



Landesverteidigungsakademie
Wien

MIGRATION, FLUCHT UND SICHERHEIT IN AFGHANISTAN: PERSPEKTIVEN FÜR INTERNATIONALES ENGAGEMENT 2017

Markus Gauster

Für den Großteil der afghanischen Staatsbürger hat sich die sozioökonomische Lage seit dem Sturz der Taliban 2001 kaum verbessert. Gleichzeitig verschärfte sich der bewaffnete Konflikt mit Aufständischen. Sicherheitskräfte kontrollieren Anfang 2017 kaum mehr als die Hälfte des Territoriums. Diese und andere „Push-Faktoren“ sowie die Attraktivität Europas als „Pull-Faktor“ bewirkten eine neue Auswanderungswelle. Aus europäischer Perspektive geht es darum, die verschiedenen Phänomene von Migration und Flucht durch zivile und militärische Unterstützung zu bewältigen, ökonomische Perspektiven in Afghanistan zu schaffen und Nachbarstaaten einzubinden, um Migrationsströme aus der Region besser steuern zu können.

Konfliktlage

Die Situation in Afghanistan ist als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt einzustufen, der deutliche Züge eines Bürgerkrieges aufweist. Ein Anti-Regimekrieg militanter oppositioneller Kräfte, ein Machtkampf unterschiedlicher Ethnien sowie die Bekämpfung afghanischer Sicherheitskräfte und der internationalen Militärpräsenz stehen im Mittelpunkt. Diese Konfliktlinien erzeugen organisierte Gewalt im großen Maßstab und wirken sich negativ auf die Lebensumstände der Bevölkerung aus.

Die nationale Einheitsregierung unter Präsident Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah bleibt von internationalen Gebern abhängig und befindet sich seit ihrer Einsetzung 2014 in einer Dauerkrise. Sie ist nicht in der Lage, der Bevölkerung und den Rückkehrern ausreichend Sicherheit und Menschenrechte zu gewährleisten. Die seit Jahren laufenden Friedensverhandlungen mit den Taliban werden von der Regierung genutzt, um Einigkeit zu demonstrieren. Ein fragwürdiges Zeichen

wurde 2016 durch das Friedensabkommen der Regierung mit dem berüchtigten Milizenführer Gulbuddin Hekmatyar gesetzt. Korruption, Klientelwirtschaft, organisierte Kriminalität und Diskriminierung von Minderheiten schwächen das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Einrichtungen, sorgen aber auch für den Zusammenhalt der politischen Klasse.

An den realen Machtkonstellationen hat sich seit 2001 einiges verändert. Die Taliban sind stärker als je zuvor und sehen sich als politischer Akteur. Sie stellen die größte Bedrohung für die Regierung dar. Ihre asymmetrische Kriegsführung zielt auf die Eroberung von Provinzhauptstädten, Anschläge auf Regierungskräfte und den Abzug westlicher Truppen ab, um ein neues Emirat zu errichten. Milizenführer sind nur teilweise in die Regierung integriert und profitieren wie die Taliban von der florierenden Bürgerkriegsökonomie. Der Opiumanbau wird auf sehr hohem Niveau betrieben und nutzt der Regierung, den Aufständischen, Produzenten, Händlern und Bauern.

Afghanische Sicherheitskräfte:

Zwischen Quantität und Qualität

Die Afghan National Army (ANA) umfasst 195.000 Soldaten und ist relativ gut ausgestattet. Sie verfügt jedoch über wenig Initiativkraft und hat mit mangelnder Loyalität, Korruption, erhöhter Desertion, logistischen Problemen und einem Vertrauensverlust bei der Bevölkerung zu kämpfen. Wenn die Armee und vor allem die Spezialkräfte offensiv gegen Aufständische vorgehen, sind sie – mit Luftunterstützung der USA – aber oft effektiver, als man ihnen zutrauen würde. Kampfeinsätze sind häufig mit sehr hohen eigenen Verlusten verbunden. Aufgrund ihrer Schwächen muss sich die ANA vermehrt auf die Kontrolle von Ballungsräumen konzentrieren. Auch die Afghan National Police (ANP) mit 157.000 Personen, die Afghan Local Police (ALP) und weitere Regierungskräfte können nur sehr begrenzt für Recht und Ordnung sorgen.

