

Migrationsbewegungen in Südasiens

- Vertriebene Menschen und unerwünschte Einwanderer -

von Myron Weiner

Seit 1947 lassen sich in Südasiens massive Bevölkerungsbewegungen über die nationalen Grenzen von Indien, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka und Nepal feststellen. Dieser Beitrag versucht, die verschiedenen Formen grenzüberschreitender Migrationsbewegungen zu differenzieren und die politischen und sozialen Reaktionen auf Einwanderungsbewegungen in den jeweiligen Ländern darzustellen. Darüber hinaus sollen die Auswirkungen von Migration auf das Verhältnis der Staaten untereinander und die Strategien zur Beendigung unerwünschter Migrationsbewegungen untersucht werden.



(Foto: Mohammad Ali Salim)

Weltweit versuchen Regierungen, ihre nationalen Grenzen zu kontrollieren, um den Zuzug von Einwanderern zu verhindern oder wenigstens zu beschränken. Selbst diejenigen, die offene Wirtschaftssysteme, freien Handel und ungehinderten Kapitaltransfer befürworten, plädieren für die Aufrechterhaltung der nationalen Grenzen, wenn es um Fragen der Immigration geht. Für die meisten Regierungen sind nach wie vor Souveränität und Eigenstaatlichkeit nicht ohne eine klare Definition von Staatsbürger-

schaft denkbar, es muß klar geregelt sein, wer dazugehört und wer nicht. Der Versuch, dieses Konzept "exklusiver" Staatsbürgerschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aufzulösen, stellt eine der wichtigsten politischen Errungenschaften der letzten Jahre dar. Von solchen Überlegungen sind andere Regionen jedoch noch weit entfernt. Nicht Europa, sondern die Situation in Südasiens ist gegenwärtig die Norm.

Fast alle Länder Südasiens haben in der Vergangenheit versucht, sich gegen

Migrationsbewegungen abzuschotten. Diese Abschottungspolitik basiert nicht primär auf abstrakten Konzeptionen von Souveränität, die den besonderen Schutz der eigenen Grenzen vorschreiben; auch die Befürchtung, daß Migrationsbewegungen die eigene Wirtschaft über Gebühr belasten könnten, ist zweitrangig. Was die Regierungen Südasiens am meisten beunruhigt, ist die Befürchtung, daß durch Einwanderungsbewegungen soziale Unruhe entstehen könnten, die das sozio-politische Gleichgewicht von

multi-ethnischen oder multi-religiösen Gesellschaften bedrohen könnte.

Die Errichtung von Grenzen und deren Kontrolle gilt insbesondere in Südasiens nach wie vor als entscheidende Voraussetzung für staatliche Souveränität. Zwar garantieren alle südasiatischen Staaten das verfassungsmäßige Recht auf Freizügigkeit, also das Recht ein Land verlassen zu dürfen, andererseits jedoch ist der Zuzug von Immigranten in das eigene Land starken Restriktionen unterworfen. Keines der Länder Südasiens ist in der Lage, die eigenen Grenzen effektiv zu kontrollieren, wodurch weitreichende Migrationsbewegungen möglich werden, die das betroffene Einwanderungsland vor gravierende politische und soziale Probleme stellen kann.

Bevölkerungsbewegungen in Südasiens

Die seit 1947 zu verzeichnenden grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen in Südasiens, an denen ca. 35 bis 40 Millionen Menschen beteiligt waren, lassen sich im wesentlichen in drei Gruppen unterteilen:

- Vertriebene (Menschen, die durch Verfolgung, Gewalt oder andere Bedrohungen zum Verlassen der Heimat gezwungen werden);
- unerwünschte Einwanderer, häufig sogenannte "Wirtschaftsflüchtlinge" (Menschen, die sich legal oder illegal in ein anderes Land begeben, wo sie jedoch nicht erwünscht sind und wieder abgeschoben werden);
- drittens die Gruppe der politischen Flüchtlinge, die versuchen, einem repressiven Regime zu entgehen.

Vertriebene

Regierungen oder dominierende ethnische Gruppen verfolgen häufig direkt oder indirekt die Vertreibung religiöser oder ethnischer Minoritäten, so daß diese gezwungen sind, das Land zu verlassen. Diese Menschen verlassen ihre Heimat in der Erwartung, in einem anderen Land auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten dort lebenden ethnischen oder religiösen Gruppen aufgenommen zu werden. Im folgenden sollen die sechs wichtigsten durch Vertreibung ausgelösten Flüchtlingsbewegungen in Südasiens seit 1947 dargestellt werden.

Die Flüchtlingsströme zwischen Indien und Pakistan

Die größte Flüchtlingsbewegung zwischen zwei Staaten in Südasiens, wahrscheinlich der größte Flüchtlingsstrom in der Weltgeschichte, fand 1947 statt, als schätzungsweise sechs bis sieben Millionen Muslime von Indien nach Pakistan flohen und acht Millionen Hindus und

Sikhs Pakistan in Richtung Indien verließen; die Migrationsbewegung aus Ost-Pakistan, heute Bangladesh, dauerte bis in die 50er Jahre an. Ausgelöst wurden diese Bevölkerungsbewegungen durch das Vorhaben der britischen Kolonialmacht, Indien zu teilen, und damit einen aus West- und Ost-Pakistan bestehenden Staat mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit zu schaffen. Zur Schaffung des neuen Staates Pakistan wurden sowohl die von Hindus, Sikhs und Muslimen bewohnte Provinz Punjab, wie auch die multi-religiösen Provinzen Bengalen und Assam im Osten Britisch-Indiens geteilt. Diese Teilung Indiens, die mit einem Strich auf der Landkarte vollzogen worden war, bedeutete, daß die Bevölkerungsstruktur der direkt betroffenen Gebiete und auch die der Regionen in Indien, wo migrationswillige muslimische Minderheiten wie in Uttar Pradesh oder Bihar lebten, völlig verändert wurde.

In den Verhandlungen, die im Vorfeld der beabsichtigten Teilung Indiens geführt worden waren, wurde das Problem möglicher Bevölkerungsbewegungen nicht berücksichtigt. Man ging davon aus, daß ein personeller Austausch innerhalb der Armee, der Polizei und der Verwaltung stattfinden würde, Flüchtlingsströme von diesen Ausmaßen hatte niemand erwartet. Die Flucht der Menschen aus Pakistan bzw. Indien war begleitet von eskalierender Gewalttätigkeit, insbesondere im Punjab, wo es zwischen Hindus und Sikhs einerseits und Muslimen andererseits zu blutigen Auseinandersetzungen kam. Auf beiden Seiten der neu geschaffenen Grenzlinie kam es zu Massakern, überall wurde versucht, insbesondere durch Enteignungen ethnisch und religiös homogene Bevölkerungsstrukturen zu schaffen. Als die Massaker aufhörten, Schätzungen gehen von bis zu 500.000 Toten aus, und die Flüchtlingsströme verebten, waren die pakistanischen Provinzen Punjab und Sindh fast ausschließlich muslimisch, während der indische Teil des Punjab fast nur noch von Hindus und Sikhs bewohnt war.

Pakistan garantierte allen indischen Muslimen, die nach Pakistan emigrieren wollten die volle pakistanische Staatsbürgerschaft; ähnlich verhielt sich Indien, das alle Hindus und Sikhs, die nicht länger in Pakistan leben wollten, aufnahm. Die Regierungen Indiens und Pakistans forderten die religiösen Minoritäten zwar nicht auf, ihr Land zu verlassen, andererseits fehlte jedoch die Bereitschaft und letztendlich auch die Möglichkeit, mit Hilfe des Militärs oder der Polizei den von Gewalttätigkeiten begleiteten Exodus zu stoppen.

Bemerkenswert ist, daß diese gigantische Bevölkerungsbewegung nicht zu einem bewaffneten Konflikt zwischen den beiden neu entstandenen Staaten Indien

und Pakistan führte. Die Massaker waren nicht das Resultat eines Krieges zwischen zwei Regierungen, sondern ein blutiger Konflikt zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Auslöser für den folgenden Krieg zwischen Indien und Pakistan waren im wesentlichen Gebietsstreitigkeiten in Kaschmir.

Trotz Armut, fehlender administrativer Infrastruktur und ausbleibender ausländischer Hilfe gelang es beiden Ländern, die Flüchtlingslager in relativ kurzer Zeit aufzulösen und die Flüchtlinge weitgehend zu integrieren. Diese wurden häufig auf dem Land angesiedelt, das im Zuge der Flüchtlingsbewegung verlassen worden war.

Der Exodus burmesischer Inder

Eine andere Flüchtlingsbewegung, die ebenfalls durch die Schaffung eines unabhängigen Staates ausgelöst wurde, fand 1948 von Burma nach Indien statt. Anfang des Zwanzigsten Jahrhunderts als Burma Teil Britisch-Indiens war, ließen sich viele Inder in Burma nieder. Viele von ihnen betätigten sich wie die aus Madras stammenden Chettyars als Geldverleiher und verfügten über Grundbesitz.

