

# Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019

Stephan Parak





Asylpraxis der Schweiz  
von 1979 bis 2019  
Eine Bestandesaufnahme



	Vorwort	7
	Zum Autor	8
	Dank	9
	Einleitung	11
I	RÜCKBLICK	13
	Geschichte des SEM	15
	Asylpraxis bis 1979	21
II	ASYLPRAXIS	27
	Vom Asylrecht zur Asylpraxis	29
	Von der Asylpraxis zum Asylentscheid	35
III	LÄNDER	45
	Afghanistan	47
	China	53
	Eritrea	61
	Irak	67
	Iran	75
	Jugoslawien	81
	Maghreb	89
	Nigeria	95
	Sowjetunion	101
	Sri Lanka	109
	Syrien	117
	Türkei	123
IV	THEMEN	129
	Einreise	131
	Beschleunigung der Asylverfahren	137
	Internationale Zusammenarbeit	143
	Dublin-Verfahren	147
	Resettlement	153
	Geschlechtsspezifische Verfolgung	159
	Vorläufige Aufnahme	165
	Rückkehr	169
V	ZAHLEN UND FAKTEN	177
	Daten	178
	Zahlen	180
	Namen	182
	Orte	184
VI	Schlussbemerkungen	187
VII	Anhang	193
	Quellen	194
	Literatur	195
	Abkürzungen	198
	Abbildungsnachweis	200
	Impressum	201



# 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

# Dank

Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen, die mir beim Verfassen der vorliegenden Studie ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben. Speziell danken möchte ich den Mitgliedern der Begleitgruppe für ihre inhaltlichen Anregungen und redaktionellen Hinweise: Alberto Achermann, Erich Bertschi, Pius Betschart, Hans Peter Bläuer, Lionel Kapff, Guido Koller und Pascale Steiner. Für das kompetente und sorgfältige Lektorat meines Manuskripts danke ich herzlich Christoph Wehrli.

Im Staatssekretariat für Migration gebührt mein Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sektion *Dokumentenmanagement* für ihre Hilfsbereitschaft sowie Philippe Mottet und Pia Wyss Witschi vom Fachbereich Geschäftsplanung und -kontrolle für ihre fachkundige Beratung bei der Aktenrecherche.

Mein besonderer Dank gilt Esther Maurer, die mit ihrer Idee zu dieser Studie an deren Anfang stand.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

Stephan Parak



# 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.



# I RÜCKBLICK



# Geschichte des SEM

«Die Schweiz gilt als eines der klassischen Asylländer Europas.» →1

Botschaft zum Asylgesetz vom 31.08.1977

Hinter dem heutigen SEM steht eine wechselvolle Geschichte. Seine institutionellen Wurzeln liegen über 100 Jahre zurück.

## Zentralstelle für Fremdenpolizei

Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs herrscht in Europa Reise- und weitgehend auch Niederlassungsfreiheit, Grenzkontrollen gibt es kaum. In der Schweiz bestimmen die Kantone und nicht der Bund, welche ausländischen Personen sich auf ihrem Gebiet niederlassen dürfen und wen sie einbürgern. Mitten im Ersten Weltkrieg mit seinen politischen und sozialen Umwälzungen wird im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Ende 1917 per Notrecht die *Zentralstelle für Fremdenpolizei* gegründet. →2 Damit kommt

- 1 Botschaft zum Asylgesetz und zu einem Bundesbeschluss betreffend den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.08.1977, BBl 1977 III, S. 107.
- 2 Zum Aufbau und zur Tätigkeit der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei vgl. Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933. Zürich 1997, S. 37 ff.

der Bund der Forderung der Kantone nach einer zentralisierten und verschärften Grenz- und Ausländerkontrolle nach.

Die neue Verwaltungseinheit ist als Provisorium für die Dauer des Kriegs geplant. Sie entwickelt sich jedoch zu einer wirkungsmächtigen Bundesinstitution, wird personell stark ausgebaut und zählt 1919 bereits über 500 Beamte – ein für die damalige Zeit riesiger Verwaltungsapparat, für den es an Büroräumlichkeiten, qualifiziertem Personal und Geld fehlt. So muss das EJPD beim Bundesrat Vorschusskredite beantragen, da es nicht in der Lage ist, den Angestellten die Gehälter zu bezahlen.

### Eidgenössische Fremdenpolizei

Der dynamischen und von Improvisation geprägten Aufbauphase der Zentralstelle für Fremdenpolizei folgt eine Phase starker Redimensionierung – mittels Personalabbau und Versetzungen bis auf rund 30 Beamte.<sup>→3</sup> Obwohl wiederholt auch ihre Aufhebung gefordert und die Rückgabe der zum Bund verschobenen ausländerrechtlichen Kompetenzen an die Kantone verlangt wird, etabliert sich die Zentralstelle für Fremdenpolizei zum «unverzichtbaren Element der Bundesverwaltung».<sup>→4</sup> Sie wird 1927 in *Eidgenössische Fremdenpolizei* umbenannt und 1933 definitiv in die Polizeiabteilung des EJPD eingegliedert. In der Zeit des Zweiten Weltkriegs ist die Eidgenössische Fremdenpolizei für die «zivilen» – vor allem jüdischen – Flüchtlinge zuständig, während die Zuständigkeit für die «politischen» Flüchtlinge bei der Bundesanwaltschaft liegt.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs besteht die Eidgenössische Fremdenpolizei in ihrer organisatorischen und personellen Grundstruktur als Teil der Polizeiabteilung des EJPD weiter. Der Asylbereich ist ab 1951 in der Sektion *Ausländer- und Flüchtlingsfürsorge, Rechts- und Polizeiwesen*, ab 1957 in der Sektion *Ausländer- und Flüchtlingsfürsorge* und ab 1967 in der Sektion *Fürsorge* angesiedelt. Innerhalb dieser ist der *Dienst für Flüchtlingsfragen und Ausländerfürsorge* für den Asylbereich zuständig. Die Sektion *Fürsorge* wird 1974 Teil der neu geschaffenen Abteilung *Fürsorge und Schweizerbürgerrecht*, in der seit 1976 in der Sektion *Flüchtlingsfragen* über Asylgesuche entschieden wird.

