

Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019

Stephan Parak



Vorwort

40 Jahre liegen zwischen dem Erlass des ersten Asylgesetzes und der bisher umfassendsten Reform des Systems zur Aufnahme und Gesuchprüfung. In dieser Zeit von 1979 bis 2019 wurden zahlreiche Gesetzesrevisionen vorgenommen und hitzige Debatten geführt. Phasen der Anspannung und ruhigere Perioden wechselten sich ab. Die Verwaltungsbehörden, speziell das Staatssekretariat für Migration und seine Vorgängerinstitutionen, hatten sich immer wieder neuen Bedingungen anzupassen. Konstant blieb ihre Aufgabe, den Flüchtlingsbegriff als Kern des Gesetzes auf die einzelnen Asylsuchenden anzuwenden. Dabei galt und gilt es, unterschiedlichen Situationen gerecht zu werden, ebenso aber rechtsgleich zu handeln. Es gilt, sorgfältig und korrekt, angesichts hoher Gesuchszahlen aber auch effizient vorzugehen.

Die Neustrukturierung, die sich bisher bewährt hat, ist ein Anlass, in einem Rückblick und Überblick zu zeigen, wie die Asylbehörden im Konkreten vorgegangen sind und weiterhin vorgehen. Die vorliegende Studie stellt dies zum einen anhand der wichtigsten Herkunftsländer und -regionen dar. Welche Konstellationen wurden als asylrelevante Verfolgung eingestuft und welche nicht? Unter welchen Umständen galt die Rückkehr als zumutbar, wann wurde sie als zu gefährlich eingestuft? Zum andern behandelt eine Reihe von Kapiteln Querschnittsthemen wie die asylrechtlichen Instrumente, die internationalen Bezüge oder die amtsinternen Abläufe und Struk-

turen. Welcher Weg, zum Beispiel, führt von der länderbezogenen Lageanalyse zu einer Praxisregel und zum einzelnen Entscheid?

Die Gesamtschau soll Fachleuten wie auch weiteren Interessierten dienlich sein.

- Sie erlaubt es, einen bestimmten Asylentscheid in eine allgemeinere Praxis einzuordnen.
- Sie hilft, was uns aktuell beschäftigt, in einem zeitgeschichtlichen Zusammenhang zu sehen.
- Sie führt vor Augen, welche Vielfalt von Umständen zu Flucht und anderer Migration führen kann, auf die das SEM angemessen zu reagieren hat.
- Sie versteckt nicht, dass die Asylbehörde vieles zu lernen hatte, macht aber auch deutlich, dass sie vieles gelernt hat.

Mit der Publikation wird ein grosser Erfahrungsbestand gut zugänglich gemacht. Das SEM schafft damit zusätzliche Transparenz – eine Grundlage auch für notwendige Kritik und letztlich für das Vertrauen der Öffentlichkeit. Seinerseits will das SEM sein institutionelles Gedächtnis in der täglichen Arbeit nutzen, um auf gewonnenen Erkenntnissen aufzubauen. Es ist sich bewusst, dass die Asylpraxis nichts Abgeschlossenes ist, sondern sich angesichts neuer Herausforderungen stets weiterentwickeln muss.



Mario Gattiker
Staatssekretär
Staatssekretariat für Migration SEM

Zum Autor

Stephan Parak, Jahrgang 1955, hat an der Universität Basel Geschichte und Germanistik studiert und 1987 promoviert. 2007 hat er am Ethik-Zentrum der Universität Zürich den Master of Advanced Studies in Applied Ethics erworben. Von 1986 bis 2018 war er auf Bundesebene im Asylbereich in verschiedenen Funktionen tätig, zuletzt als Qualitätsbeauftragter des Direktionsbereichs Asyl im Staatssekretariat für Migration.



