

## Frage 1

### **Wie ist die asylrechtliche Situation der Tibeter in der Schweiz? Welche Tibeter erhalten Asyl, welche werden vorläufig aufgenommen, mit welcher Begründung werden Asylgesuche abgewiesen (Übersicht anhand einiger Urteile, Länderberichte Flüchtlingshilfe)?**

#### **Zur Asylerteilung / vorläufigen Aufnahme**

In EMARK 2005 Nr. 1 hielt die ARK fest, auf eine chinesische Staatsangehörigkeit von Tibetern sei zu schliessen, wenn im Einzelfall als erstellt gelte, dass eine asylsuchende Person tibetischer Ethnie sei. Dies sei selbst dann anzunehmen, wenn Hinweise dafür bestehen würden, dass die asylsuchende Person in den exil-tibetischen Gemeinden in Indien oder Nepal gelebt habe, da in der Regel nicht davon ausgegangen werden könne, Exil-Tibeterinnen und -Tibeter würden in diesen Ländern die Staatsangehörigkeit erwerben. Ohne triftige Anhaltspunkte könne eine andere als die chinesische Staatsangehörigkeit weder als erwiesen noch überhaupt als wahrscheinlich erachtet werden (EMARK 2005 Nr. 1 E. 4.1 - 4.3).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheid vom 20. Mai 2014 (BVGE 2014/12) seine bisherige Praxis gemäss EMARK 2005 Nr. 1 dahingehend präzisiert, dass für asylsuchende Personen tibetischer Ethnie, welche unglaubliche Angaben über den angeblichen Sozialisierungsraum in der Volksrepublik China machten, grundsätzlich davon ausgegangen werden könne, dass diese eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Duldung in einem Drittstaat oder sogar eine andere Staatsangehörigkeit besitzen würden.

Es sei diesfalls zu prüfen, ob die betreffende Person in einem Drittstaat beziehungsweise in ihrem effektiven Heimatstaat ernsthaften Nachteilen gemäss Art. 3 AsylG ausgesetzt sei.

Würden durch die Verletzung der Mitwirkungspflicht die dafür nötigen Abklärungen verunmöglicht, müsse davon ausgegangen werden, dass keine flüchtlings- oder wegweisungsbeachtlichen Gründe gegen eine Rückkehr an den bisherigen Aufenthaltsort bestünden.

#### Tibeter in Nepal:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der politische Druck Chinas auf Nepal gross ist. China verlangt, aktiver gegen tibetische Flüchtlinge vorzugehen. Dass dies tatsächlich umgesetzt wird, zeigen die Verschärfungen der nepalesischen Behörden gegenüber tibetischen Flüchtlingen. Rund 15'000 - 20'000 Tibeter leben in Nepal, wobei die meisten keinen legalen Status aufweisen.

Seit dem Jahr 1974 wurde den tibetischen Flüchtlingen eine sogenannte Tibetan Refugee Card (nachfolgend: RC) ausgestellt. Diese erlaubte es den betroffenen Personen, sich in Nepal aufzuhalten. Tibetische Flüchtlinge konnten eine solche RC ab dem Alter von 16 Jahren beantragen, sofern sie oder ihre Eltern vor 1990 eingereist waren.

Im Jahr 1989 änderte sich diese Praxis: Denjenigen, welche bereits zuvor in Nepal lebten, wurde der Aufenthalt weiterhin erlaubt. Wer allerdings nach 1989 einreiste, wurde nicht mehr

als Flüchtling anerkannt, weshalb ihnen das Aufenthaltsrecht verwehrt wurde. Die Folge war, dass die meisten nach Indien weiterreisten.