3 Gast, Uriel, a. a. O., S. 181.

4 Gast, Uriel, a. a. O., S. 358.

## Bundesamt für Polizeiwesen

Im Rahmen einer umfangreichen Verwaltungsreorganisation entstehen 1979 aus der Polizeiabteilung des EJPD zwei neue Bundesämter: das *Bundesamt für Ausländerfragen* (BFA) und das *Bundesamt für Polizeiwesen* (BAP). Der Asylbereich wird dem BAP eingegliedert. In der Sektion *Flüchtlingsfragen*, die ab 1982 der Abteilung *Flüchtlinge, Fürsorge und Bürgerrecht* des BAP angehört, sind rund 20 Personen tätig. Es sind alles Generalistinnen und Generalisten, die nicht nur Asylgesuche prüfen, sondern auch Fragen der Wegweisung, Internierung, Familienzusammenführung und Fürsorge beurteilen. Der Personalbestand ist auf die Bearbeitung von 2000 Asylgesuchen pro Jahr ausgerichtet. Doch bereits 1982 werden in der Schweiz 7000 Gesuche gestellt, über 10 000 sind hängig. Hinzu kommt, dass die Asylsuchenden aus immer mehr Ländern stammen, was die Gesuchsbehandlung anforderungsreicher macht. Wurden in den 1970er-Jahren die meisten Asylgesuche noch von Personen aus einigen osteuropäischen Staaten gestellt, so gilt es 1982, Gesuche von Personen aus 75 Ländern zu prüfen. →<sup>5</sup> Trotz Personalaufstockungen und einer departementsinternen «ad hoc-Arbeitsgruppe zur Bearbeitung hängiger Asylgesuche» →<sup>6</sup> nimmt deren Zahl jedoch ebenso zu wie die Belastung der Mitarbeitenden der Sektion *Flüchtlingsfragen*. 1984 wird deshalb im BAP die Abteilung *Flüchtlinge* gebildet, in der zwei neu aufgebauete Asylverfahrenssektionen unter Hochdruck Gesuche bearbeiten.

## Delegierter für das Flüchtlingswesen

Da die Zahl der Pendenzen trotz dieser organisatorischen Massnahmen weiterhin ansteigt und die Asylfrage innenpolitisch an Bedeutung gewinnt, drängt sich nach Auffassung des Bundesrates «die Abtrennung des Flüchtlingswesens vom BAP geradezu auf». →<sup>7</sup> Er beschliesst deshalb 1985, das Amt des *Delegierten für das Flüchtlingswesen* (DFW) zu schaffen. Das Parlament stimmt dem Antrag zu. Der DFW ist neu für alle bis dato im BAP angesiedelten Aufgaben des Asyl- und Flüchtlingsbereichs zuständig. Diese Aufgaben soll der DFW so lange wahrnehmen, «bis der Pendenzenberg bei den Asylgesuchen abgebaut ist», danach «soll der Delegierte als selbständige Verwaltungseinheit wieder aufgehoben werden» – man geht von einem Provisorium aus. →<sup>8</sup> Doch der Personalbe-

5 Notiz vom 22.04.1983 «Pressegespräch Frühjahr 1983», in: BAR E4280A#1998/296#272\*.

6 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 06.07.1983, BBl 1983 III, S. 787.

7 Botschaft zu einem Bundesbeschluss über den Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 06.11.1985, BBl 1985 III, S. 318.

8 Botschaft zu einem Bundesbeschluss über den Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 06.11.1985, BBl 1985 III, S. 320.



Abb. 01 Das heutige Staatssekretariat für Migration hatte mehrere Vorgängerorganisationen. Seine institutionellen Anfänge liegen über 100 Jahre zurück. Im Bild: Auswahl von Briefköpfen mit verschiedenen Amtsbezeichnungen.

stand beim DFW wächst in den Folgejahren ebenso rasch wie die Zahl der Asylgesuche. Der Bereich zählt bald über 250 Mitarbeitende, verfügt über 15 Aussenstellen und entwickelt sich zur grössten Verwaltungseinheit im EJPD. →<sup>9</sup>

## Bundesamt für Flüchtlinge

Aus der Erkenntnis heraus, dass Asyl- und Flüchtlingsfragen zu einer Daueraufgabe des Bundes geworden sind, wird 1991 die «provisorische» Einheit DFW in das *Bundesamt für Flüchtlinge* (BFF) umgewandelt. Dessen Aufgaben nehmen von Jahr zu Jahr zu, der Personalbestand umfasst im Jahr 2004 über 600 Mitarbeitende, die an verschiedenen Standorten tätig sind. →<sup>10</sup>

## Bundesamt für Migration

2005 folgt die nächste tiefgreifende organisatorische Weiterentwicklung: die Fusion des BFF mit dem im Jahr 2003 aus dem BFA hervorgegangenen IMES (*Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung*) zum *Bundesamt für Migration* (BFM). Das Zusammenlegen der beiden Bundesämter zum BFM soll – was in der neuen Amtsbezeichnung programmatisch zum Ausdruck kommt – eine koordinierte Migrationspolitik der Schweiz ermöglichen, die Aspekte der Asyl-, Ausländer-, Arbeitsmarkt-, Integrations- und Aussenpolitik berücksichtigt. Mit der Fusion der beiden in verwandten Politikfeldern agierenden Bundesämter sollen Synergien genutzt und auch Kosten eingespart werden. →<sup>11</sup>

## Staatssekretariat für Migration

Da das Thema Migration innen- und aussenpolitisch an Bedeutung gewinnt und der Aufgabenbereich umfangreicher wird, erfolgt im Jahr 2015 die Aufwertung des BFM zum *Staatssekretariat für Migration* (SEM). Organisation und Struktur sowie die Funktionen der Mitarbeitenden bleiben weitgehend unverändert. →<sup>12</sup>

Ende 2019 umfasst der Personalbestand des SEM 1220 Mitarbeitende (1058 Vollzeitstellen), davon sind 622 (540 Vollzeitstellen) im Direktionsbereich *Asyl* tätig.

<sup>9</sup> Die mehrfachen Personalaufstockungen machen wiederholt Reorganisationsen des DFW erforderlich. Vgl. dazu das Schreiben des DFW-Direktors vom 05.04.1990 an den Vorsteher des EJPD, in: BAR E4280A#2016/158#26\*.