© Markus Unterfinger

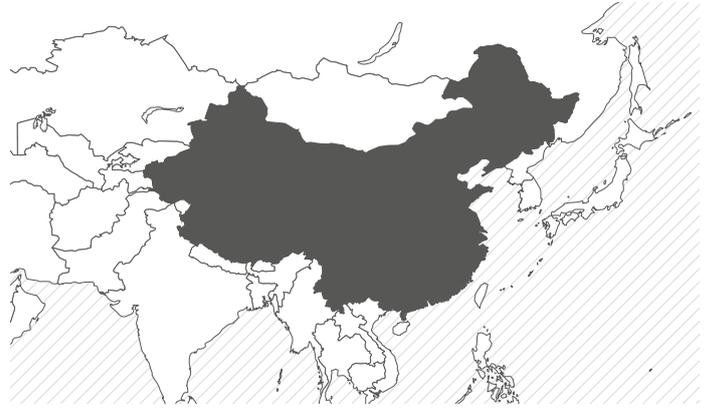
Einleitung

Die Tätigkeit des Staatssekretariats für Migration (SEM) wird laufend dokumentiert. Täglich kommen neue Akten dazu: Berichte, Analysen, Protokolle. Einzelne Aspekte dieser Tätigkeit wurden im Rahmen von wissenschaftlichen Arbeiten bereits erforscht. Eine Überblicksdarstellung der Schweizer Asyl- und Wegweisungspraxis seit dem ersten Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 bis zu der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision liegt jedoch nicht vor. Die vorliegende Studie will diese Lücke schliessen. Ihr Ziel ist es, die wichtigsten Fakten und zentralen Elemente der Praxisentwicklung dieser Zeitperiode in konziser Form nachvollziehbar darzustellen. Sie hat dokumentarischen Charakter, will die behördliche Praxis darlegen und in den historisch-institutionellen Kontext einbetten, jedoch nicht beurteilen.

Die Studie richtet sich im SEM primär an neue Mitarbeitende des Direktionsbereichs Asyl, die sich einen Überblick über die Entwicklung von Länder- und Sachthemenpraxen in den vergangenen vier Jahrzehnten verschaffen wollen. Sie will zugleich ein Stück Amtsgeschichte rekonstruieren und damit einen Beitrag zur Stärkung des histo-

rischen Amtsgedächtnisses leisten. Daher kann sie auch für Mitarbeitende von Interesse sein, die schon seit Jahren im SEM tätig sind oder früher dort tätig waren und nach einer spezifischen Information suchen – einem Datum, einer Zahl, dem Grund für eine bestimmte Praxisänderung. Schliesslich kann sie auch für externe Interessierte von Nutzen sein, die einen Einblick in die operative Tätigkeit einer Migrationsbehörde erhalten wollen.

Die Studie ist aus der Perspektive des SEM verfasst und stützt sich primär auf dessen Aktenmaterial. Sie behandelt ausgewählte Herkunftsländer von Asylsuchenden und einzelne länderübergreifende Sachthemen. Sie gibt nicht auf jede Frage eine Antwort, geht auf Aspekte der Integration, der Fürsorge oder der Unterbringung von Asylsuchenden nicht ein. Es braucht wissenschaftliche Forschungsarbeiten aus unterschiedlichen Blickwinkeln, um auf erweiterter Quellenbasis zu einem vollständigeren Bild der Entwicklung der schweizerischen Asylpraxis der letzten Jahrzehnte zu gelangen. Die Studie liefert dazu eine Grundlage.



China

*«China ist ein Land mit einem
Wanderungspotenzial riesigen
Ausmasses.» →1*

Notiz BFF vom 15.12.1993

1 Notiz BFF vom 15.12.1993 «Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR», in: BAR E4280A#2017/359#115*.



Abb. 08 In der Schweiz lebende tibetische Flüchtlinge warten 1966 am Flughafen Zürich auf die Ankunft einer weiteren Gruppe ihrer Landsleute aus Indien und Nepal.

1961 ist die Schweiz der erste europäische Staat, der tibetische Flüchtlinge aufnimmt, die nach der Niederschlagung des tibetischen Aufstands durch die chinesische Regierung das Land verlassen haben. Zwei Jahre später bewilligt der Bundesrat die Aufnahme eines Kontingents von 1000 tibetischen Flüchtlingen. Auch sie werden kollektiv aufgenommen und als politische Flüchtlinge anerkannt. Die Tibeterinnen und Tibeter bilden die erste grössere aussereuropäische Flüchtlingsgruppe.