Ab 1994 stoppte die nepalesische Regierung sodann endgültig die Ausstellung neuer als auch die jährliche Erneuerung alter RC's für zuvor berechnigte Antragsteller. Anässige tibetische Flüchtlinge konnten zwar weiterhin ihre abgelaufenen RC's als Beweis für ihr Aufenthaltsrecht nutzen, ihr Status ist aber beträchtlich geschwächt. Folglich haben sehr viele tibetische Flüchtlinge keinen legalen Aufenthaltsstatus oder Dokumente. In Nepal geborene tibetische Kinder erhalten nicht automatisch durch Geburt die nepalesische Staatsbürgerschaft. Faktisch gab es für Tibeter nur zwei Möglichkeiten, die nepalesische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Einerseits die sog. Angrikta, welche tibetischen Guerilla-Kämpferinnen und -Kämpfern im Jahr 1974 gewährt wurde. Andererseits die Nagrikta, wobei es sich um ein Einbürgerungsprogramm der nepalesischen Regierung der späten 1970er Jahre handelt für hunderttausende von Bewohnern der Himalaya-Region. Tibetische Flüchtlinge ausserhalb der tibetischen Flüchtlingslager konnten damals die Staatsbürgerschaft bei lokalen Behörden beantragen, da es nicht notwendig war, dafür ein ID-Dokument vorzuweisen. Fakt ist aber, dass die meisten tibetischen Flüchtlinge diese Gelegenheit damals nicht wahrnahmen, da die Staatsbürgerschaft nicht nötig erschien.

Nur in Nepal lebende tibetische Flüchtlinge mit einer RC haben das Anrecht, Reisedokumente zu beantragen, um das Land zu verlassen. Diese reisen bei korrektem administrativen Beantragungsverfahren legal aus Nepal aus und erhalten bei der Rückreise ihre zuvor hinterlegte RC zurück. Problemlos ist die Aus- und Einreise auch für tibetische Flüchtlinge mit nepalesischer Staatsangehörigkeit.

Tibetischen Flüchtlingen ohne derartige Papiere scheint die legale Wiedereinreise nach Nepal allerdings nicht möglich zu sein. Sind sie dennoch in Nepal eingereist, werden sie als illegale Immigranten ohne Aufenthaltsrecht betrachtet. Die Gefahr ist somit gross, dass sie verhaftet und den Immigrationsbehörden übergeben werden.

Quelle: Schweizerische Flüchtlingshilfe: China/Nepal: Tibetische Flüchtlinge in Nepal - Auskunft der SFH-Länderanalyse, 2013

Vergleiche auch: BVGE 2014/12, E. 5.6

### Tibeter in Indien:

Über 100'000 tibetische Flüchtlinge leben in Indien. Indien kennt den Begriff Flüchtling nicht, daher behandelt es Flüchtlinge als Ausländer, welchen der Aufenthalt im Land ohne gültige Reise- oder Aufenthaltspapiere nicht erlaubt ist. Ohne die notwendigen Dokumente riskieren diese theoretisch eine Rückführung. Ausländer haben sich bei der Einreise bei den indischen Behörden zu registrieren. Zuwiderhandlungen gegen diese Gesetze können mit 2-8 Jahren Gefängnis oder Bussen bis 10'000.00 - 50'000.00 indische Rupien bestraft werden. Tibetische Flüchtlinge mit als auch ohne sog. Registration Certificates (RC) haben kein permanentes gesetzliches Aufenthaltsrecht in Indien.

Tibetischen Flüchtlingen, welche via Nepal von China kommen, wird die Einreise ermöglicht. Dafür benötigen sie von der indischen Botschaft in Katmandu in Nepal die sog. Special Entry Permit (SEP). Alle Flüchtlinge ab 16 Jahren, welche nicht die indische Staatsangehörigkeit besitzen, bedürfen für ihren Aufenthalt einer RC. Ab dem Jahr 1979 wurden diese für Neuankömmlinge nicht mehr ausgestellt. Mit dem Start des SEP-Programms im Jahr 2003 wurde die Ausstellung der RC's für Neuankömmlinge aus Nepal vereinfacht. Personen, die mit dem SEP für Pilgrimage einreisen, können kein RC beantragen und müssen in der Regel nach drei bis max. sechs Monaten nach Tibet zurückkehren. Tibetische Flüchtlinge, welche mittels der zwei anderen SEP-Kategorien (Education, Other) einreisen, können für eine längere Dauer in Indien bleiben und ein RC beantragen. Seit der Einführung des SEP-Programms im Jahr 2003 kontrollieren die indischen Behörden den Aufenthaltsstatus der tibetischen Flüchtlinge strenger, werden verwarnt und gebüsst.