Ein anderer Bereich, der von Indern weitgehend dominiert wurde, war die Verwaltung. Insbesondere in der burmesischen Hauptstadt Rangoon hatte sich eine große Anzahl von Indern angesiedelt. Die indische Bevölkerung verfügte über eigene politische Parteien und reservierte Sitze in der gesetzgebenden Versammlung. Aufgrund dieser privilegierten Stellung kam es im Jahre 1938 zu Zusammenstößen zwischen Indern und Burmesen, doch bis zur japanischen Besetzung Burmas während des Zweiten Weltkrieges als mehrere hunderttausend Inder das Land verließen, gab es keinen nennenswerten Exodus von Indern aus Burma.

Nachdem Burma im Jahre 1948 unabhängig geworden war, begann die neue Regierung umgehend damit, den öffentlichen Dienst zu "burmanisieren". Die dort beschäftigten Inder wurden aufgefordert, das Land zu verlassen; Burmesisch wurde zur offiziellen Sprache erhoben und nur wenigen Indern gewährte man die burmesische Staatsbürgerschaft. Daraufhin verließ der Großteil der in Burma lebenden Inder das Land. Die politischen Beziehungen zwischen Indien und seinem Nachbarn waren durch diese indirekte Ausweisung von Indern starken Spannungen ausgesetzt, aber es kam nicht zu einem bewaffneten Konflikt zwischen beiden Ländern. Eine weitere Migrationsbewegung von Burma nach Indien wurde Mitte der 60er Jahre durch die Verstaatlichung von Handel, Industrie und Banken ausgelöst, wobei

viele Inder ihr Eigentum verloren. Im Zuge dieses Exodus verließen etwa 150.000 Inder, die überwiegend aus Südindien stammten, Burma in Richtung Madras.

Der Exodus von Indern aus Sri Lanka

Auch in Sri Lanka gab es nach der Unabhängigkeit Bestrebungen, eingewanderte Bevölkerungsgruppen aus dem Land zu verdrängen. Wie Burma hatte auch Sri Lanka einen hohen Bevölkerungsanteil von Indern, die allerdings im Gegensatz zu Burma nicht in Handel, Verwaltung oder akademischen Berufen beschäftigt waren, sondern vorwiegend als Plantagenarbeiter ihr Auskommen fanden. Diese Plantagenarbeiter rekrutierten sich überwiegend aus tamil-sprachigen Südindern, die von den Briten im 19. Jahrhundert als Arbeiter für die Teeplantagen im Hochland von Kandy angeworben worden waren.

In Sri Lanka müssen jedoch zwei tamilische Bevölkerungsgruppen unterschieden werden: Zum einen die in Frühzeiten aus dem heutigen Tamil Nadu in den Norden und Nord-Osten Sri Lankas eingewanderten Tamilen (1992: ca. 12,6 Prozent der Gesamtbevölkerung), zum anderen die von den Briten rekrutierten Plantagenarbeiter (überwiegend Tamilen), die heute einen Anteil von etwa 5,5 Prozent an der Gesamtbevölkerung ausmachen. Die sinhalaisische Bevölkerungsmehrheit betrachtete die indischen Plantagenarbeiter (nicht jedoch die im Nord-Osten Sri Lankas lebenden Tamilen) als unerwünschte Einwanderer, die nur widerwillig geduldet wurden. Insbesondere die Sinhalaisen aus der Region um Kandy, die durch die Plantagen der britischen Pflanzern verdrängt worden waren, standen den "Gastarbeitern" aus Indien feindlich gegenüber. Beispiel für diese Ablehnung war die Opposition sinhalaisischer Politiker gegen die Empfehlungen der British Donoughmore Commission, die im Rahmen ihrer Vorschläge für eine Verfassungsreform dafür plädiert hatte, jedem, der mindestens fünf Jahre in Sri Lanka gelebt hatte, das Wahlrecht zuzugestehen.

Die Briten vertraten die Ansicht, daß die indischen Plantagenarbeiter lediglich die Jobs angenommen hatten, die von den meisten Sinhalaisen abgelehnt wurden, und damit lieferten die Inder einen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes; für die kulturelle Identität und die politische Dominanz der sinhalaisischen Bevölkerungsmehrheit stellten die Immigranten jedoch keine Bedrohung dar, ein Standpunkt der von den politischen Führern der Sinhalaisen nicht geteilt wurde. Die Ansiedlung von Indern durch die Briten wurde als unzu-

lässig angesehen, woraus sich für die Regierung des unabhängigen Sri Lankas das Recht ergab, auf die Repatriierung der eingewanderten Plantagenarbeiter hinzuwirken.

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit gab es keine klaren Bestimmungen darüber, an welchen Kriterien sich eine zukünftige srilankische Staatsbürgerschaft orientieren sollte. Bei den Wahlen von 1949 hatte noch jeder, der Bürger Britisch-Ceylons war, was auch für die indischen Plantagenarbeiter galt, das Recht zu wählen. Die neu gewählte Regierung verlor keine Zeit, durch Gesetzesänderungen und Verhandlungen mit Indien alle weiteren Migrationsbewegungen von Indern nach Sri Lanka zu stoppen, den

Plantagenarbeitern das Wahlrecht und die volle Staatsbürgerschaft zu entziehen und auf die Repatriierung eines Großteils der immigrierten Inder zu drängen.

Nach dem neuen Gesetz zur srilankischen Staatsbürgerschaft mußte entweder der Vater oder die betroffene Person selbst und deren Großvater in Sri Lanka geboren sein. Die indischen Plantagenarbeiter lebten zwar seit Generationen in Sri Lanka, doch war es üblich, in Tamil Nadu zu heiraten und sich auch für die Geburt eines Kindes dorthin zu begeben. Durch das neue Gesetz wurde fast allen indischen "Gastarbeitern" die volle Staatsbürgerschaft entzogen, da diese, so die offizielle Argumentation, nicht srilankische, sondern britische Staatsbürger



Hunderttausende von Plantagenarbeitern haben in den letzten 20 Jahren Sri Lanka verlassen
(Foto: Walter Keller)

gewesen waren.

Mit solchen Expatriierungsmaßnahmen stand Sri Lanka nicht allein. Viele postkoloniale Regierungen betrachteten die während der Kolonialzeit eingewanderten Minoritäten als unerwünscht, wenn diese nicht der ethnisch- oder religiös-dominierenden Bevölkerungsmehrheit angehörten. Uganda vertrieb die dort lebenden indischen Einwanderer, Burma ging in der gleichen Weise gegen die indischen und pakistanischen Siedler vor; in Indonesien wurde die chinesische Minderheit gewaltsam aus dem Land vertrieben. Sri Lanka hatte jedoch eine demokratische Regierung, die die Expatriierung der indischen Gemeinschaft unter Berücksichtigung von Gesetzen und internationalen Rechtsstandards vornahm. Es muß festgehalten werden, daß die srilankische Regierung zu keinem Zeitpunkt eine gewaltsame Vertreibung oder Massaker befürwortet hat. Alle Rückführungsmaßnahmen waren abhängig von den mit Indien erzielten Absprachen.

Im Jahre 1954 unterzeichneten Indien und Sri Lanka ein Abkommen (Nehru-Kotlawala-Pakt), das vorsah, alle in Sri Lanka lebenden "Plantagentamilen", die Staatsbürger Indiens werden wollten, zu repatriieren. Die indische Regierung akzeptierte jedoch nicht, daß diejenigen, die in Sri Lanka bleiben wollten und die Voraussetzungen für die srilankische Staatsbürgerschaft nicht erfüllten, automatisch zu indischen Staatsbürgern werden sollten. Dieses Abkommen in Kombination mit dem 'Ceylon Citizenship Act' von 1949 führte dazu, daß fast 900.000 Menschen gewissermaßen als "Staatenlose" in Sri Lanka lebten.

Im Rahmen des 1964 geschlossenen Sirimavo-Shastri-Abkommens stimmte Indien der Repatriierung von 525.000 srilankischen Indern zu, während sich Sri Lanka damit einverstanden erklärte, 300.000 Indern die Staatsbürgerschaft zu gewähren. Diese Zahlen wurden durch Verhandlungen zwischen den Premierministern Indira Gandhi und Sirimavo Bandaranaike im Jahre 1974 auf 600.000 für Indien und 375.000 für Sri Lanka erhöht.

Die Expatriierungs-Bestrebungen der Regierung Sri Lankas basierten im wesentlichen auf zwei Überlegungen. Zum einen befürchtete man, daß die Bevölkerungsgruppe der ehemaligen indischen Plantagenarbeiter eine politische Allianz mit den im Nordosten lebenden srilankischen Tamilen eingehen könnten, eine Befürchtung, die durch die ab 1956 eskalierenden Konflikte zwischen der sinhalaischen Bevölkerungsmehrheit und den Tamilen Sri Lankas noch verstärkt wurde. Die Solidarität zwischen den beiden tamilischen Bevölkerungsgruppen war jedoch gering, die ältere im

Nordosten lebende tamilische Gemeinschaft sah mit Geringschätzung auf die später eingewanderten Plantagenarbeiter herab, da diese überwiegend aus unteren Kasten stammten.