<sup>10</sup> Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung des Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25.04.1990, BBl 1990 II, S. 573–696. Zum personellen Wachstum vgl. auch die Aussage von Stephan Supersaxo, Vizedirektor BFF: «Als ich 1982 anfang, waren wir 30, heute sind wir 600 Mitarbeitende.», in: Piazza, Januar 2002, S. 2.

<sup>11</sup> Pressemitteilungen EJPD vom 07.03.2003 «Aus BFA wird IMES» und vom 03.11.2004 «Eduard Gnesa wird Direktor des neuen Bundesamtes für Migration».

<sup>12</sup> Medienmitteilung Bundesrat vom 19.09.2014 «Bundesamt für Migration wird Staatssekretariat».



# Asylpraxis bis 1979

«Die Schweiz nimmt alle auf, die kommen wollen, und hat keine Auslesekriterien aufgestellt.» →<sup>1</sup>

Aktennotiz des EJPD vom 19.11.1956

Die Gewährung von Schutz an Verfolgte beginnt nicht erst mit dem 1981 in Kraft getretenen Asylgesetz. Nachfolgend die wichtigsten Wegmarken der Schweizer Flüchtlingspolitik im 20. Jahrhundert. →<sup>2</sup>

## Kontrolle

Die Schweiz ist bis weit ins 19. Jahrhundert vorwiegend ein Auswanderungsland. Arbeitslosigkeit, Strukturwandel und Armut zwingen zuerst Kleinbauern, später auch Angehörige anderer Berufe zur Auswanderung. Zu den häufigsten Zielen gehören nebst den europäischen Nachbarländern Nord- und Südamerika, ferner Afrika, Australien und Russland. Erst im Zuge der Industrialisierung wandelt sich die Schweiz vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. 1888 werden erstmals

mehr Einwanderer als Auswanderer registriert. Um 1900 entsteht der Begriff «Überfremdung» und findet Eingang in den politischen Diskurs und in die Gesetze. Der Ausländeranteil beträgt 1910 schweizweit rund 15 Prozent, in grösseren Städten über 30 Prozent.

Ängste werden wach und Stimmen laut, welche die largen Ausländerbestimmungen, die Untätigkeit der Behörden und die freie Mobilität anprangern. So warnt zum Beispiel die *Appenzeller Zeitung* in ihrer Ausgabe vom 8. September 1917 unter dem Titel «Genug und übergenug»: «Noch immer kann in die Schweiz herein, wer immer nur will. Noch immer haben wir keinen Passzwang, noch immer verlangen wir keinen Ausweis über den Zweck der Einreise (...). Das Schweizer Volk versteht den Langmut und die Untätigkeit unserer Behörden dem Ausländertum gegenüber schon

1 Aktennotiz vom 19.11.1956 «Aufnahme ungarischer Flüchtlinge aus Österreich» von Oscar Schürch, Chef der Polizeiabteilung des EJPD, zuhanden Bundespräsident Markus Feldmann. <http://dodis.ch/17173>.

2 Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren im Wesentlichen auf: Holenstein, André/Kury, Patrick/Schulz, Kristina: Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Baden 2018; Banki, Christine/Späti, Christoph: Ungaren, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz der Nachkriegszeit, in: Goehrke, Carsten/Zimmermann, Werner G. (Hg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich 1994, S. 369–415; Piguet, Etienne: Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halbgeöffnete Grenzen. Bern 2006; Efonayi-Mäder, Denise: Asylpolitik der Schweiz 1950–2000, in: ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, 2003/2, S. 3–9; Mahnig, Hans (Hg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'integration en Suisse depuis 1948. Zürich 2005; Walther, Michael: Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten. Zürich 2009, 148 ff.; Werenfels, Samuel: Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht. Frankfurt, New York, Paris 1987, S. 63 ff.

lange nicht, und wird je weniger begreifen, je länger die Lebensmittelknappheit zunimmt». →<sup>3</sup>

## Abwehr

Vor dem Hintergrund dieser Stimmungslage kommt es 1917 im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Gründung der *Zentralstelle für Fremdenpolizei*. Zu ihrer wichtigsten Aufgabe wird die Bekämpfung der «Überfremdung». An der Spitze der neuen Amtsstelle steht von 1919 an Heinrich Rothmund. Der Chef der Fremdenpolizei und ab 1929 der Polizeiabteilung prägt fortan den Kurs der schweizerischen Flüchtlingspolitik. Die Schweiz hat noch kein Asylgesetz, ein einziger Artikel des damaligen Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) spricht von Asyl. →<sup>4</sup> Der Ausländeranteil sinkt kontinuierlich und erreicht 1941 mit rund fünf Prozent der Gesamtbevölkerung einen historischen Tiefstand. Zur Zeit des Nationalsozialismus will die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern bloss als Transitland zur Verfügung stehen. Eine restriktive Asylpolitik schliesst die Rückweisung Tausender Jüdinnen und Juden ein, die nicht als politische Flüchtlinge gelten. →<sup>5</sup>

## Aufnahme

Nach dem Zweiten Weltkrieg nimmt die Schweiz Schutzsuchende mehrheitlich in Sonderaktionen auf. Individuelle Asylgesuche werden auf der Grundlage des ANAG sowie der allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrenrechts und seit 1955 gestützt auf die Genfer Flüchtlingskonvention geprüft. Für die kollektive Aufnahme von grösseren Flüchtlingsgruppen erarbeiten die Bundesbehörden spezifische Lösungen ad hoc. Gehandelt wird rasch und pragmatisch, Kreisschreiben und Weisungen regeln die Modalitäten der Aufnahme. Die Einzelfallprüfung ist summarisch; in den Anhörungen, die durch die kantonalen Behörden erfolgen, werden von den Asylsuchenden nur die wichtigsten Angaben erhoben.