Tibetische Flüchtlinge ohne RC hingegen müssen in ständiger Angst und Unsicherheit leben, denn sie setzen sich dem Risiko aus, von der Polizei belästigt, verhaftet oder gar deportiert zu werden. Sie müssen möglichst unauffällig leben und können sich äusserst beschränkt in Indien fortbewegen. Auch eine Wohnungssuche ohne RC ist kaum erfolgreich, daher hausen die tibetischen Flüchtlinge ohne RC oft bei Freunden, Familien oder informellen und überfüllten Unterkünften.

Indien duldet in der Regel den Aufenthalt von Flüchtlingen im Land und schiebt diese nicht zurück, wobei es aber dennoch vereinzelt zu Repatriierungen nach China gekommen sei gemäss dem Tibet Justice Center.

Legale Ausreisen sind nur mit einem sog. Identity Certificate (IC) möglich, welches ein RC voraussetzt. Um legal wieder nach Indien einzureisen, ist es für tibetische Flüchtlinge notwendig, vor der Ausreise bei den indischen Behörden eine sog. No

Objection of Return to India (NORI) einzuholen. Wenn tibetische Flüchtlinge ohne IC oder NORI ausreisen, verlieren sie ihr Aufenthaltsrecht in Indien.

Quelle: Schweizerische Flüchtlingshilfe: China/Indien: Situation tibetischer Flüchtlinge in Indien - Auskunft der SFH-Länderanalyse, 2013

Vergleiche auch: BVGE 2014/12, E. 5.7

Nach dem Gesagten ist zusammenfassend festzuhalten, dass für Angehörige der tibetischen Ethnie sowohl in Nepal als auch in Indien die Möglichkeit besteht, unter gewissen Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, beziehungsweise dass es unter engen Voraussetzungen auch möglich ist, die entsprechende Staatsangehörigkeit zu erwerben, womit die chinesische Staatsangehörigkeit – durch den Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit – entfällt. Daneben muss aber davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil der in Nepal und Indien lebenden Exil-Tibeterinnen und -Tibeter keine neue Staatsangehörigkeit erworben haben und nach wie vor die chinesische Staatsangehörigkeit besitzen.

Daraus ergibt sich folgendes Prüfschema des Bundesverwaltungsgerichts:

Besitzt die betreffende Person die chinesische Staatsangehörigkeit und verfügt sie gleichzeitig über eine Aufenthaltsberechtigung im Drittstaat Nepal oder Indien (Konstellation b) oder wird die Person im betreffenden Drittstaat zumindest geduldet (Konstellation a), wäre eine Prüfung der Drittstaatenregelung im Sinne von Art. 31a Abs. 1 Bst. c AsylG durch die Asylbehörden möglich, vorausgesetzt, die asylsuchende Person legt den Schweizerischen Behörden alle Fakten im Verfahren dar. Bei der Konstellation b) dürften im Regelfall die Voraussetzungen der Drittstaatenregelung gegeben sein.

Hat der tibetische Asylsuchende die Staatsangehörigkeit von Nepal oder Indien erlangt (Konstellation c), hat die betreffende Person die chinesische Staatsangehörigkeit nicht respektive nicht mehr, zumal sie gemäss chinesischer Rechtsprechung durch den Erwerb einer anderweitigen Staatsbürgerschaft die chinesische Nationalität verliert. Diesfalls wäre die Flüchtlingseigenschaft in Bezug auf Nepal beziehungsweise Indien zu prüfen. Vermutungsweise gilt, dass die asylsuchende Person im Land ihrer (neu erlangten) Staatsangehörigkeit keine asylrelevante Gefährdung zu befürchten hat, wenn sie keine entsprechenden Vorbringen glaubhaft vorträgt.