Darüber hinaus wollte die srilankische Regierung vermeiden, daß, wenn weiterhin eine große Anzahl von Indern in Sri Lanka lebte, sich Indien mit dem Argument, die Interessen dieser Inder schützen zu müssen, in die Innenpolitik des Landes einmischen konnte. Um dem zu begegnen wurde im Jahre 1986 eine neue Gesetzesvorlage ('Grant of Citizenship to Stateless Citizens Act') eingebracht, die sich insbesondere mit den staatenlos gewordenen Indern in Sri Lanka befaßte.

Ein sehr viel schwerwiegenderes Problem ergab sich jedoch zwischen der im Nordosten lebenden tamilischen Gemeinschaft und der sinhalaischen Bevölkerungsmehrheit. In den frühen 70er Jahren initiierte die srilankische Regierung ein Aktionsprogramm, das beabsichtigte, zur Kompensierung der bei den Tamilen traditionell besseren Ausbildungssituation und der damit verbundenen überlegenen ökonomischen Position, Sinhalesen im Ausbildungs- und Beschäftigungsbereich zu bevorzugen. Die Opposition tamilischer Politiker gegen dieses Programm resultierte schließlich in Autonomieforderungen für das überwiegend tamilische Nordost Sri Lanka. 1983 kam es zu einem Pogrom gegen die tamilische Gemeinschaft in Colombo, der viele Tamilen zwang, nach Norden zu fliehen. Dieser Pogrom stärkte militante tamilische Gruppen, die dazu übergingen, Regierungstruppen zu attackieren. Mitte der 80er Jahre befand sich Sri Lanka in einem bürgerkriegsähnlichen Konflikt mit tamilischen Separatisten, darüber hinaus konfrontiert mit Flüchtlingsbewegungen, dem Aufbau von geheimen militärischen Ausbildungscamps im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu und dem zunehmenden Schmuggel von Waffen von Indien nach Sri Lanka. Bis 1986 waren 125.000 Tamilen nach Indien geflohen, weitere 75.000 nach Europa, Kanada, Australien und in die USA.

Ende der 80er Jahre engagierte sich Indien mehr und mehr in diesem Konflikt. Einerseits durch die Unterstützung militanter tamilischer Gruppen und durch Hilfeleistungen für die betroffene tamilische Zivilbevölkerung, andererseits bot man an, vermittelnd tätig zu werden. Indien drängte die srilankische Regierung, eine politische Lösung für den Konflikt zu finden, die den Tamilen regionale Autonomie garantierte. In Gesprächen zwischen Rajiv Gandhi und dem damaligen Präsidenten Sri Lankas J.R. Jayawardene kam man überein, diese politische Lösung durch eine

direkte militärische Intervention Indiens zu realisieren.

1987 wurden indische Truppen 'Indian Peace Keeping Forces' (IPKF) entsandt, die nun gegen die militanten 'Tamil Tigers' (LTTE) vorgingen, die (ironischerweise) zu einem großen Teil in Militärcamps in Tamil Nadu ausgebildet worden waren. Nach knapp drei Jahren verließ das 100.000 Mann starke indische Kontingent Sri Lanka, ohne allerdings die LTTE vollständig zurückgedrängt zu haben. Im März 1991 fiel der Verteidigungsminister Sri Lankas einem Attentat der 'Tamil Tigers' zum Opfer und auch die Ermordung Rajiv Gandhis im Mai 1991 in Tamil Nadu geht nach Angaben des indischen Geheimdienstes auf das Konto dieser Gruppe, die damit offensichtlich auf Gandhis militärische Intervention zur Unterdrückung der 'Tamil Tigers' reagierte. Abschließend bleibt festzuhalten, daß nach Angaben des indischen Außenministeriums (August 1991) durch den Konflikt zwischen LTTE und der Armee Sri Lankas 122.972 aus Sri Lanka nach Tamil Nadu geflohen sind.

Bangladesh und die "gestrandeten" Pakistaner

Als Bangladesh 1971 unabhängig wurde, war eines der ersten Probleme, mit dem sich die neue Regierung konfrontiert sah, wie die "Rückkehr" von ca. 500.000 Menschen zu realisieren sei, die sich selbst als Pakistaner bezeichneten und auch von den Bangladeshis als solche angesehen wurden. Die Situation wurde dadurch verkompliziert, daß diese "gestrandeten" Pakistaner vorher niemals in Pakistan (vor 1971 West-Pakistan) gewesen waren. Etwa die Hälfte der Pakistaner in Bangladesh war dort geboren worden und noch relativ jung. Die andere Hälfte bestand überwiegend aus Einwanderern aus Indien, meist als Biharis bezeichnet, die Urdu sprachen und im ehemaligen Ost-Pakistan lebten und als Handwerker, Ladenbesitzer, Arbeiter in der Juteindustrie oder bei der Eisenbahn arbeiteten.

In der bengalisch dominierten Gesellschaft Ost-Pakistans waren die Biharis weitgehend isoliert. Weil sie Urdu sprachen, hatten sie gegenüber den Bengalen den entscheidenden Vorteil, die offizielle Sprache des dominierenden West-Pakistans zu beherrschen, was sie insbesondere im Bereich von Führungspositionen in der Verwaltung begünstigte. Als West-Pakistan bewaffnete Truppen nach Ost-Pakistan entsandte, um Anfang der 70er Jahre die Unabhängigkeitsbewegung zu zerschlagen, unterstützten viele Biharis das Vorgehen der west-pakistanischen Armee. Unmittelbar nach dem Erreichen der Unabhängigkeit begann man



Ostpakistanische Flüchtlinge verlassen während des Bürgerkriegs 1971 das Land Richtung Indien (Foto: Rashid Talukdar)

damit, gegen diese Kollaborateure vorzugehen und sie aus ihren Siedlungen zu vertreiben oder zu massakrieren.

Mit Hilfe des Roten Kreuzes und des Hohen Kommissars der UN für Flüchtlingsfragen wurden Aufnahmelager für die Vertriebenen errichtet. Die Regierung Bangladeshs erklärte, die Biharis seien keine Staatsbürger Bangladeshs, sondern Pakistaner, die in Pakistan aufgenommen werden müßten. In einem Abkommen von 1974 einigte man sich darauf, die Personen nach Pakistan zu repatriieren, die in Regierung und Verwaltung (ausgenommen blieben die Eisenbahnbetriebe) des ehemaligen Ost-Pakistans beschäftigt gewesen waren. Nahezu 170.000 Biharis wurden in der Folge in Pakistan aufgenommen, 300.000 blieben jedoch in Bangladesch zurück. Da die besonderen Bedingungen, die Pakistan für die Repatriierung der Biharis gestellt hatte, von den am Abkommen von 1974 beteiligten Par-

teien Indiens und Bangladeshs akzeptiert worden waren, konnte Pakistan nun jegliche Verantwortung für die in Bangladesch verbliebenen Biharis (eben diejenigen, die die für eine Übersiedlung erforderlichen Kriterien nicht erfüllen konnten) ablehnen.

Die Absicht, die Zahl der zu Repatriierenden zu beschränken, hatte politische Gründe. Die Biharis waren unerwünscht in Pakistan, da es nach 1947 insbesondere in der Provinz Sindh und in Karachi zwischen den Immigranten aus Indien (Muhajirs) und den ansässigen Sindhis zu gewalttätigen Konflikten gekommen war und die Regierung nun befürchten mußte, durch die Ansiedlung von Biharis in diesen Gebieten, die innenpolitische Stabilität zu gefährden. Die pakistanische Regierung bot an, die Biharis dann zu repatriieren, wenn für eine Ansiedlung im Punjab ausländische Hilfe zur Verfügung gestellt werden würde.

Saudi-Arabien signalisierte die Bereit-

schaft zu helfen, doch die Ende der 80er Jahre eskalierenden Konflikte zwischen Muhajirs und Sindhis führten dazu, daß die pakistanische Regierung die Repatriierungsmaßnahmen nicht in Angriff nahm. Im Jahre 1991 kam das Problem der in Bangladesch "gestrandeten" Pakistaner durch das politische Bündnis zwischen dem ehemaligen Premierminister Sharif und der MQM (Partei der im Sindh lebenden Muhajirs) wieder auf die politische Tagesordnung. Die Allianz mit der MQM wurde von den Sindhis scharf kritisiert, man warf der damaligen Regierung vor, Biharis in der Provinz Sindh ansiedeln zu wollen, um damit die Sindhis zu einer Minorität in ihrem eigenen Land zu machen.

Die Flucht burmesischer Muslime nach Bangladesch

Anfang 1978 flohen ca. 200.000 Menschen von Burma nach Bangladesch.

Diese Flüchtlingsbewegung war durch das Vorgehen der burmesischen Armee in Arakan (südlich an Bangladesh angrenzendes Gebiet) ausgelöst worden, die den Auftrag hatte, Aufstände niederzuschlagen, die aufgrund von Regierungsmaßnahmen zur Identifizierung "illegaler Einwanderer" ausgebrochen waren.

