

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific geographical locations.

Vom Ende der Geduld

Afghanische Flüchtlinge in Pakistan

SANAA ALIMIA

September 2016

- Jahrzehntlang war Pakistan Heimat für eine der größten Flüchtlingsgemeinschaften der Welt. Seit Ende der 1970er Jahre gab und gibt es massive Fluchtbewegungen von Afghanistan nach Pakistan. In den späten 1990er Jahren fanden zwischen sechs und sieben Millionen Afghan_innen in ihrem Nachbarland Zuflucht.
- Nach 2001 und der NATO-geführten Intervention in Afghanistan sind Millionen afghanischer Flüchtlinge in ihr Heimatland zurückgekehrt. Dessen ungeachtet beherbergt Pakistan weiterhin ungefähr 1,5 Millionen registrierte Flüchtlinge. Hinzu kommt eine Dunkelziffer von geschätzten ein bis zwei Millionen undokumentierten afghanischen Migrant_innen in Pakistan.
- Der Rechtsstatus von Afghan_innen in Pakistan ist ein umstrittenes Thema. Nur ein Teil der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan ist in der Lage, sich zu registrieren. Allerdings genießen nur registrierte Flüchtlinge bestimmte, vom pakistanischen Staat und der Völkergemeinschaft gewährte Rechte und haben Zugang zu entsprechenden Unterstützungsstrukturen.
- Gegenwärtig sehen sich afghanische Flüchtlinge in Pakistan – insbesondere die Flüchtlinge aus den unteren Einkommensklassen – mit zunehmender Diskriminierung von Seiten der pakistanischen Politik und Behörden konfrontiert. Der Druck, Pakistan zu verlassen, steigt. Zudem sind bestimmte Minderheiten innerhalb der afghanischen Diaspora, insbesondere die Hazara, steigender konfessionell motivierter Gewalt von militanten Islamisten in Pakistan ausgesetzt. Viele Afghan_innen, die nicht in der Lage bzw. nicht bereit sind, nach Afghanistan »zurückzukehren«, entscheiden sich, über irreguläre Wege in Drittländer auszuwandern. Der Umstand, dass der Fokus der Politik bisher einseitig auf der Rückführung der Flüchtlinge nach Afghanistan liegt, verhindert die Diskussion anderer dauerhafter Lösungsansätze in dieser Frage.



Inhalt

Einleitung	2
Phasen und Hintergründe der afghanischen Migration nach Pakistan	2
Der Rechtsstatus von Afghan_innen in Pakistan	3
Afghanische »Flüchtlinge«	3
Undokumentierte afghanische Migrant_innen	4
Einbürgerung und Neuansiedlung	4
Aktuelle Entwicklungen in Pakistan:	
Rückführung und zunehmende Diskriminierung	5
Konfessionell motivierte Gewalt gegen die Hazara in Pakistan	6
Literatur	8

Einleitung

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 (UNHCR) gemessen an der Gesamtzahl der Geflüchteten das wichtigste Aufnahmeland für Flüchtlinge weltweit. In der jüngeren Vergangenheit verlassen jedoch immer mehr Afghan_innen 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. So werden Flüchtlinge auch durch zunehmenden Druck und Diskriminierung von staatlicher Seite, reduzierte finanzielle Unterstützung, das Fehlen von langfristig angelegten lokalen Integrationsangeboten und die wachsende wirtschaftliche und politische Unsicherheit in Pakistan zum Gehen gedrängt. Tatsächlich produziert Pakistan auch selbst Migration in Form einer hohen Zahl an Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Wirtschaftsmigrant_innen. Afghan_innen, die Pakistan verlassen, kehren entweder nach Afghanistan zurück oder wandern in Drittstaaten, wie z. B. Australien und die Türkei, sowie in europäische Länder aus.

Phasen und Hintergründe der afghanischen Migration nach Pakistan

Die Massenflucht von Afghanistan nach Pakistan begann in den 1970er Jahren und lässt sich in fünf Phasen unterteilen, wobei jede Phase unterschiedliche Reaktionen der pakistanischen Gesellschaft, des Staates und von internationaler Seite hervorrief.

