. Der vollständige Text kann heruntergeladen werden via <http://www.fes.de/cgi-bin/gbn.cgi?id=12934&ty=pdf>

Zur Autorin



Sanaa Alimia, Department of Politics and International Relations (SOAS), London, ist ein Co-Fund Point Dahlem Research Fellow an

der Berlin Graduate School of Muslim Cultures and Societies, Freie Universität und Zentrum Moderner Orient, Berlin. Seit 2010 sammelt sie mündliche Zeugnisse von afghanischen und pakistanischen Flüchtlingen und undokumentierten Migrant(inn)en in Pakistan, der Türkei und Europa.