Die in Arakan lebenden Muslime (Rohingya; Mitte der 70er Jahre 1,1 Millionen), die sowohl Birmanisch als auch Bengali sprechen, waren im 19. Jahrhundert aus Bengalen nach Arakan eingewandert. Die burmesische Regierung als Initiator dieser Identifizierungsaktion unterschied klar zwischen burmesischen Staatsbürgern ("nationals"), die offizielle Ausweispapiere Burmas besaßen und denen, die mit Ausweispapieren eines anderen Staates ausgestattet waren. Diese Differenzierung ignorierte jedoch diejenigen, die seit Generationen in Burma lebten wie die Rohingyas, aber keine Ausweispapiere vorweisen konnten. Von Regierungsseite wurde behauptet, daß viele dieser nicht-registrierten Muslime illegale Einwanderer seien, die, um das Gegenteil zu beweisen, Pacht- oder Kaufverträge vorzulegen hätten. Da dies für die meisten Rohingyas nicht möglich war, flohen sie über die Grenze nach Bangladesh, wo sie in Flüchtlingslagern des Roten Kreuzes und der Vereinten Nationen Aufnahme fanden.

Solche Maßnahmen der burmesischen Regierung müssen im Kontext verschiedener Aspekte gesehen werden. Zum einen besteht traditionell eine Feindschaft gegenüber indischen Händlern, Geldverleihern und Grundbesitzern, zum anderen kam es im Vorfeld der Aktion gegen "illegale Einwanderer" vermehrt zu Landstreitigkeiten zwischen Bengalisprechenden Muslimen und Burmesen, die, gezwungen durch Bevölkerungsdruck und die miserable wirtschaftliche Situation des Landes nach Arakan abwanderten. Ein dritter Aspekt besteht darin, daß die Zentralregierung mit Aufständen verschiedener ethnischer Gruppen in Arakan und anderen Regionen konfrontiert war (und ist).

Bangladesh protestierte gegen die Vertreibung der Rohingyas. Es kamen Gerüchte auf, daß Bangladesh die Rohingyas mit Waffen aus Saudi-Arabien ausrüsten würde, damit diese sich gegen das burmesische Militär verteidigen können. Schließlich gelang es unter Vermittlung der Vereinten Nationen, ein Abkommen auszuhandeln, das allen vor 1948 nach Burma eingewanderten Rohingyas und deren dort geborenen Kindern ermöglichte, sich nachträglich registrieren zu lassen und Land zu erwerben. Die Ratifizierung des Abkommens beendete den Exodus nach Bangla-

desh und viele Muslime kehrten nach Arakan zurück.

1989 flammte der Konflikt zwischen der burmesischen Regierung und den Rohingyas wieder auf, als in Arakan Land konfisziert wurde, um eine Militärbasis zu errichten, wobei auch noch Rohingyas zu unbezahlter Arbeit zwangsverpflichtet wurden. Die Regierung verlegte in der Folge starke Militärkräfte in das Gebiet, um separatistische Gruppen bewaffneter Rohingyas, die von Bangladesh aus operierten, zu bekämpfen. So lauteten zumindest offizielle Angaben. Beobachter vermuten jedoch, daß diese Demonstration militärischer Stärke eher dazu dienen sollte, Rückhalt in der burmesischen Bevölkerung zu gewinnen, die befürchtete, daß es zu einer Einwanderungsbewegung von Menschen aus dem dicht besiedelten Bangladesh in das Reisanbaugebiet Arakan kommen könnte. Die Konsequenz dieser militärischen Operation bestand darin, daß auf beiden Seiten der Grenze Truppen stationiert wurden und es erneut zu einer Flüchtlingswelle nach Bangladesh kam.

Im April 1992 unterzeichneten Burma (seit Mai 1989 Myanmar) und Bangladesh ein Abkommen über die "sichere und freiwillige" Rückkehr der Flüchtlinge. Darüber hinaus versicherte Burma, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um den Exodus burmesischer Muslime zu stoppen. Das Abkommen sah vor, die Repatriierung von den Vereinten Nationen überwachen zu lassen. Nach Angaben von Regierungsstellen in Bangladesh lebten im Januar 1993 insgesamt 243.000 Flüchtlinge in Lagern an der Grenze zu Burma. Diese alarmierende Zahl veranlaßte die Regierung Bangladeshs dazu, sowohl auf das Militärregime in Rangoon Druck auszuüben, endlich die politische Situation in Arakan zu stabilisieren, als auch die geflohenen Rohingyas aufzufordern, so bald wie möglich das Land zu verlassen. Die Absicht Bangladeshs, bei der Expatriierung auch Zwangsmaßnahmen anzuwenden, wurde von Amnesty International und dem Hohen Flüchtlingskommissar der UN scharf kritisiert. Ähnlich kritisch äußerten sich die Organisationen in bezug auf die Menschenrechtsverletzungen durch die burmesische Regierung in Arakan und deren Weigerung, die Repatriierung durch die UN überwachen zu lassen.

Von besonderer Bedeutung für die Situation in Arakan ist die finanzielle Unterstützung, die zwei der wichtigsten Rohingya-Widerstandsgruppen, die moderate 'Arakan Rohingya Islamic Front' (ARIF) und die militantere 'Islamic Rohingya Solidarity Organisation' (RSO), von burmesischen Muslimen aus dem Ausland, insbesondere aus

dem Mittleren Osten, wo viele Rohingyas leben, erhalten. Beide Gruppen operieren von Bangladesh aus. Es ist davon auszugehen, daß die RSO von der 'Jamia`at-i-Islam' in Bangladesh unterstützt wird und die Kämpfer der RSO von der afghanischen Mujaheddin-Organisation 'Hizb-i-Islam' ausgebildet worden sind.

Die Flucht der Chakmas von Bangladesh nach Indien

Die Chakmas sind die größte der dreizehn tribalen Bevölkerungsgruppen, die in den Chittagong Hill Tracts im Süden Bangladeshs an der Grenze zu Burma und Indien leben. Die Stammesbevölkerung unterscheidet sich wesentlich von der bengalischen Bevölkerungsmehrheit. Die Hill Tribes sind sino-tibetischer Abstammung, ihre Sprache ist eher mit der ihrer Nachbarn in Burma und Nordost Indien als mit dem Bengali verwandt und sie sind überwiegend Buddhisten. Unter britischer Kolonialherrschaft durften die Chittagong Hill Tracts als "excluded area" nicht besiedelt werden, darüber hinaus gewährte man der dort lebenden Stammesbevölkerung eine beschränkte Selbstverwaltung.

1964 hob die Regierung Pakistans diesen Sonderstatus auf und gab das Gebiet zur Besiedlung durch Bengalis frei. Während des Bürgerkrieges von 1971 wurden Chakmas vom pakistanischen Militär rekrutiert, was sie im unabhängigen Bangladesh zu Kollaborateuren machte. Die Regierung Bangladeshs begann umgehend damit, Mittel bereitzustellen, um tausenden von bengalischen Familien die Besiedlung der Chittagong Hill Tracts zu ermöglichen, die weit weniger dicht besiedelt waren als das übrige Bangladesh.

Im Jahre 1981 stellten bengalische Siedler bereits ein Drittel der Gesamtbevölkerung in den Hill Tracts und es gab Pläne, weitere 250.000 Bengalis dort anzusiedeln. Die Chakmas, die befürchten mußten, zu einer Minderheit im eigenen Land zu werden, gründeten die 'Chittagong Hill Tracts Peoples Solidarity Association' (PCJSS), die regionale Autonomie, die Rückgabe des seit 1970 von Bengalis besiedelten Landes und die Einstellung jeglicher weiteren Immigration forderte.

Die Regierung Bangladeshs wies jedoch jede Forderung nach regionaler Autonomie zurück, was zu einem bewaffneten Aufstand der Chakmas führte, die nach Meinung Bangladeshs von Indien bewaffnet und trainiert worden waren. Als eine Armee-Patrouille von der 'Shanti Bahini', dem militanten Flügel der PCJSS, attackiert wurde, kam es zu Racheakten an der Dorfbevölkerung durch Armee und bengalische Siedler.

Daraufhin flohen viele Chakmas in die indischen Bundesstaaten Tripura und Mizoram. Nach indischen Angaben lebten Ende 1981 40.000 Flüchtlinge aus den Hill Tracts an der Grenze zu Bangladesh. In diesem seit nunmehr achtzehn Jahren andauernden Konflikt haben über 3.000 Menschen ihr Leben verloren. Die Chakmas fordern nach wie vor die Rückführung der schätzungsweise 300.000 in den Chittagong Hill Tracts lebenden Bengalis in die Ebenen des Landes.

Flucht von Bangladeshis nach Indien

1971 kam es nach Jahren der Spannung zwischen Ost-Pakistan und der Zentralregierung in West-Pakistan zu einem offenen Bürgerkrieg. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung Anfang 1971 hatte die ostpakistanische 'Awami-League' die absolute Mehrheit gewonnen. Die 'Awami-League', die in der Vergangenheit für weitgehende regionale Autonomie eingetreten war, forderte nun den Aufbau einer föderalen Staatsstruktur, in der die Zentralregierung nur für die Landesverteidigung und die Außenpolitik verantwortlich sein sollte; alle anderen Bereiche (Polizei, Währung, Steuererhebung, Handel, etc.) sollten ausschließlich von den einzelnen Regionen kontrolliert werden. Da die Verhandlungen über die politische Zukunft Pakistans erfolglos blieben, kam es am 25. März 1971 zu einem Militärputsch in Ost-Pakistan. Die führenden Politiker der 'Awami-League' wurden verhaftet und es kam zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den pakistanischen Streitkräften und bengalischen Widerstandsgruppen, den 'Mukhti Bahini'.