Seit Anfang 2015 läuft der internationale Ausbildungs-, Unterstützungs- und Beratungseinsatz Resolute Support Mission (RSM) als Nachfolgeoperation der International Security Assistance Force (ISAF). Die RSM umfasst etwa 13.000 Soldaten, wobei die Beratung der Streitkräfte auf Korps-Ebene sowie des Verteidigungs- und Innenministeriums im Mittelpunkt steht. Auf unteren Ebenen gilt das Prinzip afghanischer Eigenverantwortung. Komplementär zur RSM bekämpfen die USA im Rahmen der Operation Freedom's Sentinel weiterhin den transnationalen Terrorismus (z. B. Al-Kaida, Daesh) und unterstützen afghanische Spezialkräfte. Bei ihren Aktivitäten stehen die USA in geopolitischer Konkurrenz zu China, Russland, Iran und Pakistan, die ihre eigenen Interessen in Afghanistan sehr aktiv verfolgen.

Auslöser und Motive für Migration

Gemäß UNHCR lag Afghanistan 2016 mit 2,7 Mio. registrierten Flüchtlingen nach Syrien und vor Südsudan an zweiter Stelle. Personen mit afghanischer Staatsbürgerschaft waren 2016 mit über 11.000 Personen die größte Gruppe von Asylwerbern in Österreich. Die Auswan-

derung erfolgt aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen. Zu unterscheiden ist zwischen unmittelbaren Fluchtfaktoren wie Kampfhandlungen und Gewalt, zwischen tiefer liegenden Ursachen von Migration (z. B. geringes Arbeitsangebot oder Streben nach einem „besseren Leben“) und Faktoren, die Migration begünstigen (z. B. günstige Schlepperpreise oder sozialer Druck).

Perspektivenlosigkeit: Der afghanischen Bevölkerung wird seit Beginn des Konfliktes 1978 zunehmend die Lebensgrundlage entzogen. Dies führte zu einer Massenmigration in die Nachbarstaaten Pakistan und Iran. Der hohe Anteil an verletzlichen Gruppen (z. B. Jugendliche und Frauen) und globale Entwicklungsunterschiede sind weitere Einflussfaktoren. Zunehmende Versteppung, Wasserknappheit sowie die schlechte Gesundheitsversorgung verstärken Migration. Statt der erhofften Friedensdividende ist Ernüchterung eingetreten.

Kampfhandlungen: Fast die Hälfte der Distrikte ist umkämpft oder unter Taliban-Kontrolle. Die zunehmenden Anschläge, Kampfeinsätze, die Terroristenbekämpfung durch Drohnen sowie verfeindete Milizen führen zu hohen zivilen Opferzahlen und zu teilweise prekären Sicherheitslagen. Die Zahl intern Vertriebener erhöhte sich dadurch 2016 auf bis zu 1,2 Mio. Afghanen. Viele tendieren dazu, nach Ende der Kampfhandlungen wieder in ihre Dörfer zurückzukehren, um ihr Grundstück nicht zu verlieren. Häufig bleibt nur die Flucht in die Ballungsräume, die seit jeher als relativ sicher gelten und stark wachsen.

Wirtschaftliche Faktoren: Tausende Afghanen verloren ihre gut bezahlten Jobs durch den Abzug der ISAF und internationaler Akteure. Dieser Umstand gilt als starke Triebfeder für die Auswanderung. Verbleibende Truppen, private Sicherheitsfirmen und zivile Akteure stellen 2017 nur einen geringen Einkommensfaktor für Afghanen dar. Das in Afghanistan legale Hawala-Bankensystem unterstützt die Finanzierung der Flucht durch den Familienverband und macht die Auswanderung leistbar.

Unsicherheit im ländlichen Raum: In den Provinzen hängt der Schutz vor weitverbreiteter politischer, ideologischer oder persönlicher Verfolgung oft vom Wohlwollen der Milizenführer oder der Taliban ab. Hinzu kommen persönliche Rivalitäten um Frauen, Ehre oder Eigentum, die bei allen Ethnien weit verbreitet sind. Flucht ist hier oft die einzige Möglichkeit. Der Drogenanbau auf über 2.000 km² oder die Weizen- und Safran-Kultivierung stellt für Bauern und ihre Großfamilien hingegen Gründe dar, um im Land zu bleiben.