Die erste Phase der afghanischen Migration nach Pakistan dauerte von 1973 bis 1978 und setzte mit der Machtergreifung Daoud Khans in Afghanistan im Jahr 1973 ein, der in einem gewaltlosen Putsch die Monarchie absetzte. Nach dem Staatsstreich flüchtete eine zunächst noch relativ kleine Gruppe von Afghan_innen nach Pakistan. Die Flüchtlinge waren hauptsächlich Islamisten, denen durch die neue, kommunistisch orientierte Regierung in Kabul Verfolgung drohte.

Nachdem die kommunistische Demokratische Volkspartei Afghanistans (DVPA) 1978 im Rahmen der Saur- bzw.

Fakten über afghanische Flüchtlinge in Pakistan

- Im Jahr 2015 waren in Pakistan 1,5 Millionen Afghan_innen beim UNHCR bzw. den staatlichen Behörden registriert (UNHCR 2015). Nach Schätzungen der Behörden und unabhängiger Expert_innen beläuft sich die zusätzliche Dunkelziffer auf eine bis zwei Millionen Afghan_innen, die sich als undokumentierte Migrant_innen ohne gültige Ausweispapiere in Pakistan aufhalten. Die Gesamtzahl afghanischer Flüchtlinge in Pakistan dürfte entsprechend zwischen 2,5 und 3,5 Millionen betragen.
- 90 Prozent der Afghan_innen, die nach Pakistan zugewandert bzw. geflüchtet sind, kamen ursprünglich in den frühen 1980er Jahren ins Land. 74 Prozent der heutigen afghanischen Diaspora wurde allerdings bereits in Pakistan geboren (Quelle: Government of Pakistan and UNHCR 2012).
- Die meisten afghanischen Flüchtlinge gehen in Pakistan einer niedrig entlohnten Tätigkeit nach und leben in städtischen Gebieten, vornehmlich in den beiden an Afghanistan angrenzenden Provinzen Khyber Pakhtunkhwa (KP) und Belutschistan. Eine beträchtliche Anzahl afghanischer Migrant_innen lebt auch in den städtischen Gebieten von Punjab und Sindh.
- Innerhalb der afghanischen Flüchtlingsgemeinschaft in Pakistan bilden Paschtunen die größte ethnische Gruppe (82 Prozent), gefolgt von Tadschiken (fünf Prozent), Usbeken (vier Prozent) und Persern (drei Prozent) (Quelle: Government of Pakistan and UNHCR 2005).

Aprilrevolution an die Macht kam, begann die zweite Phase der Flucht, die bis 1988 andauerte. Die Flüchtlingsströme Richtung Pakistan nahmen nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan im Dezember 1979 drastisch zu. Während dieser Zeit suchten vier bis fünf Millionen Afghan_innen in Pakistan Zuflucht, während ca. drei Millionen Afghan_innen in den Iran flüchteten. Die Afghan_innen wurden nicht nur von Pakistan willkommen geheißen, sondern auch von den internationalen Hilfsorganisationen und dem damaligen großen Bündnispartner Pakistans, den Vereinigten Staaten von Amerika. In dieser Zeit richtete Pakistan insgesamt 334 Flüchtlingslager für Afghan_innen ein. Die Lager dienten auch als zentrale Rekrutierungsbasis für afghanische Mudschaheddin-Parteien, von denen einige von den USA und anderen Bündnispartnern unterstützt und protegert wurden, mit dem Ziel, der Sowjetunion in Afghanistan im Wettstreit des kalten Krieges eine Niederlage beizuführen.