Als die pakistanische Armee in Ost-Pakistan einrückte, flohen viele der an der Grenze zu Indien lebende Hindus in das Nachbarland. Bis Juli 1971 überquerten ca. sieben Millionen Bengalis die Grenze Ost-Pakistans in Richtung der Bundesstaaten West-Bengalen, Tripura und Assam, wo sie in Flüchtlingslagern der indischen Regierung Aufnahme fanden. Die indische Regierung, die die Kämpfer der 'Mukhti Bahini' ausbildete und versorgte, bemühte sich, die Weltöffentlichkeit auf die Flüchtlingsbewegung aufmerksam zu machen. Die indische Führung war davon überzeugt, daß Pakistan durch die Vertreibung großer Teile der in Ost-Pakistan ansässigen bengalischen Bevölkerung nach Indien die Bengalen zu einer Minorität im eigenen Land machen wollte.

Im September 1971 war die Zahl der Flüchtlinge auf acht Millionen angewachsen und die indische Regierung befürchtete, daß es durch die hohe Zahl von Flüchtlingen insbesondere in As-

sien, wo bereits seit langem Konflikte zwischen der einheimischen Bevölkerung und eingewanderten Bengalen existierten, zu gravierenden sozialen Problemen kommen könnte. In dieser Situation entschied sich Indien, militärisch zu intervenieren und im November 1971 marschierten indische Truppen nach Ost-Pakistan ein. Trotz heftiger Protestes von China, den USA, vieler islamischer Länder und den meisten Mitgliedsländern der 'Blockfreien-Bewegung' setzte Indien die begonnene militärische Intervention fort und erreichte schließlich im Dezember 1971 die Kapitulation der pakistanischen Armee. Nach indischen Angaben waren im Laufe des Bürgerkrieges insgesamt neun Millionen Ost-Pakistaner, überwiegend bengalische Hindus, nach Indien geflohen. Nach der Kapitulation der Pakistaner leitete Indien umgehend die entsprechenden Repatriierungs-Maßnahmen ein und innerhalb

weniger Monate gelang es, die meisten Flüchtlingslager aufzulösen. Die Entscheidung der indischen Führung, in Ost-Pakistan (Bangladesh) militärisch zu intervenieren, beruhte im wesentlichen auf der Befürchtung, daß durch ein weiteres Ansteigen der Flüchtlingszahlen die sozio-politische Stabilität Nord-Ost-Indiens gefährdet werden könnte.

Die Flucht von Afghanen nach Pakistan

Im April 1978 wurde die Regierung Afghanistans durch einen linksgerichteten Militärputsch abgesetzt. In den folgenden Monaten formierte sich eine Widerstandsbewegung (Mujaheddin), die bewaffnet gegen die neuen Machthaber vorging. Im Dezember 1979 begann der Einmarsch sowjetischer Truppen nach Afghanistan, die gegen die Mujaheddin-Gruppen vorgingen und das Moskau-



Angehörige der Bergvölker auf der Flucht aus dem Chittagong Hill Tracts nach Indien (Foto: OCCHTC)

treue Regime in Kabul stützten. Diese militärische Intervention der Sowjetunion führte dazu, daß die USA dazu übergingen, die Mujaheddin mit Waffen zu versorgen. Schätzungen gehen davon aus, daß Mitte der 80er Jahre 150.000-200.000 Afghanis unter Waffen standen. Durch die Verschärfung des Krieges waren große Teile der Bevölkerung Afghanistans gezwungen, das Land zu verlassen; etwa drei Millionen Afghanen flohen nach Pakistan, weitere 1,5 Millionen nach Westen in den Iran. In Pakistan wurden die Flüchtlinge in Camps der pakistanischen Regierung untergebracht, wo sie Ausweispapiere und Nahrung erhielten. Die geflohenen Afghanen waren jedoch nicht gezwungen, in den Lagern zu bleiben, es stand ihnen frei, diese zu verlassen und sich in Pakistan Arbeit zu suchen. Trotz der hohen Kosten und der insbesondere in den Grenzgebieten entstehenden ökologischen Probleme (z.B. Entwaldung durch Schaf- und Ziegenherden afghanischer Flüchtlinge) zeigte sich die pakistanische Bevölkerung äußerst hilfsbereit gegenüber den Flüchtlingen.

Ende der 80er Jahre gab es erstmals kritische Stimmen, die auf die ersten Probleme aufmerksam machten, die durch die Anwesenheit afghanischer Flüchtlinge in Pakistan entstanden waren. So wurden beispielsweise für die Mujaheddin bestimmte Waffen an rivalisierende ethnische Gruppen in Pakistan verkauft. Durch das Überangebot an Waffen entwickelte sich eine "Kalashnikov-Kultur", die die ethnischen Konflikte zwischen Sindhis und Muhajirs zusätzlich anheizte, und damit die politische Stabilität Pakistans bedrohte. Neben dem Waffenhandel waren verschiedene Mujaheddin-Gruppen auch im Drogenhandel tätig. In Afghanistan angebautes Opium wurde in Pakistan zu Heroin weiterverarbeitet, um dann über Karachi auf die westlichen Märkte transportiert zu werden. Neben den Mujaheddin profitierten auch pakistanische Politiker, Beamte und Militärs vom Heroinhandel, der ohne deren Billigung nicht möglich gewesen wäre.

Kritiker werfen der pakistanischen Regierung vor, die Mujaheddin in ihrem Kampf gegen Kabul unterstützt zu haben, um selbst von den umfangreichen wirtschaftlichen und militärischen Hilfsmaßnahmen des Auslandes profitieren zu können. Nicht zuletzt der Drogenhandel erwies sich für die pakistanische Regierung als sehr lukrativ. Die 'Jamiat-i-Islami', eine der größten politischen Parteien Pakistans, profitierte von den Zuwendungen fundamentalistischer Mujaheddin-Gruppen (z.B. 'Hezb-i-Islami' von Gulbuddin Hekmatyar), die wesentlich durch den militärischen Geheimdienst Pakistans (ISI) unterstützt

wurden.

Der nach wie vor ungeklärte Tod von Präsident Zia-ul-Haq führte zu Neuwahlen, aus denen die von Benazir Bhutto geführte 'Pakistan People's Party' als Siegerin hervorging. Obwohl Benazir Bhutto in der Vergangenheit der pakistanischen Unterstützung für die Mujaheddin kritisch gegenübergestanden hatte, setzte sie diese fort, um die Konfrontation mit dem pakistanischen Militär zu vermeiden. Ab 1991 verringerte Pakistan seine Zuwendungen für die Mujaheddin, zum einen auf Grund der zunehmenden Ernüchterung auf Seiten der USA und nachlassender Hilfsmaßnahmen des Auslandes, zum anderen hatte sich die politische Situation in Zentralasien nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion dramatisch verändert, was eine Neuorientierung der pakistanischen Außenpolitik notwendig machte.

Das Regime in Kabul fiel im April 1992 und wurde durch eine aus verschiedenen Mujaheddin-Gruppen bestehende Interims-Regierung ersetzt. Dieser Machtwechsel führte dazu, daß viele afghanische Flüchtlinge in ihr Heimatland zurückkehren konnten, nach Schätzungen waren Anfang 1993 ca. 1,5 Millionen Afghanen nach Afghanistan zurückgekehrt.

Der Bürgerkrieg in Afghanistan dauert bis heute an. Unfähig ihre politischen Differenzen zu beseitigen, streiten nun zwei Fraktionen der Mujaheddin-Bewegung, die 'Hezb-i-Islami' von G. Hekmatyar und die 'Jamiat-i-Islami', geführt von B. Rabbani und Ahmed Shah Masood, um die Macht in Kabul. Der Konflikt zwischen diesen beiden Gruppen ist in der Vergangenheit mehr und mehr zu einem ethnischen Konflikt zwischen Paschtunen (Hekmatyar) und Tadschiken (Masood) geworden.

Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und der damit verbundenen Entstehung verschiedener unabhängiger Staaten in Zentralasien hat sich die geopolitische Situation in dieser Region grundlegend verändert. Diese Neuordnung hat auch Einfluß auf die verschiedenen an den Grenzen Afghanistans bzw. Pakistans und der neu entstandenen Staaten Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan lebenden ethnischen Gruppen. So führte beispielsweise der 1992 ausbrechende Bürgerkrieg in Tadschikistan zwischen fundamentalistischen Nationalisten und ehemaligen Kommunisten dazu, daß 80.000 Tadschiken nach Nord-Afghanistan fliehen mußten.

Die Flucht von Tibetern nach Indien

Gemessen an anderen Flüchtlingsbewegungen war die Zahl der aus Tibet nach Indien geflohenen Tibeter relativ gering (Schätzungen gehen von ca.