Die Asylpraxis der Schweiz gegenüber chinesischen Staatsangehörigen lässt sich grob in eine Periode vor und eine nach Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes Anfang 1981 einteilen. Sie basieren jeweils auf anderen rechtlichen Grundlagen und stehen in einem unterschiedlichen nationalen und internationalen Kontext. Den beiden Zeitperioden ist gemeinsam, dass es sich bei den Asylsuchenden zum grössten Teil um Tibeterinnen und Tibeter handelt. In der Schweiz lebt mit rund 8000 Personen die grösste exiltibetische Gemeinschaft Europas. →² Die Fluchtmotive der tibetischen Asylsuchenden stehen in einem engen Zusammenhang mit dem Tibet-Konflikt, was sich zeitweise auf die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China auswirkt. →³

Kollektive Aufnahme von Tibeterinnen und Tibetern

Nach der Niederschlagung des tibetischen Aufstands 1959 durch chinesisches Militär nimmt die Schweiz 1961 als erstes europäisches Land tibetische Flüchtlinge auf. Diese sind zu Zehntausenden nach Nepal und Indien geflohen und leben dort in prekären Verhältnissen. Ihre Aufnahme in der Schweiz geht auf Initiativen von Einzelpersonen und privaten Hilfsorganisationen zurück, wird zum grossen Teil privat finanziert und umfasst zu Beginn auch Pflegekinder für Schweizer Familien. →⁴ 1963 bewilligt der Bundesrat die Aufnahme eines Kontingents von 1000 tibetischen Flüchtlingen. Deren Einreise in die Schweiz erfolgt gestaffelt und dauert bis Ende der 1970er-Jahre an. →⁵ Die Tibeterinnen und Tibeter durchlaufen in der Schweiz damals kein individuelles Asylverfahren, sondern werden kollektiv aufgenommen und als politische Flüchtlinge anerkannt. Sie stellen die erste grössere aussereuropäische Flüchtlingsgruppe in der Schweiz dar. Als Aktion für Opfer einer kommunistischen Unterdrückung stösst ihre Aufnahme im Kontext des Kalten Kriegs auf hohe gesellschaftliche und politische Akzeptanz.

Als 1973 die Schweiz vom Dalai Lama er sucht wird, weitere tibetische Flüchtlinge aufzunehmen – «as many Tibetans as possible» –, lehnt sie dieses Begehren ab. Die Schweiz müsse sich darauf beschränken, argumentiert der Direktor der Eidgenössischen Polizeiabteilung, diejenigen Personen aufzunehmen, die «mehr oder weniger direkt aus dem Land, in dem sie bedroht» gewesen seien, in die Schweiz einreisen. Wegen des «hohen

Überfremdungsgrades in Verbindung mit ihrer Grenztheit als Kleinstaat» müsse die Schweiz bei Personen, die schon in einem anderen Land Schutz gefunden hätten, Zurückhaltung üben. Bei den tibetischen Flüchtlingen handle es sich um Personen, «die vor bald 15 Jahren geflüchtet» und in Indien weitgehend assimiliert seien. →⁶

Individuelle Gesuchsprüfung

Die seit den 1980er-Jahren in der Schweiz gestellten Asylgesuche chinesischer Staatsangehöriger werden – wie Asylgesuche aus anderen Herkunftsländern – gestützt auf die Bestimmungen des Asylgesetzes individuell geprüft. Es handelt sich im Durchschnitt um ein bis zwei Dutzend Gesuche pro Jahr.

TIANANMEN-PLATZ 1989

Auch die gewaltsame Niederschlagung der Studentenproteste im Juni 1989 auf dem Tiananmen-Platz in Peking führt nicht zu einem Anstieg der Asylgesuche. So stellt nur eine einzige der rund 300 Personen aus der Volksrepublik China, die zu dieser Zeit an verschiedenen Universitäten der Schweiz studieren, ein Asylgesuch. Dies hat auch damit zu tun, dass die chinesischen Studenten Repressalien gegen ihre in der Heimat verbliebenen Familienangehörigen befürchten. Bei Ablauf der befristeten Aufenthaltsbewilligung verzichten die Schweizer Behörden indessen auf Wegweisungen und tragen auf diese Weise der Situation in der Volksrepublik China Rechnung. →⁷