Quelle: BVGE 2014/12, E. 5.8

## Zusammenfassung der Situation

Tibeter, welche in Nepal oder Indien eine Aufenthaltsbewilligung haben oder gar die entsprechende Staatsbürgerschaft erworben haben, werden grundsätzlich nicht als Flüchtlinge anerkannt, da bei einer Rückkehr nach Indien resp. Nepal vermutlich keine asylrelevante Gefährdung vorliegt.

Bei Tibetern mit der chinesischen Staatsbürgerschaft, welche glaubhaft machen, dass sie wirklich aus China stammen, wird die Flüchtlingseigenschaft anerkannt. Können die entsprechenden Asylsuchenden aus China allerdings keine glaubhaften Aussagen zu ihrer Heimat China machen, wird angenommen, dass keine flüchtlings- oder wegweisungsbeachtlichen Gründe gegen eine Rückkehr an ihren bisherigen Aufenthaltsort beständen. Das führt dazu, dass sie aufgrund der fehlenden Gefährdung nicht als Flüchtlinge anerkannt werden.

Somit werden einzig Tibeter, welche glaubhafte Aussagen zu ihrem Heimatland China machen können, als Flüchtlinge anerkannt.

Unserer Ansicht nach wäre aber auch die Flüchtlingseigenschaft bei Tibetern, welche in Nepal sozialisiert wurden, aber keine gültigen Papiere haben, ebenfalls zu bejahen. Wie die obigen Ausführungen aufzeigen, wurden zahlreiche gesetzliche Verschärfungen in Nepal vorgenommen. Dies führt dazu, dass illegal ausgereiste Tibeter bei einer Wiedereinreise nach Nepal als illegale Immigranten betrachtet werden und eine überaus grosse Gefahr besteht, dass sie verhaftet und nach China ausgeliefert werden.

## **Zum Abklärungsverfahren**

Vor dem Hintergrund obiger Ausführung, wonach für Angehörige der tibetischen Ethnie das Glaubhaftmachen der effektiven Herkunft aus der Volksrepublik China entscheidend für die Asylerteilung ist, kommt dem diesbezüglichen Abklärungsverfahren erhebliche Bedeutung zu:

Im zur Publikation vorgesehenen Leiturtel [E-3361/2014](#) vom 6. Mai 2015 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Vorinstanz eine neue Methode der Herkunftsabklärung für Asylsuchende tibetischer Ethnie eingeführt hat. Dabei wird nicht mehr - wie dies in der bisherigen Praxis der Vorinstanz der Fall war - eine Analyse der Fachstelle "Lingua" (Lingua-Analyse respektive Lingua-Alltagswissensevaluation) durchgeführt, sondern es werden im Rahmen der eingehenden Anhörung durch den Sachbearbeiter beziehungsweise die Sachbearbeiterin

des SEM vertiefte Fragen zu den Länderkenntnissen und zum Alltagswissen der asylsuchenden Person zu **Tibet** gestellt.

Dabei definiert das Bundesgericht Mindestanforderungen an die Abklärungen. Dazu muss für das Bundesverwaltungsgericht – im Sinne einer ersten Mindestanforderung – aus den vorinstanzlichen Akten nicht nur erkennbar sein, welche Fragen das SEM der asylsuchenden Person gestellt hat und wie diese darauf geantwortet hat, sondern auch, wie diese Fragen hätten beantwortet werden müssen und weshalb eine in der fraglichen Region sozialisierte Person die zutreffenden Antworten hätte kennen müssen. Im Sinne einer zweiten Mindestanforderung muss der asylsuchenden Person zudem der wesentliche Inhalt der Herkunftsabklärung – entweder in einer zu protokollierenden mündlichen Anhörung oder in einer aktenkundigen schriftlichen Notiz – zur Kenntnis gebracht und ihr die Möglichkeit eingeräumt werden, sich insbesondere zu den als unzureichend eingestufteten Antworten zu äussern.