100.000 aus). Obwohl verschiedene indische Politiker die tibetische Forderung nach Unabhängigkeit unterstützten, akzeptierte die indische Regierung die Annektierung Tibets durch China im Jahre 1950. Auch der Aufstand gegen die Chinesen im Jahre 1959 wurde nicht von Indien unterstützt, allerdings gewährte man den tibetischen Flüchtlingen, darunter auch dem Dalai Lama, aus humanitären Gründen Asyl in Indien. Obwohl die indische Führung weder die tibetischen Flüchtlinge mit Waffen versorgte, noch deren Forderung nach Unabhängigkeit bzw. Autonomie unterstützte, stellte die Anwesenheit des Dalai Lama in Indien ständig eine Belastung für die indisch-chinesischen Beziehungen dar. Um seine Sicherheitsinteressen in Tibet zu wahren, baute China Anfang der 60er Jahre eine Straße zwischen Tibet und der Provinz Sinkiang durch das umstrittene Gebiet von Aksai Chin in Ladakh. Indien reagierte mit der Entsendung von Truppen, wurde jedoch im Grenzkrieg von 1962 vernichtend von den Chinesen geschlagen.

Auslöser für politische Unruhen in Tibet war immer wieder die weitreichende Ansiedlung von Han-Chinesen in Tibet, die langfristig die Tibeter zu einer Minderheit im eigenen Land macht. Die nach wie vor angespannte Lage in Tibet ist dafür verantwortlich, daß es einen kleinen, aber kontinuierlichen Strom von Flüchtlingen aus Tibet nach Indien gibt.

Migration von Bengalis nach Assam

Ende des 19. Jahrhunderts begann eine Migrationsbewegung von Ost-Bengalen, die Ackerland suchten oder sich als Landarbeiter verdingen wollten, nach Assam. Diese Bewegung hielt auch nach der Teilung des Subkontinents 1947 an, als Assam und Ost-Pakistan durch eine internationale Grenze getrennt wurden. Für die Zeit zwischen 1961 und 1981 ist ein Bevölkerungswachstum in Assam festzustellen, das deutlich über dem durchschnittlichen Wachstum in anderen indischen Staaten liegt. Diese Entwicklung war im wesentlichen auf die illegale Zuwanderung aus Bangladesh zurückzuführen.

Die indische Regierung betrachtete alle, die zwischen 1947 und 1951 nach Indien kamen als Flüchtlinge, denen automatisch die Staatsbürgerschaft gewährt wurde. Offiziell war zwar die Zuwanderung aus Pakistan nach 1951 illegal, doch von indischer Seite wurde nichts unternommen, um die Migrationsbewegung zu stoppen. Diejenigen, die 1971 als politische Flüchtlinge nach Indien gekommen waren, sollten nach der Unabhängigkeit Bangladeshs repatriert werden. Die meisten kehrten zurück, viele blieben jedoch in Assam.

Nach dem Krieg von 1971 und der Gründung Bangladeshs bestand der Großteil der Zuwanderer nicht mehr aus Flüchtlingen, sondern aus Emigranten, die auf der Suche nach Land und Arbeit waren.

Die Assamesen standen den bengalischen Zuwanderern von jeher ablehnend gegenüber, weil sie befürchteten, von den zugewanderten Bengalis kulturell und politisch dominiert zu werden. Nach 1947 gelang es den assamesischen Hindus, die politische Macht zu kontrollieren, Assamesisch wurde zur offiziellen Sprache und Assamesen bei der Vergabe von lukrativen Arbeitsplätzen in Regierung und Verwaltung bevorzugt. 1972 kam es zu anti-bengalischen Ausschreitungen, die eine Fluchtbewegung in den indischen Bundesstaat Westbengalen auslösten.

Ende der 70er Jahre eskalierte der Konflikt, als festgestellt wurde, daß auf den Wählerlisten unverhältnismäßig viele Wähler eingetragen waren. Die Assamesen sahen darin ein Indiz für die Zunahme illegal aus Bangladesh eingewanderter Muslime und verlangten, die Wählerlisten zu korrigieren und die "Illegalen" nach Bangladesh zurückzuschicken. 1983 erreichte der Streit um die Wählerlisten seinen vorläufigen Höhepunkt. Es kam zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen bengalische Muslime, bei denen etwa 3.000 getötet wurden. Narasimha Rao, der damalige indische Außenminister, kündigte den Bau eines Zaunes zwischen Bangladesh und Assam an, um die Zuwanderung aus Bangladesh zu stoppen. Diese Ankündigung, die nicht in die Tat umgesetzt wurde, führte zu erheblichen Spannungen zwischen Bangladesh und Indien. Als Zugeständnis gegenüber der assamesischen Bevölkerung wurden 1985 fast 700.000 Namen von den Wählerlisten gestrichen. Deportationen von illegal eingewanderten Muslimen fanden jedoch nicht statt, schon deshalb nicht, weil die indische Führung befürchten mußte, Wählerstimmen von Muslimen in ganz Indien zu verlieren. Ende der 80er Jahre konnten sich in Assam separatistische Kräfte etablieren, die nicht nur die Vertreibung illegal eingewanderner Bangladeshis fordern, sondern die Sezession Assams anstreben.

Offene Grenzen: Nepal und Indien

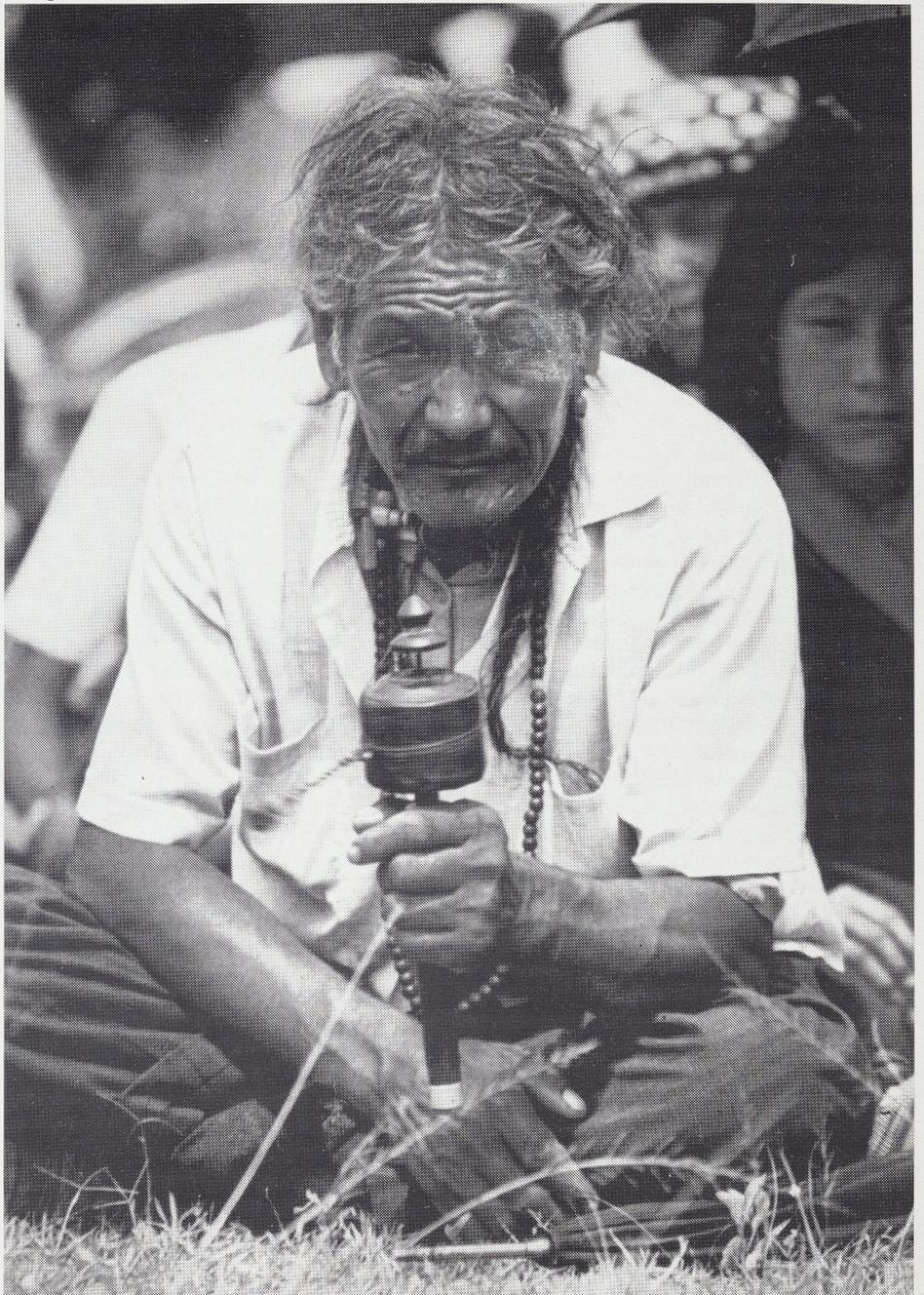
Im Jahre 1950 kam es zwischen Indien und Nepal zum Abschluß eines Vertrages über Frieden und Freundschaft. Dieser Vertrag garantierte offene Grenzen für die Bürger der Länder in bezug auf Handel, Eigentumserwerb und Freizügigkeit. Auch der Warenverkehr sollte keinen Beschränkungen unterworfen sein.