HONGKONG 1996

Einige Jahre nach der militärischen Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Tiananmen-Platz sieht sich die Schweiz mit der Frage konfrontiert, ob sie chinesischen Aktivisten Schutz gewähren will, die nach ihrer Flucht aus der Volksrepublik China in Hongkong erfolglos um politisches Asyl ersucht haben. Hongkong spielt in diesen Jahren eine wichtige Rolle für die chinesische Dissidentenbewegung und dient für deren Aktivisten oft als Zwischenstation auf der Flucht ins westliche Ausland. Die Lage für diese Personen spitzt sich im Hinblick auf die damals bevorstehende Übergabe Hongkongs an die Volksrepublik China zu. Die Verwaltung der britischen Kronkolonie sucht deshalb intensiv nach Aufnahmeländern für 34 Personen, deren weiterer Aufenthalt in Hongkong nicht gesichert ist. Sie wendet sich Anfang des Jahres 1996 mit diesem Anliegen auch an die Schweiz.

- 2 Das SEM erstellt grundsätzlich keine Statistiken nach Ethnien. Tibetische Asylsuchende wurden allerdings bis in die 1980er-Jahre statistisch gesondert erfasst, danach im Asylverfahren als chinesische Staatsangehörige registriert. Sie machen schätzungsweise 80 bis 90 Prozent aller China-Gesuche aus. Vgl. auch NZZ-Bericht vom 20.09.2018 «Der Dalai Lama besucht die Schweiz. Warum die Integration der Tibeter glückte».
- 3 So haben gemäss Beurteilung des Schweizer Botschafters in Peking vom 23.02.1972 die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China «im Sommer 1967 im Zusammenhang mit der Frage der tibetischen Flüchtlinge und der Gründung des Tibet-Instituts in Rikon ihren Tiefpunkt» erreicht. <http://dodis.ch/35750>.
- 4 Zu den Hintergründen und zur Problematik der Aufnahme von tibetischen Pflegekindern in Schweizer Familien vgl. Bitter, Sabine/Nad-Abonji, Nathalie: Tibetische Kinder für Schweizer Familien. Die Aktion Aeschmann. Zürich 2018. Zum Kontext der Aufnahme vgl. auch BAR Dossier «Volksaufstand in Tibet, 10. März 1959» mit Verweisen auf Originaldokumente.
- 5 Pressemitteilung vom 29.03.1963. Gemäss Pressemitteilung vom 17.05.1974 «Eine alte Verpflichtung» sind bis zu diesem Zeitpunkt 880 tibetische Flüchtlinge aufgenommen worden; beides in: BAR E4280A#1998/296#1112*.
- 6 Schreiben vom 15.05.1974 an das EDA, in: BAR E4280A#1998/296#1109*. Zum Ersuchen des Dalai Lama vgl. auch das Schreiben des Direktors der Eidgenössischen Polizeiabteilung vom 21.01.1974 an den Vorsteher des EJPD «Tibetanische Flüchtlinge», in: BAR E4280A#1998/296#206*.
- 7 Meldung Presseagentur SPK vom 28.07.1989 «Erstes Asylgesuch eines chinesischen Studenten in Freiburg / grosse Angst vor Repressalien», in: BAR E4280A#2017/359#115*.

Die Schweizer Asylbehörden lehnen dieses Ersuchen «aus grundsätzlichen Überlegungen ab». Es sei primär an Grossbritannien, die gefährdeten Personen aufzunehmen, wird dem Schweizer Generalkonsul in Hongkong im April 1996 mitgeteilt. Die Aufnahmeaktionen der Schweiz zugunsten südostasiatischer Flüchtlinge seien abgeschlossen. Ihre Aufnahmepolitik konzentrierte sich auf das europäische Flüchtlingsproblem. Die Schweiz habe trotz der schlechten Finanzlage des Bundes im europäischen Vergleich überdurchschnittlich viele Flüchtlinge und Kriegsvertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen. Folgerichtig müsse sich die Flüchtlingsausserpolitik der Schweiz primär auf eine erfolgreiche Rückführung und Wiedereingliederung von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien ausrichten.