Die 1950er- und 1960er-Jahre sind von einer liberalen und flexiblen Asylpraxis geprägt. Der Bundesrat erklärt 1957 die Asylgewährung zur staatspolitischen Maxime und geht bei der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs weiter als die meisten anderen Staaten. →<sup>6</sup> Für die Anerkennung als Flüchtling genügt es de facto, aus einem kom-

munistischen Land zu stammen. Die Beurteilung der Frage, wann einer Person, die nicht aus den osteuropäischen Staaten stammt, Asyl gewährt werden kann, wird in den 1970er-Jahren als «oft recht heikel» eingestuft; es komme ihr «bis zu einem gewissen Masse eine politische Bedeutung zu». →<sup>7</sup> Das Engagement der Schweiz für die Aufnahme von Flüchtlingen aus kommunistisch regierten Staaten ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich und erfolgt oft unter Verweis auf die humanitäre Tradition der Schweiz. →<sup>8</sup> Die günstige Wirtschaftslage dieser Jahre stellt eine zentrale Rahmenbedingung für die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge dar.

So stellt der Bundesrat für die Aufnahme von rund 13 000 Ungarinnen und Ungarn, die 1956 nach der Niederschlagung des Volksaufstands durch sowjetische Truppen in den Westen geflohen sind, keine Bedingungen. Sie werden kollektiv und ohne Prüfung individueller Fluchtgründe als politische Flüchtlinge anerkannt. Die Schweiz ist nach Österreich dasjenige Land, das im Verhältnis zur eigenen Bevölkerung am meisten ungarische Flüchtlinge aufnimmt.

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.

Eine ebenso grosszügige Aufnahme seitens der Bevölkerung und der Behörden erfahren die rund 13 000 Flüchtlinge, die 1968 nach der Niederschlagung des Prager Frühlings aus der Tschechoslowakei in die Schweiz gelangen. Auch diesmal reagieren die Behörden schnell und unbürokratisch. Das EJPD lockert die Einreise- und Anwesenheitsbestimmungen und gewährt den Tschechen und Slowaken eine dreimonatige Bedenkzeit, während der sie sich entscheiden können, ob sie in der Schweiz ein Asylgesuch stellen wollen oder nicht. →<sup>9</sup> Die Einzelfallprüfung ist wie im Falle der ungarischen Flüchtlinge summarisch. Die Bundesbehörden sind sich bewusst, dass auf eine eingehende Einzelfallprüfung nur «in Zeiten besonderer Ereignisse» verzichtet werden darf,

3 Zitiert nach Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933. Zürich 1997, S. 31.

4 Artikel 21 des ANAG lautete: «Der Bundesrat kann einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, und dem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl gewähren, indem er einen Kanton zur Duldung verpflichtet. Er wird zuvor die Vernehmlassung des Kantons einholen.» In: BBl 1931 I, S. 431.

5 Zur Zentralstelle für Fremdenpolizei und zur weitgehend erforschten Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg vgl. neben der Publikation von Gast (Anm. 3) auch: Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945. Zürich 2003; Mächler, Stefan: Hilfe und Ohnmacht. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und die nationalsozialistische Verfolgung 1933–1945. Zürich 2005; Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Zürich 2001.

6 Schreiben Vorsteher EJPD vom 10.10.1969 «Aufnahme von Flüchtlingen: Asylverfahren» an die Polizeidirektionen der Kantone, die Schweizer diplomatischen Vertretungen und an die Oberzolldirektion, in: BAR E4280A#1998/296#346\*.

7 Siehe Notiz «Asylentscheide» vom 23.06.1970, in: BAR E4280A#1998/296#206\*.

8 Zum facettenreichen Begriff der «humanitären Tradition der Schweiz» vgl. Skenderovic, Damir: Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er- und 1980er-Jahre, in: Baumeister, Miriam/Brückner, Thomas/Sonnack, Patrick (Hg.): Wo liegt die «Humanitäre Schweiz»? Eine Spurensuche in 10 Episoden. Frankfurt/M. 2018, S. 175–195.

9 Es gibt keinen Bundesratsbeschluss über die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Tschechoslowakei. Der Bundesrat nimmt lediglich vom Vorgehen des EJPD Kenntnis und regelt die Kostenfrage. Vgl. Werenfels, Samuel: Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht. Frankfurt, New York, Paris 1987, S. 64.