Die dritte von 1988 bis 1992 andauernde Phase begann nach dem Rückzug der Sowjetunion und dem Ausbruch

des Bürgerkrieges in Afghanistan. Als die internationale Aufmerksamkeit und die Finanzhilfen für Afghanistan und die Flüchtlingsdiaspora in Pakistan nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schnell abebbten, kehrten bewaffnete Mudschaheddin-Gruppen mit klaren Machtambitionen nach Afghanistan zurück. Sie verfolgten Mitglieder der DVPA sowie ehemalige afghanische Staatsbedienstete und drängten diese zur Flucht. In dieser Zeit flüchteten jedoch auch Afghan_innen, die nach 1988 zunächst in ihre Heimat zurückgekehrt waren, später aber (wieder) nach Pakistan auswanderten, 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 schlussendlichen Machtübernahme der Taliban 1996. Diese Jahre waren auch von schweren Dürren, infrastrukturellem Verfall, schlechten Einkommensperspektiven in Afghanistan und begrenzter internationaler Unterstützung geprägt. Die schiitischen Hazara Afghanistans wurden von den Taliban ganz besonders ins Visier genommen und flohen in großer Zahl, v. a. in die städtischen Gebiete Pakistans, z. B. nach Quetta, Karachi und Rawalpindi, aber auch in den Iran. Aufgrund der neuen Fluchtbewegungen aus Afghanistan, aber auch wegen hoher Geburtenraten, wuchs die Flüchtlingsdiaspora in Pakistan weiter an und erreichte einen neuen Höhepunkt: Nach Schätzungen lebten zu dieser Zeit rund sechs bis sieben Millionen Afghan_innen in Pakistan. Trotz der hohen Zahlen nahm die internationale Unterstützung und Aufmerksamkeit für afghanischen Flüchtlinge und ihre Lage weiter ab. Dazu kam, dass die öffentliche Stimmung in Pakistan zunehmend kippte und begann sich gegen die Geflüchteten im Land zu richten.

Die fünfte Phase von 2001 bis heute vollzieht sich vor dem Hintergrund der von den USA geführten NATO-Intervention in Afghanistan. Während dieser Zeit hat sich der allgemeine Migrationstrend umgekehrt und es ist zeitweise zu einer beträchtlichen Rück- und Abwanderung von Afghan_innen aus Pakistan gekommen: So kehrten allein zwischen 2001 und 2005 3,9 Millionen Afghan_innen aus Pakistan in ihre Heimat zurück. Allerdings können und wollen nicht alle Geflüchteten nach Afghanistan zurückkehren: 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_innen. Seitdem werden Afghan_innen, die neu nach Pakistan kommen, nicht mehr als Flüchtlinge in Pakistan registriert und erhalten entsprechend auch keine Ausweispapiere. In Pakistan verbleibende afghanische Flüchtlinge sehen sich mit zunehmendem Druck und Anfeindungen konfrontiert.

Der Rechtsstatus von Afghan_innen in Pakistan

Der rechtliche Status der Afghan_innen in Pakistan ist ein umstrittenes Thema. Wie auch andere südasiatische Länder hat Pakistan die Abkommen der Vereinten Nationen (VN), die Flüchtlinge und ihren Status international definieren – nämlich das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951, besser bekannt als die Genfer Flüchtlingskonvention, und das Zusatzprotokoll von 1967 –, nicht unterzeichnet. Gleichwohl hat die Regierung seit 1979, dem Jahr, in dem das UNHCR sein erstes Büro in Pakistan bezog, immer wieder erklärt, im »Geiste« der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 zu handeln. Das UNHCR arbeitet mit Genehmigung und Unterstützung der pakistanischen Regierung im Land. Außerdem hat Pakistan spezielle Verwaltungsstrukturen aufgebaut, die für Fragen rund um (afghanische) Flüchtlinge zuständig sind – insbesondere das Ministerium der Staaten und Grenzregionen (SAFRON) und das Generalkommissariat für afghanische Flüchtlinge in Pakistan (CCAR). Trotzdem gibt es weder einen inländischen Rechtsrahmen zur Definition und Unterscheidung von »Asylsuchenden« bzw. »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_innen seit den 1970er Jahren diverse Phasen durchlaufen, wodurch nicht alle Afghan_innen in Pakistan als Flüchtlinge gelten.