Werden diese beiden Mindestanforderungen nicht erfüllt, verletzt das SEM die Untersuchungspflicht und den Anspruch auf rechtliches Gehör. Quelle: E-6965/2014, Urteil vom 5. Oktober 2015, E. 4.2.1 ff.

## Frage 2

**Bei Tibetern, bei denen entschieden wurde, dass ihnen kein Asyl gewährt wird, da sie nicht in China sozialisiert wurden sondern in einem anderen Land aufgewachsen sind: Ist es für sie möglich, von China Ausweispapiere zu erhalten und dorthin zurückzukehren? Ist es zumutbar, dass sie dorthin zurückkehren?**

### Registrierungen in China:

Das Hukou ist die chinesische Bezeichnung für das Haushaltsregistrierungssystem in China. Es dient auch dazu, die Migration innerhalb Chinas zu kontrollieren. Eine Person, deren Eltern aus Tibet stammen, muss das zuständige Polizeiamt an jenem Ort kontaktieren, wo die Eltern zuletzt in China registriert waren. Das Haushaltsregistrierungsbuch beweist, dass eine Person die chinesische Nationalität hat. Zudem dient es als Voraussetzung für zahlreiche weitere Registrierungen. So erhält man bspw. eine ID erst, wenn man das Haushaltsregistrierungsbüchlein vorweist.

Angehörige der tibetischen "Ethnie" sind in China aber betreffend ihrer Reise- und Bewegungsfreiheit mit sehr weitgehenden Einschränkungen konfrontiert. Insbesondere in Lhasa und in tibetischen Regionen der Provinzen Qinghai, Gansu und Sichuan ist die Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt. Tibeter, die von Beijing in tibetische Gebiete reisen, sind unverhältnismässigen Kontrollen und Belästigungen durch Polizeibehörden ausgesetzt. Auch die Einreise in die Tibet Autonomous Region (TAR) kann durch die Behörden verunmöglicht werden. So wurden Tibeter gemäss offizieller Anordnung der chinesischen TAR-Behörden daran gehindert, aus dem Ausland in

die TAR zurückzukehren. Dabei konfiszieren die Behörden ihre gültigen chinesischen Identitätspapiere. Sodann sind Tibeter in China Rassismus und institutioneller Diskriminierung ausgesetzt. Insbesondere Tibeter werden von den Behörden bei der Ausstellung von Reisepässen massiv diskriminiert. Es ist davon auszugehen, dass Tibeter mit indischem Flüchtlingsausweis bei dem Versuch, sich in China zu registrieren, durch die chinesischen Behörden diskriminiert und benachteiligt werden. Seit 2013 haben die chinesischen Behörden Tibetern keine Reisepässe mehr ausgestellt. Sodann wurden noch strengere Prozeduren zur Erlangung der Reisedokumente eingeführt.

Kurz: Grundsätzlich ist die Erlangung von Ausweispapieren möglich, jedoch nur mit grösstem Aufwand, wobei sie zudem mit Diskriminierungen rechnen müssen.

Das Risiko einer konkreten Gefährdung für eine Person, welche im Ausland als tibetischer Flüchtling registriert ist und den Kontakt mit den Behörden von China sucht, kann nicht ausgeschlossen werden. Die chinesischen Sicherheitsbehörden sind in der TAR stark präsent und kontrollieren den Gebietszugang streng. Tibeter, welche sich verdächtig machen, werden von den Behörden systematisch des "Separatismus" beschuldigt. Willkürliche Verhaftungen sind an der Tagesordnung. Dabei werden Tibeter grundlos verhaftet. Viele werden in Geheimnisgefängnissen festgehalten und erhalten keine Chance, einen fairen Prozess oder einen Anwalt zu erlangen.