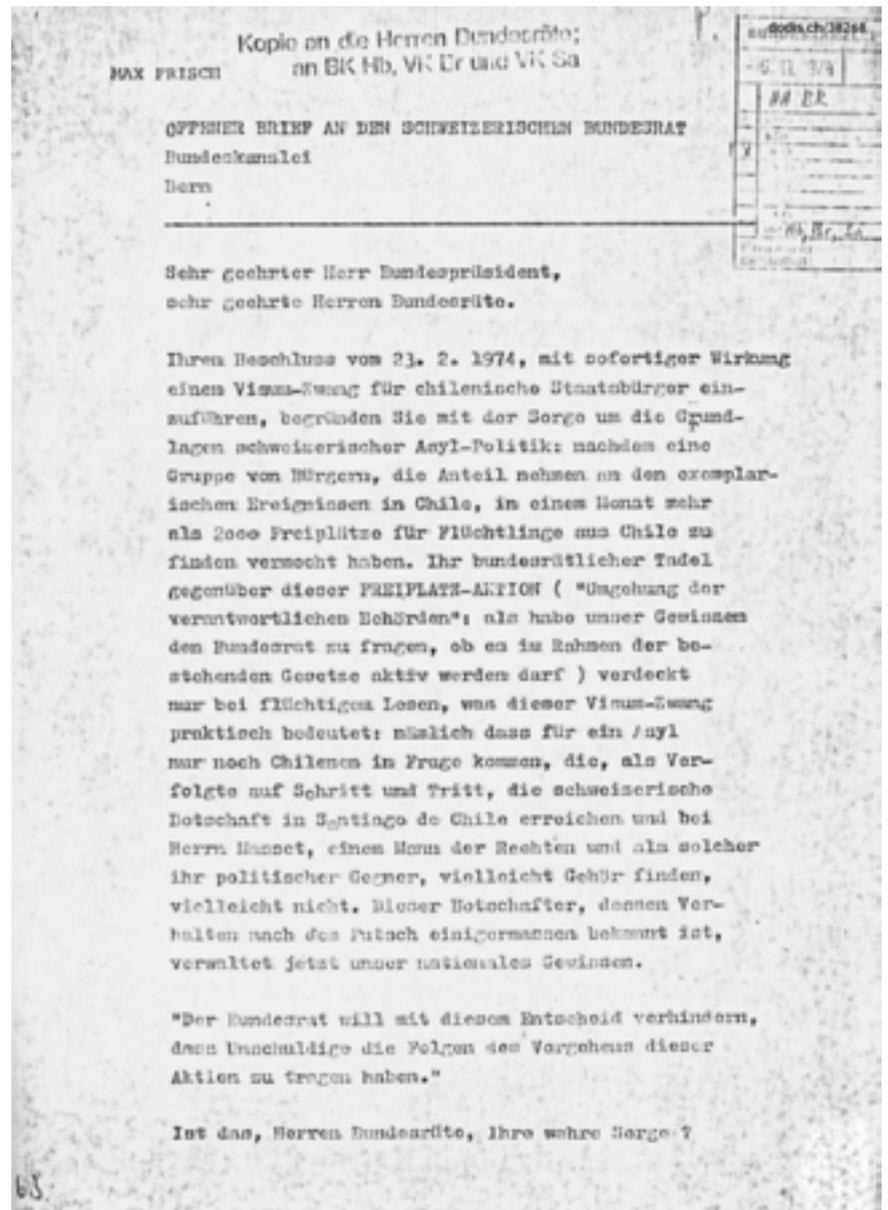


Abb. 02 Der Schriftsteller Max Frisch protestiert 1974 gegen die Einführung der Visumpflicht für chilenische Staatsangehörige. Im Bild: Ausschnitt aus seinem offenen Brief an den Schweizerischen Bundesrat.

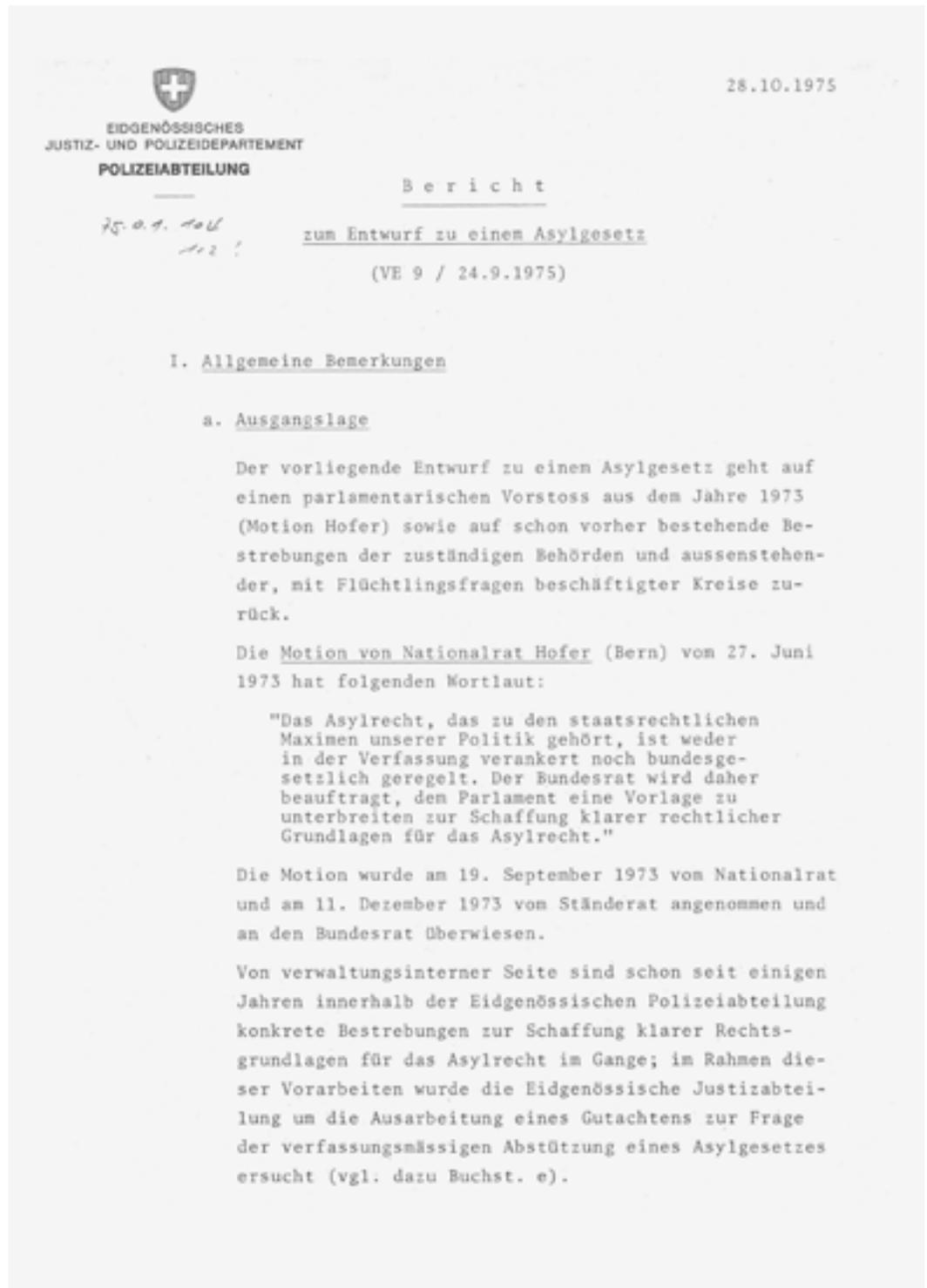


Abb. 03 Mit einem parlamentarischen Vorstoss wird der Bundesrat 1973 beauftragt, ein Asylgesetz zu erlassen (Ausschnitt aus dem Bericht der Polizeiabteilung zum Vorentwurf).

damit es nicht zu einer «Verwässerung des Flüchtlingsbegriffs» kommt. →<sup>10</sup>

1972 nimmt die Schweiz im Rahmen einer internationalen Hilfsaktion ein Kontingent von 200 aus Uganda ausgewiesenen staatenlosen Personen asiatischer Herkunft auf. →<sup>11</sup>

Auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus den kommunistisch gewordenen Staaten Vietnam, Kambodscha und Laos handeln die Behörden grosszügig. Zwischen 1978 und 1982 gewährt die Schweiz rund 8000 Indochina-Flüchtlingen Schutz. Diesen erhalten 1981 auch rund 2000 Flüchtlinge aus dem kommunistischen Polen, die nach der Ausrufung des Kriegsrechts in ihrem Heimatstaat zunächst nach Österreich geflohen sind.