Afghanische »Flüchtlinge«

Die in Pakistan gemeinhin als »afghanische Flüchtlinge« bezeichnete Gruppe sind diejenigen Afghan_innen, die beim UNHCR und den staatlichen Behörden registriert sind. Aus rechtlicher Sicht wird ihnen durch die Registrierung kein »Flüchtlingsstatus« zuerkannt. Stattdessen werden sie als »vorübergehend geduldete« afghani-

sche Bürger_innen in Pakistan angesehen (Khan 2012). Gleichwohl werden ihnen durch die Regierung bestimmte Rechte gewährt. Über das UNHCR haben sie Zugang zu Rechtshilfe, und seit 2007 stellen ihnen die pakistanischen Behörden individuelle, computergestützte Personalausweise aus, »Proof of Registration« oder kurz POR-Ausweis genannt. 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 Regierung vier Mal auf Ad-hoc-Basis verlängert und laufen nach der jüngsten, im Sommer 2016 verabschiedeten Verlängerung noch bis Ende des Jahres. Gegenwärtig sind ca. 1,5 Millionen Afghan_innen in Pakistan registriert und Inhaber eines POR-Ausweises. Die Mehrzahl der auf diese Weise registrierten Flüchtlinge kommt aus unteren bzw. mittleren Einkommensschichten.

Undokumentierte afghanische Migrant_innen

Es liegen keine genauen Zahlen zu der Gruppe der afghanischen Staatsangehörigen vor, die sich ohne gültige Ausweispapiere in Pakistan aufhalten. Nach Schätzungen liegt ihre Zahl zwischen einer und zwei Millionen Menschen. Diese Migrant_innen verfügen über keinen rechtlich anerkannten Nachweis, zu der oben genannten Kategorie von »Flüchtlingen« zu gehören. Die meisten Afghan_innen, die sich nach 2001 in Pakistan niedergelassen haben, zählen zu dieser Kategorie. Nach einem offiziellen Rundschreiben, das die pakistanische Regierung 2001 veröffentlichte, werden Migrant_innen ohne gültige Aufenthaltsdokumente in Pakistan als »illegal« eingestuft, sie können keinen POR-Ausweis beantragen. Viele dieser Migrantinnen mögen aus wirtschaftlichen Gründen nach Pakistan gekommen sein, andere sind, gerade aber auch in den letzten Jahren, aufgrund von Sicherheitsbedenken geflohen. Migrant_innen ohne gültige Registrierung oder Aufenthaltsdokumente können sich zwecks Unterstützung an kein institutionelles System in Pakistan wenden, lediglich gelten auch für sie die allgemeinen menschenrechtlichen Regelungen der pakistanischen Gesetzgebung. Auch die Unterstützung durch internationale Institutionen ist für diese Gruppe sehr begrenzt. Nach Angaben von Verwaltungsbeamten bemüht sich Islamabad um die Einrichtung eines Registrierungssystems für Afghan_innen ohne gültige Aufenthaltsdokumente mit dem

Argument, dass ein solches System unter Sicherheitsaspekten für Pakistan vorteilhaft wäre und die Rückführung fördern würde. Bisher wurden jedoch keine Einzelheiten des geplanten Registrierungsverfahrens und seiner rechtlichen Konsequenzen veröffentlicht. Die Mehrheit der undokumentierten afghanischen Migrant_innen gehört zu den unteren Einkommensschichten und ist von Jobs im informellen Wirtschaftssektor abhängig, der durch ein hohes Maß an Ausbeutung geprägt ist.

Einbürgerung und Neuansiedlung

Neben den genannten Gruppen gibt es noch weitere Kategorien von Afghan_innen in Pakistan, wie etwa zeitweilige Besucher_innen mit legalen Visa (z.B. Studierende, Kaufleute) oder Flüchtlinge, die in das Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus des UNHCR aufgenommen wurden (in der Regel mit dem Ziel der Neuansiedlung in einem Drittstaat). Innerhalb der afghanischen Migrant_innengemeinschaft in Pakistan stellen diese Menschen jedoch nur eine relativ kleine und privilegierte Gruppe dar.