Der Schweizer Generalkonsul in Hongkong informiert im März 1997 die Schweizer Behörden über das «überaus positive Resultat» des britischen Ersuchens. Nebst Grossbritannien und den USA seien auch Länder wie Belgien, Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden bereit, mehrere chinesische Dissidenten aufzunehmen. Es stünden sogar mehr Aufnahmeplätze zur Verfügung, als nötig seien. Der Generalkonsul schliesst sein Schreiben mit diesen Worten:

«Ich finde es sehr bedauerlich, dass wir es in dieser Angelegenheit verpasst haben, durch eine kleine Geste – die angesichts der aussergewöhnlichen Situation Hong Kongs sicherlich zu rechtfertigen gewesen wäre – internationale und vor allem europäische Solidarität zu zeigen und uns damit etwas Goodwill zu verschaffen!» –⁸

Asylpraxis in den 1990er-Jahren

Die Asylgesuche chinesischer Staatsangehöriger stellen für die Schweizer Asylpolitik zu Beginn der 1990er-Jahre in quantitativer Hinsicht «eher ein Randproblem» dar. Pro Jahr werden rund 40 Gesuche gestellt, erstinstanzlich hängig sind rund 100 Anträge. Doch es mehren sich Anzeichen für eine Zunahme, dies als Folge der politischen Liberalisierung und der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung der Volksrepublik China. Um auf einen Gesuchsanstieg, wie er sich in anderen europäischen Staaten bereits abzeichnet, vorbereitet zu sein, legen die Behörden frühzeitig Grundsätze für die Asyl- und Wegweisungspraxis fest. Dabei

handelt es sich auch um eine migrationspräventive Massnahme, die angesichts des «gewaltigen Wanderungspotentials Chinas» sicherstellen soll, «dass unbegründete Asylgesuche auf allen Instanzen raschmöglichst entschieden werden». Befürchtet wird, dass «vermehrte Anerkennungen, namentlich aber ein Verzicht auf einen konsequenten Vollzug der Wegweisungen bei unbegründeten Gesuchen» eine Wanderungsbewegung in die Schweiz «erst eigentlich auslösen» könnten. –⁹

Nach einer Lageanalyse wird Ende 1993 beschlossen, chinesischen Asylsuchenden, die sich im Zusammenhang mit den Massendemonstrationen von 1989 auf dem Tiananmen-Platz politisch exponiert haben und deshalb verfolgt werden, grundsätzlich Asyl zu gewähren. Vorläufig aufgenommen werden Personen, die sich in Drittstaaten oder in der Schweiz öffentlich regierungsfeindlich betätigt haben. Die alleinige Zugehörigkeit zur tibetischen oder uigurischen Minderheit genügt für die Asylgewährung nicht. Ob eine asylrelevante Verfolgung vorliegt, ist stets im Einzelfall zu prüfen. Da die Informationslage bezüglich der Risiken von zwangsweisen Rückführungen in die Volksrepublik China zu lückenhaft und widersprüchlich ist, sollen die ersten Rückschaffungen durch die schweizerische Botschaft in Peking beobachtet werden. –¹⁰

Der von den Behörden für möglich gehaltene Anstieg von Asylgesuchen aus der Volksrepublik China tritt nicht ein. In den 1990er-Jahren werden in der Schweiz im Durchschnitt weniger als 100 Gesuche pro Jahr gestellt. –¹¹ Die Grundsätze der 1993 formulierten Asyl- und Wegweisungspraxis bleiben bis in die 2000er-Jahre gültig. So hält die Asylrekurskommission 2005 in einem Grundsatzurteil fest, dass tibetische Asylsuchende in der Volksrepublik China keiner Kollektivverfolgung ausgesetzt sind, und bestätigt damit die konstante Praxis der ersten Instanz. –¹² Ebenso gilt bis heute, dass Tibeterinnen und Tibeter, die eine erlebte oder befürchtete asylrelevante Verfolgung in der Volksrepublik China glaubhaft machen, in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt werden und Asyl erhalten.