Der behördliche Umgang mit Flüchtlingen, die nicht vor einem kommunistischen Regime fliehen, ist hingegen von Zurückhaltung geprägt. Als 1973 das Militär in Chile den sozialistischen Präsidenten Salvador Allende stürzt, beschliesst der Bund, in einer Sonderaktion 200 chilenische Flüchtlinge aufzunehmen. Erst auf Druck der Öffentlichkeit wird das Kontingent erhöht. Einzelne Gemeinden und private Vereinigungen wie die *Freiplatzaktion* nehmen chilenische Flüchtlinge in Eigenverantwortung auf und organisieren deren Einreise. Der Bundesrat verurteilt das «eigenmächtige Vorgehen» der *Freiplatzaktion* und führt 1974 die Visumpflicht für chilenische Staatsangehörige ein. →<sup>12</sup> In der Folgezeit werden pro Jahr im Durchschnitt rund 100 chilenische Staatsangehörige im Rahmen von individuellen Asylverfahren als Flüchtlinge anerkannt. →<sup>13</sup>

Zeitgleich zur grosszügigen Aufnahme ungarischer Flüchtlinge lehnt es die Schweiz ab, eine Anzahl von ägyptischen Jüdinnen und Juden kollektiv aufzunehmen, die 1956 nach der Suez-Krise in Ägypten Verfolgungen ausgesetzt sind. →<sup>14</sup> Sie ist allerdings bereit, Einzelfälle «wohlwollend zu behandeln». Sofern enge verwandtschaft-

liche Beziehungen zur Schweiz bestehen, will sie Transitvisa für die Weiterreise in ein Drittland erteilen und jene ägyptischen Jüdinnen und Juden als Flüchtlinge anerkennen, die «bei Beginn der Kriegshandlungen in der Schweiz waren». →<sup>15</sup>

## Erstes Asylgesetz

1973 wird durch einen parlamentarischen Vorstoss der Erlass eines Bundesgesetzes gefordert, das die schweizerische Asylpraxis regeln und formalisieren soll. →<sup>16</sup> Das Asylgesetz wird am 5. Oktober 1979 verabschiedet und tritt am 1. Januar 1981 in Kraft. Es legt den Rechtsstatus der Flüchtlinge und die Grundsätze des Verfahrens fest. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe bezeichnet es später als das modernste der Welt. →<sup>17</sup> Das Asylgesetz wird bald Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen und in der Folge wiederholt revidiert, das erste Mal bereits 1983. →<sup>18</sup>

10 Schreiben EJPD vom 10.10.1969 an die Polizeidirektionen der Kantone, die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Europa und an die Oberzolldirektion, in: BAR E4280A#1998/296#205.

11 Pressemitteilung EJPD vom 11.10.1972 «Aufnahme asiatischer Flüchtlinge aus Uganda», in: BAR E4280A#1998/296#201\*.

12 Vgl. Pressemitteilung EJPD vom 28.01.1974 und Pressemitteilung Bundeskanzlei vom 23.02.1974, in: BAR E4280A#1998/296#206\*.

13 Gemäss Schreiben BAP vom 02.10.1984 an die Schweizer Botschaft in Santiago de Chile werden von 1973 bis zum 31.08.1984 1507 chilenische Staatsangehörige in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt; im gleichen Zeitraum werden 692 Asylgesuche abgelehnt, 1735 sind zu diesem Zeitpunkt noch hängig; in: BAR E4280A#1998/296#424\*. Zum Hintergrund der Aufnahme von Chile-Flüchtlingen vgl. auch NZZ vom 10.12.2006: «Pinochet und die Schweiz».

14 Holenstein, André/Kury, Patrick/Schulz, Kristina, a. a. O., S. 302.

15 Schreiben EJPD vom 28.10.1957 an den Präsidenten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes und Notiz vom 25.07.1957 an Bundesrat Feldmann, beides in: BAR E4280A#1998/296#1091\*. Zur Frage, inwieweit diese Praxis der tradierten Abwehrhaltung der Schweizer Behörden gegenüber jüdischen Flüchtlinge entspricht, vgl. Gerson, Daniel: «... die Grundsätze der Menschlichkeit für alle Flüchtlinge Wirklichkeit werden lassen»: Der «Fall Haroun», Juden aus Ägypten als Prüfstein der schweizerischen Flüchtlingspolitik in der Nachkriegszeit, in: Kanyar Becker, Helena (Hg.): Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940–2007. Basel und Zürich 2007, S. 91 ff.

16 Zur Kodifizierung des Asylrechts vgl.: Werenfels, Samuel: Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht. Frankfurt, New York, Paris 1987, S. 77 ff.

17 70 Jahre Flüchtlingschutz. Die SFH feiert ihr 70-jähriges Bestehen, in: Fluchtpunkt, Nr. 33, Mai/Juni 2006, S. 5.

18 Vgl. dazu Skenderovic (Anm. 8), S. 175 ff.



# II ASYLPRAXIS



# Vom Asylrecht zur Asylpraxis

*«Das SEM prüft jedes Asylgesuch sorgfältig und einzelfallspezifisch.»<sup>1</sup>*

Stellungnahme des Bundesrates vom 05.09.2018

Wie jedes Verwaltungshandeln wird auch die Festlegung der Asyl- und Wegweisungspraxis von einer Reihe von Faktoren beeinflusst – Veränderungen der politischen und menschenrechtlichen Situation in den Herkunftsländern von Asylsuchenden, die Entwicklung der Gesuchszahlen im In- und Ausland, die Praxis anderer europäischer Staaten, die nationale und internationale Rechtsprechung, die Positionen und Initiativen innenpolitischer Akteure usw. In der Regel basiert der Entscheid über eine Asyl- und Wegweisungspraxis auf der Kumulation von mehreren spezifischen Faktoren.