Einige Afghan_innen haben auch die pakistanische Staatsbürgerschaft erlangt, sei es auf legale Weise oder über informelle Kanäle. Die Anzahl der in diese Kategorie fallenden Afghan_innen ist unbekannt. Der (legale) Zugang zur Staatsbürgerschaft ist jedoch sehr begrenzt, und Afghan_innen, die die pakistanische Staatsbürgerschaft erlangt haben, stammen überwiegend aus den oberen mittleren Einkommensgruppen und dürften die Gunst politischer Akteure in Pakistan genießen. Nach dem pakistanischen Gesetz ist es Afghan_innen nicht gestattet, die pakistanische Staatsbürgerschaft anzunehmen, selbst wenn sie im Land geboren wurden. Gemäß dem Staatsbürgerschaftsgesetz von 1951 können nur Frauen, die einen pakistanischen Mann heiraten, eine Staatsbürgerschaft erlangen.

Laut UNHCR gibt es grundsätzlich drei dauerhafte Lösungsansätze für Flüchtlinge: die Einbürgerung (lokale Integration), die Rückführung ins Heimatland und die Neuansiedlung in einem Drittstaat. Pakistanische Politiker_innen und Beamte_innen lehnen den Ansatz der Einbürgerung im Falle der afghanischen Flüchtlinge kategorisch ab. Die innenpolitischen Gründe hierfür sind komplex, können aber u. a. in Pakistans empfindlichem – und diskriminierendem – ethnisch-politischem Gleichge-

wicht verortet werden. In Belutschistan beispielsweise reagiert die nach größerer Unabhängigkeit Belutschistans strebende, belutschische, nationalistische Bewegung sensibel auf die Einbürgerung afghanischer Paschtun_innen (die zum Teil informell schon stattgefunden hat), aus Angst, dass dies das demographische Gleichgewicht der Provinz ändern und zu ihren Ungunsten in Bezug auf ihre Forderungen kippen könnte.

Die Präsenz einer großen Flüchtlingsbevölkerung hat natürlich auch Auswirkungen auf die Stadtplanung, das Wohnungswesen, Straßen und Infrastruktur, das Gesundheitswesen und die 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, wo ein erheblicher Teil der Bevölkerung afghanische Flüchtlinge sind, kann aber davon ausgegangen werden, dass diese eine maßgebliche Auswirkung auf die Haushaltserwägungen haben.

Aktuelle Entwicklungen in Pakistan: Rückführung und zunehmende Diskriminierung

Seit 2001 sind Millionen Afghan_innen nach Afghanistan zurückgekehrt. Der Rahmen für eine Rückkehr wird von vielfältigen Faktoren beeinflusst, vom individuellen und gesellschaftlichen Kontext sowie durch Wiedereingliederungsangebote und dem Stand der Friedenskonsolidierung in Afghanistan. Die Rückkehr der Flüchtlinge ist zudem zu einem Leitthema der pakistanischen Regierung, der internationalen Hilfsorganisationen und der NATO-Mitgliedstaaten geworden. Sie ist auch Gegenstand diverser Dreiparteien-Abkommen zwischen den Regierungen Afghanistans, Pakistans und dem UNHCR. Seit Mitte der 1990er Jahre werden verschiedene freiwillige Rückführungsprogramme für Afghan_innen durch das UNHCR und die pakistanische Regierung gefördert. Nach Beginn der NATO-Intervention in Afghanistan und den internationalen Bemühungen um eine »Friedenskonsolidierung« im Land wird die Rückführung systematisch vorangetrieben. Seit 2002 wird Afghan_innen eine Rückkehrbeihilfe in Höhe von 200 US-Dollar pro Person für die Rückkehr in ihre Heimat geboten. Dieser Betrag soll im Laufe des Jahres 2016 angehoben werden,¹ da