Asylpraxis seit den 2000er-Jahren

Beim Grossteil der chinesischen Asylsuchenden handelt es sich um Tibeterinnen oder Tibeter. Die übrigen Asylsuchenden gehören entweder der

8 Schreiben der Schweizer Vertretung in Hongkong vom 16.02.1996 an das BFF, dessen Antwort vom 12.04.1996 sowie Informationsschreiben des Schweizer Generalkonsuls in Hongkong vom 20.03.1997, in: BAR E4280A#2017/359#116*.

9 Notiz BFF vom 15.12.1993: «Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR», in: BAR E4280A#2017/359#115*.

10 Notiz BFF vom 15.12.1993: «Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR», in: BAR E4280A#2017/359#115*.

11 Vgl. die beiden Notizen vom 18.09.2001 «Asyl und Wegweisungspraxis Tibet» und vom 25.09.2001 «VR China: Aktuelle Lage und Asylpraxis», beides in: BFF AZ 7-CINA.00/2002/01743.

12 EMARK 2006/1.

uigurischen Minderheit an, oder es handelt sich um Han-Chinesinnen und -Chinesen.

TIBETISCHE ASYLSUCHENDE

Bei der Prüfung von Asylgesuchen ist es von grundlegender Bedeutung, die Identität, Herkunft und Nationalität der asylsuchenden Person zu kennen. Die Asylbehörden müssen auch Kenntnis davon haben, auf welchem Weg diese in die Schweiz gelangt ist und in welchen Ländern sie sich zuvor aufgehalten hat.

Bei einer Vielzahl von tibetischen Asylsuchenden sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Oft ist nicht bekannt, ob sie auf direktem Weg in die Schweiz gelangt sind oder zuvor in einem Drittstaat – in der Regel in Nepal oder Indien – gelebt haben oder gar dessen Staatsangehörigkeit besitzen. Bereits in den 1990er-Jahren gehen die Asylbehörden gestützt auf ihre Erkenntnisse davon aus, «dass eine grosse Zahl der Tibeter, die geltend machen, direkt aus dem Tibet zu kommen, in Wirklichkeit aus der Diaspora stammen». →¹³ Die Klärung dieser zentralen Fragen ist aufwendig. Insbesondere gilt es, in den Anhörungen die Herkunft der Asylsuchenden mit Fragen zu den Landeskenntnissen eingehend abzuklären. Dabei sind Fragen und Antworten in den Akten auf transparente Weise festzuhalten. →¹⁴ Oft müssen zusätzlich linguistische Gutachten erstellt werden.

Im Zentrum der Rechtsprechung der Beschwerdeinstanz stehen Fragen um den Aufenthalt von tibetischen Asylsuchenden in einem Drittstaat vor der Einreise in die Schweiz:

- Gemäss Grundsatzurteil der Asylrekurskommission von 2005 besteht bei Tibeterinnen und Tibetern, die illegal aus der Volksrepublik China ausgereist sind und längere Zeit in der Schweiz gelebt haben, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie im Falle einer Rückkehr mit asylrelevanter Verfolgung rechnen müssen. Sie werden deshalb als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. →¹⁵
- 2009 hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass illegal ausgereiste Tibeterinnen und Tibeter unabhängig von der Dauer des Aufenthalts im Ausland bei einer Rückkehr in die Volksrepublik China gefährdet sind. Ihnen würden die Unterstützung der Dalai-Lama-freundlichen Kreise sowie eine sepa-

ratistische Haltung vorgeworfen. Deshalb werden sie als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. →¹⁶

- 2014 hält das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil fest, dass bei tibetischen Asylsuchenden, die unglaubliche Aussagen zu ihrer Sozialisierung in der Volksrepublik China machen, davon ausgegangen werden kann, dass sie eine Aufenthaltsbewilligung in einem anderen Staat oder möglicherweise dessen Staatsangehörigkeit besitzen. Deshalb ist der Vollzug der Wegweisung in diesen Drittstaat bzw. ins effektive Heimatland anzuordnen. Verletzt die asylsuchende Person die ihr im Asylverfahren obliegende Mitwirkungspflicht und verunmöglicht sie dadurch die erforderlichen Abklärungen, ist davon auszugehen, dass nichts gegen eine Rückkehr in den Herkunftsstaat – im Regelfall Indien oder Nepal – spricht. Damit fällt die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme ausser Betracht. →¹⁷