Die vorliegende Studie will die Schweizer Asyl- und Wegweisungspraxis der letzten vier Jahrzehnte aus historischer Perspektive darstellen. Angesichts dieser Zielsetzung und der genannten Einflussfaktoren ist die Frage von zentraler Bedeutung, durch welche Vorgehensweise aus den Bestimmungen des nationalen und internationalen Rechts eine Asylpraxis entwickelt wird. Diese Frage ist insbesondere deshalb von Belang, weil das Asylgesetz wiederholt revidiert worden ist und die Situation in den Herkunftsländern von Asylsuchenden einem steten Wandel unterliegt, der immer wieder Praxisanpassungen erfordert.

<sup>1</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 05.09.2018 zur Interpellation 18.3431 «Ungewisse Zukunft für Jugendliche aus Eritrea».

Aufzuzeigen ist somit, welche Behörden im Laufe der Jahre für die Entwicklung der Asyl- und Wegweisungspraxis zuständig sind und mit welchen Mitteln die Umsetzung sichergestellt wird – kurzum: wie in historischer Perspektive aus Asylrecht Asylpraxis entsteht.

## Zuständigkeitsbereich

Das erste Asylgesetz von 1979 überträgt dem damaligen Bundesamt für Polizeiwesen die Zuständigkeit, in erster Instanz über die Asylgewährung zu entscheiden. <sup>→2</sup> Diese vorerst auf die Asylgewährung beschränkte Zuständigkeit wird in der Folgezeit erweitert. So ist das heutige SEM als Fachbehörde des Bundes für alle ausländer- und asylrechtlichen Belange zuständig. Es entscheidet nicht nur über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls, sondern auch über die Schutzgewährung, die vorläufige Aufnahme und die Wegweisung aus der Schweiz sowie über die Anerkennung der Staatenlosigkeit. Gemäss der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) umfasst diese Zuständigkeit unter anderem die Umsetzung der schweizerischen Asyl- und Flüchtlingspolitik gemäss den Vorgaben der eidgenössischen Räte und des Bundesrates. Dazu gehört insbesondere die Gewährleistung einer kohärenten Aufnahme- und Rückkehrpolitik. <sup>→3</sup>

Die den Asylbehörden übertragene Zuständigkeit für die Asylgewährung und die weiteren Kompetenzen verpflichten sie, gemäss dem Gebot der Rechtsgleichheit eine einheitliche Asylpraxis zu entwickeln und deren Umsetzung sicherzustellen. Zu unterscheiden ist dabei grundsätzlich zwischen der Praxisentwicklung im rechtlichen und jener im länderspezifischen Bereich, wofür im Laufe der Jahre unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt werden.

## Rechtliche Fragen

Als es nach dem Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes im Jahr 1981 zahlreiche Praxisfragen zu klären gilt, wird 1984 in der neu geschaffenen Abteilung *Flüchtlinge* des Bundesamtes für Polizeiwesen der *Koordinationsrapport* gebildet. Diesem Gremium, das zunächst zweiwöchentlich und später monatlich tagt, werden solche aktuellen Einzelfälle zum Entscheid vorgelegt, für die eine Asyl-

<sup>2</sup> Artikel 11 Asylgesetz vom 05.10.1979, BBl 1979 II.

<sup>3</sup> Organisationsverordnung für das EJPD vom 17.11.1999, SR 172.213.1, S. 12 ff.

praxis erst noch entwickelt oder präzisiert werden muss – so etwa, wenn es um die Berücksichtigung von Nachfluchtgründen beim Asylentscheid, die Praxisanwendung bei Asylgesuchen aus dem Ausland oder um die rechtlichen Auswirkungen einer Abschreibungsverfügung geht. Der Koordinationsrapport soll «s’occuper essentiellement des problèmes de doctrine». →<sup>4</sup> Ziel ist es, anhand der in diesem Gremium behandelten Einzelfälle die Grundlage für die Praxisentwicklung zu schaffen – «d’examiner les cas particuliers dont les solutions adoptées devraient être à la base d’une dogmatique du droit d’asile». →<sup>5</sup>

Nach der Schaffung des Amtes des Delegierten für das Flüchtlingswesen im Jahr 1986 wird der Koordinationsrapport weitergeführt und 1988 in *Doktrinrapport* umbenannt. Er hält seine Sitzungen monatlich ab und befindet weiterhin auf der Grundlage von spezifischen Einzelfällen über Fragen vorwiegend rechtlicher Natur. Daneben befasst er sich aber auch mit einem breiten Spektrum von allgemeinen Rechtsfragen – etwa mit dem Geltungsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention bei nichtstaatlicher Verfolgung oder mit der Behandlung von Asylgesuchen aus verfolgungssicheren Staaten. →<sup>6</sup>

Ende der 1990er-Jahre wird der Doktrinrapport in *KOHAV* (Koordinationsrapport Hauptabteilung Asylverfahren) umbenannt und heisst seit Mitte der 2000er-Jahre *KODAV* (Koordinationsrapport Direktionsbereich Asylverfahren). Das Gremium tagt nur noch in grösseren Abständen. Es beschäftigt sich weniger mit Einzelfällen als vielmehr mit der Praxisentwicklung bei übergreifenden Asylthemen wie etwa der geschlechtsspezifischen Verfolgung oder bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. →<sup>7</sup> Seit den 2010er-Jahren wird über Praxisfragen rechtlicher Natur vorwiegend im Rahmen der wöchentlichen Führungsrapporte der einzelnen Abteilungen, der Direktionsbereiche oder auf Stufe Direktion entschieden.

## Länderspezifische Fragen

In den 1980er-Jahren sind es spezialisierte Mitarbeitende der Asylverfahrenssektionen, welche die Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung von länderspezifischen Asylpraxen erarbeiten. Da sie selbst sowohl Asylanörungen durchführen als auch Asylentscheide fällen, erwerben sie sich fundierte und aktuelle Kenntnisse über jene Her-

kunftsländer von Asylsuchenden, für die sie zuständig sind. Ein bestimmter Prozentanteil ihres Pensums ist dabei für die aktive Beschaffung, Auswertung und Aufbereitung von länderspezifischen Informationen vorgesehen.