Die Migrationsbewegung von Nepal nach Indien war immer stärker ausgeprägt als in der Gegenrichtung. Gurkhas dienten in der indischen Armee und bezogen nach ihrer Pensionierung Renten aus Indien. Nepalis arbeiteten als Aufseher in den Teeplantagen von Darjeeling oder als Hirten in Assam.

Als jedoch Inder in zunehmendem Maße nach Nepal emigrierten, sorgte das bei nepalesischen Politikern für erhebliche Irritationen. Die Regierung Nepals ergriff Maßnahmen, um die Zuwanderung von Indern zu kontrollieren. Der 'Land Reform Act' von 1964 verbot den Verkauf von Land an Ausländer ohne die Genehmigung der Regierung. Inder hatten keinen Zugang mehr zu Arbeitsstellen in der Verwaltung und die Beschäftigung von zugewanderten Indern im privaten Bereich wurde kontrolliert.

Darüberhinaus führte man 1975 ein System zur Registrierung nepalesischer Staatsbürger ein. Im Jahre 1980 wurden die Bestimmungen zur Staatsbürgerschaft in der Weise modifiziert, daß nur derjenige nepalesischer Staatsbürger sein konnte, dessen Vater Nepali war.

Die öffentliche Meinung in bezug auf die in Nepal lebenden Inder war geteilt. Kritiker einer ungehinderten Zuwanderung nach Nepal befürchteten zum einen, daß durch die Anwesenheit der Inder viele Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung verloren gingen, zum anderen fürchtete man eine "Indisierung" der nepalesischen Gesellschaft, die als Bedrohung für Kultur und staatliche Souveränität Nepals interpretiert wurde. Andere hingegen wiesen darauf hin, daß die nepalesische Wirtschaft erheblich von den indischen Händlern, Geschäftsleuten



Tibetischer Flüchtling in einem südindischen Lager (Foto: Walter Keller)

und Handwerkern profitiere.

Das hohe Bevölkerungswachstum im Terai (Südnepal), das nach Meinung der Herrschenden in Kathmandu ebenfalls auf die ungehinderte Einwanderung aus Indien zurückzuführen war, wurde als Bedrohung für das existierende politische System empfunden. Man befürchtete, daß durch die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen die Monarchie und die mit ihr verbundene Regierung in Gefahr geraten könnte. In einem Referendum, das Anfang der 80er Jahre abgehalten wurde, votierte der Großteil der in den Bergregionen Nepals lebenden Bevölkerung für die Beibehaltung der Monarchie, die Mehrheit im Terai hingegen forderte die Etablierung eines demokratischen Mehrparteien-Systems. Nach teilweise gewalttätigen Auseinandersetzungen gegen die Monarchie im Jahre 1990 dankte die Regierung ab. In der Folge wurde eine neue Verfassung ausgearbeitet, die die Macht des Königs deutlich einschränkte und demokratische Wahlen vorsah. Trotz der Unterstützung des Demokratisierungs-Prozesses durch Indien stehen viele Nepalis den in Nepal lebenden Indern distanziert gegenüber; es bleibt abzuwarten, wie sich das Zusammenleben beider Bevölkerungsgruppen in Zukunft entwickeln wird.

Die Migration von Nepalis nach Sikkim und Bhutan

Ost-Nepal ist eine der ärmsten Regionen Nepals mit wenig fruchtbarem Land und einem hohen Bevölkerungswachstum. Auf Grund der schwierigen Lebensumstände gab es immer wieder Migrationsbewegungen in das benachbarte Sikkim, das bis 1970, obwohl unter indischer Oberherrschaft stehend, offiziell als unabhängig galt. Sikkim, das unter der Herrschaft eines Monarchen, des Chogyals, stand, war stark durch den tibetischen Buddhismus geprägt. Anfang der 70er Jahre war die Zahl der eingewanderten Nepalis und deren Nachkommen so groß geworden, daß sie zahlenmäßig die einheimischen Sikkimesen übertrafen. Alarmiert von dieser Entwicklung initiierte der Chogyal eine Kampagne, um die tibetische Kultur und Sprache wiederzubeleben. Von 1973-1975 gab es von seiten der in Sikkim lebenden Nepalis, die meistens nicht die Staatsbürgerschaft des Landes besaßen, verschiedene Aktionen für mehr Demokratie und größeren politischen Einfluß. Indien unterstützte diese Bemühungen, nicht zuletzt, um in der strategisch wichtigen Region an der Grenze zu China Einfluß ausüben zu können. 1975 annektierte Indien Sikkim, setzte den Chogyal ab und ließ Wahlen abhalten, aus denen die Nepalis als stärkste Frak-

tion hervorgingen.

Diese Entwicklung wurde im benachbarten Bhutan mit großer Sorge verfolgt. Bhutan ist der einzige der vier buddhistischen Himalaya-Staaten (Ladakh, Sikkim, Bhutan und Tibet), der seine Unabhängigkeit weitgehend bewahren konnte. Indien verzichtet zwar auf die Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes, hat sich jedoch das Recht vorbehalten, die Außenpolitik Bhutans zu kontrollieren (Vertrag von 1949). Die offizielle Sprache des Landes ist Dzongkha, ein Dialekt des Tibetischen.

Die Migrationsbewegung von Nepalis nach Bhutan begann bereits im Neunzehnten Jahrhundert. Die Herrscher Bhutans tolerierten die Zuwanderung und als 1950 die nepalesische Bevölkerung während einer Kampagne des von Indien gesteuerten 'Bhutan State Congress' den König unterstützte, erhielten die Zuwanderer Zugang zu Arbeitsplätzen in Regierung und Verwaltung. Darüberhinaus gewährte man ihnen im Jahre 1959 die bhutanische Staatsbürgerschaft.

Mitte der 80er Jahre veränderte sich jedoch die Situation für die nepalesischen Einwanderer. Alarmiert durch den zunehmenden Einfluß der Nepali und die demographische Entwicklung (1988: 48 Prozent bhutanische Buddhisten; 45 Prozent Nepalis) initiierte König Wangchuk verschiedene Maßnahmen, um die tibetisch-buddhistische Kultur Bhutans zu stärken. Man erließ den sogenannten 'Code of Conduct', der nepalesische bzw. indische Kleidung verbot und das Tragen der traditionellen Kleidung Bhutans vorschrieb. Nepali durfte nicht mehr in den Schulen unterrichtet werden, Dzongkha wurde in allen Bereichen als offizielle Sprache durchgesetzt. Verstöße gegen diese Bestimmungen wurden mit Geldstrafen oder Gefängnis bestraft. Konsequenz dieser Restriktionen war, daß ca. 25.000 Nepali ins indische Westbengalen flohen, weitere 6.000 kehrten nach Nepal zurück. Viele der Geflohenen schlossen sich der 'Bhutanese People's Party' (BPP) an, die für eine Demokratisierung des politischen Systems in Bhutan eintritt. Aktivisten der BPP drangen von Indien nach Bhutan ein, wo es zur Konfrontation mit bhutanischen Sicherheitskräften kam.

Im Dezember 1990 verfügte die Regierung Bhutans, daß alle Einwohner des Landes, die nicht beweisen konnten, vor 1958 nach Bhutan eingewandert zu sein, Bhutan bis zum 15. Januar 1991 zu verlassen hätten. Obwohl es nicht zu weitreichenden Verfolgungen kam, verließen viele Nepali das Land und gingen nach West-Bengalen oder Nepal. Die indische Regierung vermied in der Vergangenheit, die 'Bhutanese People's

Party' zu unterstützen, was zum einen mit den vertraglichen Verpflichtungen von 1949 zusammenhängt, zum anderen hat die indische Führung ein vitales Interesse daran, separatistischen Tendenzen innerhalb der nepalesischen Bevölkerung in Indien vorzubeugen. In Darjeeling existiert bereits eine politische Partei, die ein autonomes "Gurkhaland" innerhalb der indischen Union fordert.

Durchlässige Grenzen

Wie die zwölf dargestellten Migrationsbewegungen zeigen, ist kein Land Südasiens in der Lage, den Zustrom von Zuwanderern zu stoppen. Die Grenzen sind durchlässig, da es den Regierungen an administrativer, militärischer und politischer Durchsetzungskraft mangelt. Die Gründe für die Durchlässigkeit der Grenzen sind:

1. Die Unübersichtlichkeit des Grenzverlaufs in dicht besiedelten Gebieten oder in Bergregionen.
2. Die ständige Überwachung aller Grenzen durch Grenzpatrouillen und die Einrichtung einer ausreichenden Zahl von Grenzübergängen ist für die einzelnen Länder unmöglich.
3. Die Bevölkerung auf beiden Seiten einer Grenze ist ethnisch, sprachlich und sozial nicht abgrenzbar, was die Integration von ethnisch verwandten Zuwanderern erleichtert.
4. Das Fehlen von allgemein gültigen Ausweisungspapieren macht die Kontrolle für die Behörden fast unmöglich.
5. Sowohl politische Flüchtlinge als auch Arbeitsmigranten verfügen in aller Regel über soziale Allianzen, die eine mögliche Ausweisung erschweren.