Gemäss jüngsten Menschenrechtsberichten des US Departement of State folterten Polizei und Gefängnisbehörden in den TAR Häftlinge und setzten sie degradierender Behandlung aus. Es ist dokumentiert, dass rückkehrende Tibeter aus Nepal mittels Elektroschocks, Schlägen und des Aussetzens an extremer Kälte gefoltert und zu harter physischer Zwangsarbeit gezwungen werden. Auch werden willkürliche Tötungen vorgenommen.

Es besteht somit eine konkrete Gefahr für die Rückkehrer, von den chinesischen Behörden verfolgt, gefoltert und sogar getötet zu werden. Daher ist eine Rückkehr nicht zumutbar.

Quelle: Schweizerische Flüchtlingshilfe: China: Registrierung einer in Indien in einem Flüchtlingslager geborenen Tibeter in China - Auskunft der SFH-Länderanalyse, 2013

### Frage 3

**Wenn abgewiesene tibetische Asylbewerber nicht nach China oder anderswohin zurückkehren können, was geschieht mit ihnen? Gibt es eine rechtliche Möglichkeit, dass sie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten?**

Auch hier bedarf es einer Unterscheidung zwischen Tibetern, welche aus Indien bzw. Nepal sozialisiert sind und jener, welche wirklich aus dem Tibet stammen, aber unglaubhafte oder ungenügende Angaben dazu gemacht haben:

Bei Tibetern, welche kein Asyl erhalten, weil sie nach Indien oder Nepal zurückkehren können, ist davon auszugehen, dass ihnen – insbesondere in Indien – keine Gefahren drohen. Eine Rückkehr muss wohl als zumutbar betrachtet werden.

Quelle: Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts D-763/2015, Urteil vom 2. April 2015

Tibeter aus China hingegen, welche ungläubhafte oder ungenügende Angaben gemacht haben, stecken in einer desolaten Situation. Die abgewiesenen Personen werden damit in die Illegalität geschickt, denn reisen sie nicht freiwillig aus, befinden sie sich illegal in der Schweiz. Sie dürfen nicht arbeiten und haben jederzeit mit einer Verhaftung zu rechnen. Eine legale Ausreise in ein anderes Land erscheint ebenfalls unmöglich (siehe oben). Daran ändert auch nichts, dass die abgewiesenen Tibeter Nothilfe beantragen. Diese dient dazu, die abgewiesenen Asylbewerber zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen. Der Staat stellt dem Antragsteller ein Bett in einer Notunterkunft zur Verfügung und erhält täglich rund CHF 8.00 - 10.00 für die Verpflegung.

Das Bundesgericht hat im Urteil 2C\_459/2011 vom 26. April 2012 entschieden, dass dem Asylbewerber eine Arbeit nicht verweigert werden kann, wenn nicht in absehbarer Zeit damit gerechnet werden könne, dass ein Wegweisungsentscheid vollzogen werde und der Asylbewerber den Vollzug nicht selbst verzögere.

Quelle: Tagesanzeiger, Kein Asyl, keine Ausschaffung - was dann? 21. August 2014

Es ist somit immer zunächst zu prüfen, ob eine vollständige Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat. Fehlende Sprachkenntnisse sind nicht immer ausschlaggebend für eine Abweisung des Asylgesuchs. Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. April 2015 hielt es fest, dass das SEM ungenügende Sachverhaltsermittlungen durchgeführt hat und zu rasch angenommen hat, die Gesuchstellerin sei in Nepal sozialisiert worden. Entscheidet hingegen auch das Bundesverwaltungsgericht, dass aufgrund schleierhafter Angaben oder ungenügender Kenntnisse zum Tibet eine Sozialisierung in Nepal oder Indien stattgefunden hat, bleibt wohl einzig der Weg an den EGMR, wobei die Chancen gering sind.