1. Anm. der Redaktion: Der Betrag wurde in der Zwischenzeit auf 400 US-Dollar angehoben.

davon ausgegangen wird, dass die derzeitige Summe lediglich die Transportkosten deckt und somit für eine Wiedereingliederung unzureichend ist. Die Beihilfen können in Auszahlstellen in Afghanistan bezogen werden, wo dann die pakistanischen POR-Ausweise der Migrant_innen zerschnitten und somit ungültig gemacht werden. Diese Afghan_innen dürfen im Anschluss nicht mehr nach Pakistan zurückkehren. Sollten sie dennoch re-emigrieren, gelten sie als irreguläre Migrant_innen und können sich in Pakistan nicht erneut registrieren lassen.

Die Politik der Unterstützung der Rückkehr geht außerdem mit einer dramatischen Kürzung der Finanzausstattung für die in Pakistan verbleibende afghanische Bevölkerung einher. Viele Afghan_innen können und wollen nicht nach Afghanistan zurückkehren. Während einige bereits laufende Programme für Grundschulbildung und die Wasser- und Gesundheitsversorgung in Flüchtlingslagern derzeit zumindest noch in Teilen finanziell unterstützt werden, sind die meisten direkten Hilfsleistungen ausgesetzt worden. So erhalten afghanische Flüchtlinge in Pakistan keine Nahrungsmittelrationen sowie auch keine finanzielle Unterstützung mehr. Angesichts der Flüchtlingskrise in Europa und dem Mittelmeer wurde auch ein Teil des UNHCR-Budgets in Pakistan nach Europa umgeleitet.

Parallel dazu hat sich der öffentliche Diskurs über die afghanischen Flüchtlinge in Pakistan verändert. Während die Afghan_innen in den 1980er Jahren von der pakistanischen Führung im Großen und Ganzen mit offenen Armen empfangen und als nützlich für die Staatsinteressen erachtet wurden, drehte sich der Diskurs ab den späten 1990er Jahren zunehmend gegen die Zuwanderung. Nach 2001 wurde die Rückführung zum beherrschenden Thema im Flüchtlingsdiskurs. In den vergangenen Jahren wurden afghanische Flüchtlinge zudem immer häufiger zum Sündenbock für terroristische Gewalt und Kriminalität gemacht und als Belastung für den Staat bezeichnet. Ein Teil des migrantenfeindlichen Diskurses überschneidet sich mit der klassenbasierten Diskriminierung gegen die ärmere Bevölkerung im Allgemeinen, da viele afghanische Migrant_innen als Tagelöhner arbeiten. Es ist durchaus bedenklich, dass dieses Abstempeln zum Sündenbock von der Verantwortung des Staates – und von globalen und wirtschaftlichen Machtungleichgewichten – ablenkt, durch die die Voraussetzungen für Terrorismus, Kriminalität und Armut erst geschaffen

wurden. Des Weiteren ist die Diskriminierung gegen Afghan_innen auch innerhalb einer breiter angelegten Struktur der ethnisch-föderalen Diskriminierung und der ungleichen Entwicklung *innerhalb* Pakistans zu verorten. Im Zentrum Pakistans, d.h. im städtischen Punjab, neigt man dazu, die an der Grenze zu Afghanistan gelegenen Regionen, nämlich Khyber Pakhtunkhwa, Belutschistan und die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (FATA), und deren Bewohner_innen (in der Regel Paschtun_innen) als eng verwoben mit Afghanistan anzusehen. Auch der sogenannte Krieg gegen den Terror findet hauptsächlich in den afghanisch-pakistanischen Grenzregionen (und in Afghanistan selbst) statt, wodurch Millionen von pakistanischen Paschtun_innen zu Binnenvertriebenen und Flüchtlingen wurden, die vor Militärschlägen und Drohnenangriffen sowie militanter Gewalt fliehen.