Schwaches Polizei- und Justizsystem: Die EU-Mission EUPOL Afghanistan, die das afghanische Innenministerium beriet und die Polizeireform vorantreiben sollte, wurde Ende 2016 eingestellt. Die Polizei kann sich wegen ihrer paramilitärischen Ausrichtung nicht auf die eigentliche Polizeiarbeit konzentrieren. Bandenkriminalität steigt daher stark an. Häufige Land- und Grundstücksstreitigkeiten, mangelndes Grundbuchwesen, Korruption und fehlende Rechtssicherheit bewirken Hoffnungslosigkeit, die Migration fördert.

Der regionale Migrationsfaktor: Pakistan und Iran

Arbeitsmigration ist für Afghanen historisch nichts Neues. Übersee-Gastarbeit datiert bis ins 18. Jahrhundert zurück. Rücküberweisungen – vor allem aus Iran und Pakistan – stellen einen wichtigen Wirtschaftsfaktor in Afghanistan dar. Im Iran befinden sich 2 bis 3 Mio. Afghanen der Hazara-Volkgruppe, die sich als Gastarbeiter verdingen. Eine Million Afghanen sind im Iran als Flüchtlinge registriert. Viele müssen jederzeit damit rechnen, wieder abgeschoben zu werden.

Auch Pakistan nahm seit 1978 eine Vielzahl afghanischer Flüchtlinge auf (aktuell 2 bis 3 Mio.). Dazu kam die Möglichkeit für afghanische Paschtunen, in Pakistan Kleingewerbe zu betreiben, was ein starker Pull-Faktor war. Seit 2015 werden jedoch Hunderttausende Afghanen von Pakistan nach Afghanistan rückgeführt, was sich negativ auf die menschliche Sicherheit auswirkt. Das UNHCR unterstützt

afghanische Rückkehrer mit Startgeld, um die wachsende humanitäre Misere zu lindern.

Seit 2015 kam ein substanzieller Anteil afghanischer Asylwerber aus dem Iran und Pakistan nach Österreich. Die Ausgangssituation und Herkunft von Afghanen, die nach Europa strömen, ist oft schwer festzustellen und daher individuell zu beurteilen. Aus der EU, Iran oder Pakistan Zurückgeführte finden in Afghanistan nur Anschluss, wenn sie jung sind, ein Netzwerk haben oder Arbeit bekommen, was selten der Fall ist. Viele machen sich wieder auf den Weg nach Europa, während sich eine Minderheit Aufständischen oder kriminellen Banden anschließt. Die Zahl der Drogenabhängigen in Kabul steigt rasch an.

Rückschlüsse und Lösungsansätze

Die sozioökonomische Situation der afghanischen Bevölkerung hat sich verschlechtert. Demgegenüber geht die internationale Unterstützung weiter zurück. Die dringend notwendige Unterstützung von Rückkehrern und intern Vertriebenen hatte bisher politisch keine Priorität. Unter diesen Umständen bleibt die Migration in die EU, die für Sicherheit und Arbeitsperspektiven steht, für viele Afghanen ein primäres Ziel. Die Vorzüge der EU werden auch in Zukunft ein starker Pull-Faktor bleiben. Viele sehen die Auswanderung als letzte Chance vor der Schließung aller Schlepperrouten. Wachsende Mobilität und soziale Medien fungieren als Treiber. Insgesamt erscheinen Pull-Faktoren für die Auswanderung gleichermaßen relevant wie Push-Faktoren.

Vorrangige Ziele des internationalen Krisenmanagements sollten die Gewährleistung von Sicherheit, humanitärer Hilfe und Entwicklung in Ballungsräumen sein, um Perspektiven für die Menschen zu schaffen. Auch die sichere Erreichbarkeit und logistische Unterstützung der wachsenden Flüchtlings- und Vertriebenenlager in ganz Afghanistan ist sehr wichtig, um das Überleben zu sichern. Die Betreibung von Sicherheitszonen vor Ort kann eine Alternative zu Migration und Flucht darstellen, sollte aber kein Dauerzustand sein.

Abschreckungsmaßnahmen wie die Sperre der Balkan-Route 2016 reduzierten Migrationsströme und führten zur Erhöhung der Schlepperpreise. Schlepper genießen in Afghanistan (im Gegensatz zu Syrien) ein hohes Ansehen. Ihr Netzwerk sollte daher verstärkt unter Druck gesetzt werden. Andererseits sollten die legalen Möglichkeiten für Flüchtende, in die EU zu gelangen, verbessert werden. Der Schlepper-Propaganda sollte mit Aufklärung durch Afghanen für Afghanen im Radio und in sozialen Medien begegnet werden, wie es sich bei den Aktivitäten des UNHCR bewährt hat. Überregionale Initiativen wie „Afghanistan needs you!“ bringen jedoch wenig, um Auswanderung einzudämmen. Hier sollte auf Stammesebene angesetzt werden. Auch ein restriktiver Zugang zu Sozialsystemen kann Pull-Faktoren reduzieren (Beispiel Schweden).