Das SEM folgt der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und ordnet bei tibetischen Asylsuchenden, die unglaubliche Angaben zu ihrer Sozialisierung in der Volksrepublik China machen, die Wegweisung an. Der Vollzug der Wegweisung in die Volksrepublik China wird ausgeschlossen. Weil es an der Mitwirkung der betroffenen Personen im Verfahren oft fehlt, ist es in den meisten Fällen allerdings nicht möglich, den Vollzug der Wegweisung nach Nepal oder Indien tatsächlich durchzusetzen. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl von rechtskräftig abgewiesenen tibetischen Asylsuchenden, die nicht ausreisen, zum Teil jahrelang in der Schweiz leben und Nothilfe beziehen, zunimmt. →¹⁸

¹³ Schreiben BFF vom 03.08.1993 an die Schweizer Botschaft in Peking, in: BAR E4280A#2017/359#115*.

¹⁴ Zu den Anforderungen an Herkunftsabklärungen im Rahmen der Anhörung vgl. BVGer-Urteil vom 06.05.2015 (E-3361/2014).

¹⁵ EMARK 2006/1.

¹⁶ BVGer-Urteil vom 07.10.2009 (E-6706/2 008).

¹⁷ BVGer-Urteil vom 20.05.2014 (E-2981/2012).

¹⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 15.11.2017 zur Interpellation 17.3917 «Sicherheit der Verfahren im Zusammenhang mit der Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern tibetischer Herkunft». Vgl. auch Factsheet IMZ-Ausschuss vom 05.06.2018, in: SEM AZ 041.3./2017/00008.

UIGURISCHE ASYLSUCHENDE

Asylgesuche von Angehörigen dieser muslimischen Minderheit sind in der Schweiz selten. Uigurische Asylsuchende, die sich durch ihre Handlungen gegen das chinesische Regime exponiert haben, werden des Separatismus oder des Terrorismus beschuldigt und haben deshalb begründete Furcht vor Verfolgung. Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, werden in der Regel vorläufig aufgenommen, da der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar ist.

2010 beschliesst der Bundesrat, aus humanitären Gründen zwei Uiguren aufzunehmen, die von den USA während Jahren im Lager Guantánamo ohne Anklage festgehalten worden sind. Der Kanton Jura hat sich zuvor bereit erklärt, den beiden Brüdern eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. →¹⁹

CHRISTLICHE GLAUBENSGEMEINSCHAFTEN

In der Volksrepublik China leben auch viele Millionen Christinnen und Christen. Der chinesische Staat unterscheidet zwischen registrierten und nicht registrierten Kirchen. Mitglieder registrierter Kirchen haben so lange keine Verfolgung zu

befürchten, als die Kirchen keine illegalen Aktivitäten ausüben. Asylsuchende, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nicht registrierten oder verbotenen christlichen Glaubensgemeinschaft verfolgt werden, werden im Regelfall als Flüchtlinge anerkannt. Voraussetzung dafür ist, dass sie von den chinesischen Behörden als Mitglieder einer solchen Glaubensgemeinschaft identifiziert worden sind.

Auch Personen, die der verbotenen *Falun-Gong-Bewegung* angehören oder diese Bewegung aktiv unterstützen und deren Gesinnung den chinesischen Behörden bekannt ist, werden grundsätzlich als Flüchtlinge anerkannt.

Gesuchsentwicklung

Die Zahl der Asylgesuche chinesischer Staatsangehöriger schwankt: Sie bewegt sich seit den 2000er-Jahren in einer Bandbreite zwischen rund 100 und 800 Gesuchen pro Jahr. 2019 werden gegen 260 Gesuche eingereicht. Die Schutzquote weist eine Spannweite von 30 bis 85 Prozent auf.

¹⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 12.05.2010 zur Interpellation 10.3117 «Ehemalige feindliche Kämpfer aus Guantanamo. Finanzierung der Integration zweier Uiguren». Vgl. auch Medienmitteilung EJPD vom 03.02.2010 «Humanitäre Aufnahme von zwei Uiguren».