Die Reaktionen von Politiker_innen und Behörden auf die Angriffe auf die *Army Public School* in Peschawar sind ein gutes Beispiel dafür, wie Afghan_innen in Pakistan heute zu Sündenböcken gemacht werden. Am 16. Dezember 2014 töteten sieben terroristische Angreifer, darunter zwei Afghanen, 141 Menschen (darunter 132 Schulkinder) in einer von der pakistanischen Armee betriebenen öffentlichen Schule. Kurz nach dem Anschlag trat der pakistanische Premierminister, Nawaz Sharif, im Staatsfernsehen auf, um einen nationalen Aktionsplan zur Eindämmung der terroristischen Bedrohung in Pakistan bekannt zu geben. Der breit angelegte Plan umfasste 20 Empfehlungen. Gemäß Punkt 19 soll eine »umfassende Politik für [die] Registrierung der afghanischen Flüchtlinge eingeleitet werden«, wodurch implizit Afghan_innen beschuldigt werden, direkt mit der terroristischen Gewalt in Pakistan in Zusammenhang zu stehen. Gleichzeitig wird die Tatsache ignoriert, dass afghanische Flüchtlinge in Pakistan bereits registriert sind. (Lediglich die undokumentierten Migrant_innen sind nicht registriert.)

Nach Berichten von *Human Rights Watch* ist die Zahl der Polizeiübergrieffe gegen Afghan_innen 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 wurden zwei Grundschulen für Flüchtlinge in der Nähe des Angriffsortes durch die Staatsbehörden geschlossen, da diese angeblich eine Sicherheitsbedrohung darstellten. Vergleichbare Maßnahmen wurden

auch andernorts durchgeführt. Des Weiteren sehen sich Afghan_innen seit 2001 regelmäßig mit polizeilichen Schikanen, Massen- und Einzelverhaftungen sowie Abschiebungen konfrontiert. Besonders ausgeprägt treten diese Schikanen jeweils vor Erneuerung der POR-Ausweise auf. Der Druck steigert die Gefühle des Unbehagens und der Verfolgung bei den Migrant_innen (was wiederum Einfluss auf die Entscheidung hat, Pakistan zu verlassen) und ist eine tiefgehende psychische Belastung im Alltag in dem Land, das vielen als Heimat gilt.

Die in Pakistan lebenden Afghan_innen sind außerdem oftmals 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 Torcham intensive Diskussionen in Politik und Medien aus, in denen es hauptsächlich um die vermeintlich notwendige Ausweisung der Afghan_innen aus Pakistan ging.

Aufgrund des immer stärker werdenden Drucks Pakistan zu verlassen, aber weiterhin bestehender Unsicherheit in Afghanistan, leben viele Afghan_innen, insbesondere aus den unteren und mittleren Einkommensschichten, grenzüberschreitend bzw. in Familienverbänden, die verteilt über internationale Grenzen hinweg wohnen (insbesondere die afghanisch-pakistanische Grenze). Der informelle Grenzübertritt begünstigt die Bestechlichkeit der Strafverfolgungsbehörden, die Schmiergelder von Reisenden verlangen.

Konfessionell motivierte Gewalt gegen die Hazara in Pakistan

Obwohl sich die Situation der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan ganz allgemein verschlechtert, sind einige Gruppen innerhalb der Diaspora besonders betroffen. Dies gilt z.B. für Frauen, insbesondere alleinstehende, die nicht auf größere soziale Unterstützungsnetzwerke zurückgreifen können. Es trifft aber auch insbesondere auf religiöse Minderheiten zu, die in Pakistan immer häufiger konfessionell motivierter Gewalt durch sunnitische militante Gruppen ausgesetzt sind. Diese Gruppen nehmen immer wieder Schiiten, Sufi-Schreine, Christen und andere Minderheiten durch Bombenanschläge und gezielte Tötungen ins Visier. Besonders schutzbedürftig sind die afghanischen Hazara. Die Hazara sind schiitische

Muslime, die aufgrund ihres physischen Erscheinungsbildes leicht zu identifizieren sind und eine wichtige Gruppe innerhalb der afghanischen Migrant_innengemeinschaft in Pakistan darstellen.