Die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan ist entscheidend und sollte verstärkt werden. Kaum jemand gibt seine private Waffe ab, weil er dem Rechtssystem und der Staatsgewalt nicht vertraut. Korruptionsbekämpfung sollte auf die transparente Vergabe von Hilfsgeldern abzielen, durch einen unabhängigen Akteur (z. B. Europäischer Rechnungshof) gesteuert werden und mit Sanktionsmöglichkeiten verknüpft sein. Auch eine Reform der Förderprogramme für afghanische Behörden und ein Anreizsystem zur Stärkung der Loyalität von Armee und Polizei ist anzustreben.

Für Rückführungen von Migranten ist ein verstärktes Engagement vor Ort notwendig. Ein rein humanitärer Ansatz kann jedoch noch keine Perspektiven erzeugen. Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung sollten Beiträge für das Gesundheitssystem sowie die Schul- und Berufsausbildung umfassen. Die landwirtschaftliche Entwicklung wurde vernachlässigt und sollte dezentral in den Provinzen erfolgen.

Die Umsetzung des Abkommens zwischen der EU und Afghanistan 2017 für ein gemeinsames Migrationsmanagement und für Rückübernahmen ist problematisch. Iran und Pakistan sollten eingebunden werden, was jedoch

voraussetzt, dass Sanktionen gegen den Iran auch de facto aufgehoben werden. Auch die Economic Cooperation Organisation (ECO) mit Sitz in Teheran könnte mit der Migrationsagenda befasst werden und gemeinsam mit der EU regionale Lösungen unterstützen.

Ableitungen und Empfehlungen

- Migration im Kontext Afghanistan hat eine beträchtliche sicherheits- und entwicklungspolitische Komponente, weil die Spätfolgen keineswegs absehbar sind. Vermindern die USA ihr Engagement, so muss die EU darauf vorbereitet sein. Der Erhalt von Perspektiven für Afghanen in der Region ist daher auch für Österreich von strategischer Relevanz. Die Basis dafür bildet eine EU-weit koordinierte Migrationspolitik, zu der Österreich wesentlich beitragen sollte.
- Staatliche und nicht-staatliche Aktivitäten im Entwicklungsbereich sollten sich auf die Verbesserung der Lebensumstände vor Ort konzentrieren. Österreichische Leuchtturm-Projekte können Einkommen schaffen und Push-Faktoren reduzieren. Die Provinz Herat als Knotenpunkt für Migration wäre dazu geeignet. Die Unterstützung internationaler Wiederaufbau-Fonds ist zu überdenken.
- Das Bundesheer sollte weiterhin in Afghanistan präsent bleiben und verstärkte Beiträge für die Sicherheitskräfte in den Bereichen Logistik, Führung, Gebirgskampf und Spezialeinsatzkräfte leisten. Auch die Unterstützung lokaler Sicherheitszonen ist denkbar.
- Beiträge zur Korruptionsbekämpfung in Afghanistan bieten sich in Abstimmung mit der International Anti-Corruption Academy (IACA) in Wien an. Kooperationen mit Organisationen in Wien (z. B. ICMPD oder IOM) im Rahmen eines Whole of System-Ansatzes könnten das Engagement Österreichs in der Region erleichtern und effektiver machen. Auch die Zivilgesellschaft, NGOs und Afghanen in Österreich sollten in diesen Diskurs eingebunden werden.

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport
Roßauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:
Landesverteidigungs-
akademie Wien
Institut für Friedens-
sicherung und Konflikt-
management
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Copyright:
© Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport / Alle Rechte
vorbehalten

Periodikum der
Landesverteidigungs-
akademie

April 2017

Druck:
HDruckZ-ASt Stift
xxxx/17



www.facebook.com/lvak.ifk

IFK Monitor
April 2017



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens,
BMLVS/Heeresdruckzentrum, UW-Nr. 943

Hinweis: Der vorliegende Beitrag gibt
ausschließlich die Meinung des Autors wieder.