Bedrohungsängste durch Migrationsbewegungen

Viele Länder Südasiens reagierten nach ihrer staatlichen Unabhängigkeit relativ tolerant auf Migrationsbewegungen, die sie als Bestandteil des Staatsentstehungs-Prozesses akzeptierten. Nach der Teilung Indiens gab es große, zum Teil religiös motivierte Migrationsbewegungen, die von Indien bzw. Pakistan bereitwillig aufgenommen wurden. Im Gegensatz dazu sind die Wanderungsbewegungen der letzten zwei bis drei Jahrzehnte nicht nur unerwünscht, sondern auch unkontrollierbar. Sind sie doch häufig der Grund für Konflikte zwischen den einzelnen Ländern Südasiens. Beispiele hierfür gibt es viele.

In der Folge des Unabhängigkeitskrieges Bangladeshs befürchtete Indien, daß durch die großen Flüchtlingsströme aus Ostpakistan das demographische und politische Gleichgewicht zwischen Ost- und Westpakistan gestört werden könnte. In Assam sieht man die Einwanderung

derung vieler Bangladeshis aufgrund von Überfremdungsängsten und Bodenknappeit mit Sorge. Ähnliche Ängste gibt es in Bhutan gegenüber den nepalesischen Einwanderern oder in Tamil Nadu bezüglich der aus Sri Lanka geflohenen Tamilen. Diese Liste ließe sich noch beliebig fortführen: Angst vor kultureller Überfremdung, Verlust der politischen Eigenständigkeit, Mangel an Wohnraum, Ackerland und Arbeitsplätzen sind all diesen Konflikten gemeinsam. Je fremder die Gruppe der Immigranten in Religion und Sprache in dem jeweiligen Aufnahmeland ist, desto stärker sind die Ängste und die Ablehnung diesen gegenüber.

In Südasiens entstanden Konflikte sehr häufig dann, wenn die Einwanderer einer anderen ethnischen Gruppe angehörten (Bangladeshis in Assam, Inder in Nepal, Nepalis in Bhutan, etc.). Dabei spielt es kaum eine Rolle, ob die Flüchtlinge aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen eingewandert sind. Die Angst vor Überfremdung ist gerade bei den relativ kleinen Bevölkerungsgruppen im Nordosten des Subkontinents sehr stark. Die Konfrontation mit Immigranten aus anderen Regionen Südasiens führt andererseits zu einer stärkeren Betonung der eigenen Gruppenidentität gegenüber den Fremden. In diesem Zusammenhang sind auch die Bestrebungen der Regierungen Südasiens, die Einwanderungsbestimmungen zu verschärfen, zu sehen. Wirtschaftliche Überlegungen spielen hierbei eher eine untergeordnete Rolle. Die Immigration von Menschen gleicher Religion oder ethnischer Herkunft ist insofern für die Regierung des Einwanderungslandes ein alarmierendes Zeichen, da sie darauf hinweist, daß diese Gruppen in ihrem Herkunftsland Repressalien ausgesetzt sind und aus diesem Grund mit weiteren Zuwanderungen zu rechnen ist. Dies kann ebenfalls zu einer Verschlechterung der bilateralen Beziehungen führen.

Eine weitere Bedrohung für die soziale Stabilität wird in "bewaffneten Flüchtlingen" (zum Beispiel aus Bürgerkriegsgebieten wie Sri Lanka oder Afghanistan) gesehen, die ihre Waffen auch gegen das Gastland richten könnten. Die Angst vor Terrorismus spielt hier ebenfalls eine Rolle.

Die politische Rolle der Flüchtlinge

Flüchtlinge nehmen durchaus Einfluß auf die Politik in ihren Gastländern, insbesondere dann, wenn zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung eine ethnische Verwandtschaft besteht, wobei diese Einflußnahme häufig zeitlich begrenzt ist. So spielten die Muhajirs in der Zeit nach der Unabhängigkeit Pakistans eine führende Rolle in der damali-

gen Regierung. Einige Jahrzehnte später hatten sie Schwierigkeiten, ihre Interessen gegenüber der stärker werdenden Sindi-Mittelschicht durchzusetzen. Ähnlich erging es den tamilischen Flüchtlingen aus Sri Lanka. Während sie in der Anfangszeit des srilankischen Bürgerkriegs sowohl von der indischen Zentralregierung als auch von der Regierung des Bundesstaates Tamil Nadu willkommen geheißen wurden, verloren sie rasch an Unterstützung als sich der Konflikt in Sri Lanka durch die Aktivitäten der LTTE und die Anwesenheit der 'Indian Peace Keeping Forces' verschärfte.

Forderungen nach einer Verschärfung

Da die meisten Regierungen in Südasiens wenig Einfluß auf die Einwanderung von Flüchtlingen haben, versuchen sie, stärkeren Einfluß auf die Ausreisebestimmungen der Nachbarländer zu nehmen. Der erste Schritt hierbei besteht darin, auf diplomatischem Weg Druck auszuüben, um die jeweiligen Regierungen zu einer restriktiveren Kontrolle der Ausreisemodalitäten zu bewegen. Man dringt darauf, die für die Abwanderung verantwortlichen Mißstände zu beheben.

Werden auf diplomatischem Weg nicht die gewünschten Erfolge erzielt, kommt es häufig zu militärischen Interventionen, um den Flüchtlingsstrom aufzuhalten bzw. die Flüchtlinge zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen. Außerdem sollen potentielle Immigranten schon an der Grenze durch die Stationierung von Truppen abgeschreckt werden, nicht zuletzt auch, um die eigene Bevölkerung zu beruhigen. Die in nächster Nähe der Grenze lebende Bevölkerung hat unabhängig von ihrer Regierung eigene Strategien entwickelt, unerwünschte Migrationsbewegungen zu stoppen. Bereits ins Land gekommene Flüchtlinge werden attackiert, so sollen potentielle Einwanderer abgeschreckt und bereits im Land lebende Flüchtlinge zur Rückkehr in ihre Heimatländer bewegt werden.

In größerem Maßstab stattfindende Migrationsbewegungen erregen die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und zeigen die innenpolitischen Probleme eines Staates auf. Die Verfolgung von Minderheiten wird erst dann zur Kenntnis genommen, wenn diese in ein Nachbarland fliehen und die innere Stabilität dieses Landes zu gefährden drohen. Die Regierungen Südasiens haben nun gemerkt, daß die Abwanderung großer Bevölkerungsgruppen die davon betroffenen Nachbarstaaten zu politischem oder sogar militärischem Eingreifen veranlassen kann, wobei die zwischenstaatlichen Beziehungen dauerhaft in Mitleidenschaft gezogen werden können.

Bilaterale Lösungsversuche

Die Erkenntnis, daß grenzübergreifende Migrationsbewegungen gravierende Auswirkungen auf die innere Sicherheit, die politische Stabilität und die internationalen Beziehungen eines Staates haben können, hat zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Ein- und Ausreisebestimmungen der einzelnen Staaten geführt. Die Konzepte für eine Kooperation auf diesem Sektor werden mittlerweile auf höchster Regierungsebene erarbeitet. Die 'South Asian Association for Regional Cooperation' (SAARC) beschäftigt sich aus Angst vor einer Zersplitterung der Organisation nicht mit der Flüchtlingsthematik in der Region. Keines der Länder Südasiens hat bisher die Flüchtlings-Konvention der Vereinten Nationen unterzeichnet. Die Regierungen dieser Staaten behandeln das Migrationsproblem ausschließlich auf bilateraler Ebene, um auszuschließen, daß ein internationales Abkommen ihren Handlungsspielraum einschränkt (siehe dazu die Abkommen zwischen Indien, Bangladesh und Pakistan, bzw. zwischen Indien und Sri Lanka, etc.).

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das übergeordnete Ziel in der Migrationspolitik darin besteht, die Durchlässigkeit der Grenzen stark zu reduzieren und klar zu definieren, wer Staatsbürger eines Landes ist und wer nicht. Für die Migrationsbewegungen im südasiatischen Raum sind primär politische Mißstände verantwortlich, ökonomische Faktoren spielen nur eine untergeordnete Rolle. Für die Analyse von Migrationsbewegungen sind neben der politischen Situation im Heimatland folgende Faktoren zu berücksichtigen: die Durchlässigkeit der Grenzen, ethnische und/oder religiöse Gemeinsamkeiten mit Bevölkerungsgruppen im Aufnahmeland und die Integrationsbereitschaft der Regierungen des Gastländer. Politisch motivierte Emigration vermindert häufig die ethnische Diversität des Ursprungslandes, wohingegen ökonomisch motivierte Immigration die soziale Heterogenität des Aufnahmelandes erhöht. Um die Ursachen der Wirtschaftsmigration zu beseitigen, müssen die ökonomischen Diskrepanzen zwischen Herkunfts- und Zielstaat abgebaut werden. Demgegenüber weist die politisch motivierte Migration auf innenpolitische Konflikte zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen oder aber zwischen der Bevölkerung und der Regierung hin.

(Der Amerikaner Myron Weiner ist Politikwissenschaftler. Sein Beitrag erschien in 'Economic and Political Weekly', Bombay. Übersetzung Oliver Stege und Stephanie Lovasz).