Bei einem Bombenanschlag der verbotenen sunnitischen Dschihadistengruppe Lashkar-e Jhangvi in der Stadt Quetta im Januar 2013 wurden 102 Menschen getötet und über 270 weitere verwundet. Eine zweite Bombe ging im Stadtviertel Hazara Town in Quetta hoch, wodurch 73 Menschen starben und mindestens 180 verletzt wurden. In Karatschi, einem weiteren Zentrum der Hazara in Pakistan, wurden Hazara zur Zielscheibe gezielter Tötungen durch die pakistanischen Taliban. Eine Rückkehr nach Afghanistan ist für die Hazara oft keine Alternative, da diese Minderheit auch innerhalb Afghanistans Diskriminierung und Verfolgung ausgesetzt ist. Die konfessionell motivierte Gewalt in Pakistan hat daher viele afghanische Hazara dazu gedrängt, aus Pakistan in die Türkei, nach Europa, Australien und Nordamerika auszuwandern. Viele Menschen aus ärmeren Haushalten haben keinen Zugang zu Rechtshilfe, mit der die Durchsetzung von Asylansprüchen bewirkt werden könnte. Sie migrieren daher über inoffizielle Wege.

In den vergangenen vier Jahrzehnten hat Pakistan verschiedene Phasen der Massenzuwanderung aus Afghanistan durchlaufen. Zu Spitzenzeiten in den späten 1990er Jahren haben mehr als sechs Millionen afghanische Flüchtlinge im Land Zuflucht gefunden. Obwohl Millionen von Afghan_innen nach 2001 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 den 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 Ansiedlung in Drittstaaten sollten als Teil der Lösung gesehen werden. Viele Afghan_innen haben über 35 Jahre in Afghanistan gelebt und tun sich daher schwer, in ein Heimatland zurückzukehren, das ihnen nicht vertraut ist bzw. in dem sie nie gelebt haben (wie im Fall der in Pakistan geborenen Flüchtlinge). Der pakistanische Staat ist bisher nicht willens, den Flüchtlingen die Option der Einbürgerung anzubieten oder mit Blick auf die undokumentierten Migrant_innen wirksame Wege der Legalisierung für diese Menschen zu schaffen. Einige Gruppen innerhalb der afghanischen Gemeinschaft sind sowohl in Pakistan als auch in Afghanistan besonders stark von Gewalt und Diskriminierung betroffen. Dies ist insbesondere der Fall bei den afghanischen Hazara. Für diese Gruppen ist die Möglichkeit einer Neuansiedlung in Drittstaaten essentiell und sollte von der Völkergemeinschaft unterstützt werden. Das Hauptaugenmerk auf die Rückführung der afghanischen Flüchtlinge zu legen – wie nicht nur durch den pakistanischen Staat, sondern auch die Völkergemeinschaft anvisiert – verkennt andere Möglichkeiten längerfristiger Migrationslösungen in Pakistan und darüber hinaus.



Literatur

Government of Pakistan and UNHCR (2012): Population Profiling, Verification and Response Survey of Afghans in Pakistan. Islamabad.

— (2005): Volkszählung zu Afghanen in Pakistan 2005. Islamabad.

Khan, Mohammad Bhehzad (2012): The Legal Environment in Pakistan for Registered Afghans. Islamabad: CAMP, 12–13.

UNHCR Pakistan (2015): Pakistan Informationsblatt. Islamabad.



Über die Autorin

Dr. Sanaa Alimia, *Department of Politics and International Relations (SOAS), London*, ist ein *CoFund Point Dahlem Research Fellow* an der *Berlin Graduate School of Muslim Cultures and Societies*, Freie Universität und dem Zentrum Moderner Orient, Berlin. Seit 2010 sammelt sie die mündlichen Zeugnisse von afghanischen und pakistanischen Flüchtlingen und von undokumentierten Migrant_innen in Pakistan, der Türkei und Europa.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: +49-30-26935-7450 | Fax: +49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:
Julia.Schultz@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisationen, für die die Autoren arbeiten.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-589-2