Als gegen Ende der 1980er-Jahre im Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen der Aufbau einer professionellen Länderdokumentation einsetzt, wird dieses Modell – Informationsbeschaffung und Informationsbeurteilung durch die gleiche Einheit – aufgegeben. Informationen über die Lage in den Herkunftsländern von Asylsuchenden laufend zu beschaffen, auszuwerten und aufzubereiten, ist seither Kernaufgabe von Mitarbeitenden der neu geschaffenen Sektion *Länderdokumentation*, ihrer Nachfolgeorganisationen und der heutigen Sektion *Analysen* des SEM. Die Fachpersonen dieser Einheiten führen selbst keine Anhörungen durch und entscheiden auch nicht über Asylgesuche. Sie sind auch nicht befugt, aus den recherchierten Informationen rechtliche Schlussfolgerungen zu ziehen oder ihre Meinung darüber zu äussern, wie in einem Einzelfall zu entscheiden wäre. →<sup>8</sup>

Falls erforderlich, wird eine länderspezifische Lagebeurteilung durchgeführt. Die Asylbehörden erkennen früh, dass es unerlässlich ist, das interne Vorgehen und den Entscheidungsprozess in diesem zentralen Bereich ihrer Tätigkeit nach Zuständigkeitsstufen zu regeln. Dieses Vorgehen folgt seit den 1980er-Jahren einem ähnlichen Muster und wird 2006 in einer Weisung geregelt, die 2011 und 2016 aktualisiert wird. →<sup>9</sup> Diese hält die wichtigsten Grundsätze fest, bestimmt die Zuständigkeiten und beschreibt das konkrete Vorgehen bei länderspezifischen Lagebeurteilungen. Sie regelt ferner, unter welchen Voraussetzungen etwa ein Behandlungs- oder Vollzugsstopp anzuordnen ist, welche Personen von diesem allenfalls auszunehmen sind und wie über solche Beschlüsse intern und extern zu informieren ist.

Lagebeurteilungssitzungen finden entweder amtsintern im kleineren Rahmen statt oder im erweiterten Kreis. Diesfalls nehmen auch Vertretungen des UNHCR, des EDA, der DEZA oder anderer Behörden und Institutionen teil.

Länderspezifische Praxisbeschlüsse basieren auf der Auswertung aller verfügbaren und relevanten Informationsquellen. Im Regelfall wird ein aktuelles Lagebild erstellt, und nötigenfalls wird

4 Protokoll des Rapports der Abteilung *Flüchtlinge* vom 07.12.1984, in: BAR E4280A#1998/296#2\*. Fragen rechtlicher Natur wurden jedoch nicht ausschliesslich im Koordinationsrapport, sondern auch in den wöchentlich stattfindenden Rapporten der Abteilung *Flüchtlinge* unter dem Traktandum «Doktrinprobleme» behandelt.

5 Protokoll des ersten Koordinationsrapports vom 12.12.1984, in: BAR E4280A#1998/296#6\*. Über die in den Koordinationsrapporten behandelten Themen geben die sich im gleichen Aktenbestand befindenden Protokolle Auskunft.

6 Der erste Doktrinrapport fand am 14.01.1988 statt; in: BAR E4280A#2016/158#44\*. Über die am Doktrinrapport jeweils behandelten Themen geben die sich im gleichen Aktenbestand befindenden Protokolle Auskunft.

7 Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, alle KOHAV- und KODAV-Protokolle auszuwerten.

8 DFW-Weisung Nr. 1/90 vom 01.07.1990 «Erstellen von Informationsberichten der Länderdokumentation / Vorgehen bei Lageberichten der Hauptabteilung Asylverfahren», in: BAR E4280A#2017/355#1010\*. In dieser Weisung wird festgehalten, dass die Länderdokumentation in die von ihr erstellten Themepapiere und Lageberichte «eine eigene Meinung» nicht einfließen lässt. Vgl. hierzu auch: SEM-Handbuch *Asyl und Rückkehr*, «Länderinformationen und Lageanalysen», sowie das Kapitel «Internationale Zusammenarbeit» in dieser Studie.

9 Weisung Nr. 02/16 vom 29.02.2016 «Interne Weisung zu länderspezifischen Lagebeurteilungen und Entscheidungsfindungen im Asyl- und Wegweisungsbereich», in: SEM AZ 215.332-47/2019/00780.



## DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

hat in der Beschwerdesache des

██████████, geboren am ██████████ srilankischer  
Staatsangehöriger, Hotel Stadthof, Speichergasse 27, 3011 Bern,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Fürsprecher ██████████  
██████████, 3001 Bern

gegen

das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern

betreffend

A s y l

befunden und erwogen:

I.

1. Der Beschwerdeführer ist am 15. September 1982 aus seinem Heimatland ausgereist und per Flugzeug via Karachi nach Rom gelangt. Von dort fuhr er mit dem Zug nach Mailand und nach einem Aufenthalt weiter in die Schweiz, wo er am 21. September 1982 ankam.
2. Am 18. Oktober 1982 stellte und begründete der Beschwerdeführer bei der Kantonspolizei Bern ein Asylgesuch. Am

Abb. 04 Das erste Asylgesetz von 1979 sieht zwei Beschwerdeinstanzen vor, das EJPD und den Bundesrat. Die Möglichkeit der Beschwerde an den Bundesrat wird 1984 aufgehoben. Im Bild: Ausschnitt aus einem Bundesratsentscheid aus dem Jahr 1983.

vorgängig eine Abklärungsmission (Fact Finding Mission) in das betreffende Herkunftsland unternehmen. Bei Praxisanpassungen werden stets die Entscheidungspraxis anderer europäischer Aufnahmestaaten sowie allfällige Empfehlungen des UNHCR analysiert und gegebenenfalls berücksichtigt.

## Einheitliche Praxis

Auf der operativen Ebene haben die Asylbehörden sicherzustellen, dass Praxisbeschlüsse bei der Prüfung jedes einzelnen Asylgesuchs fallspezifisch und standortunabhängig umgesetzt werden. Diese Herausforderung gewinnt seit Mitte der 1980er-Jahre an Bedeutung, als infolge des starken personellen Wachstums des Amtes und zahlreicher organisatorischer und verfahrensmässiger Massnahmen ein immer grösserer Teil der Amtstätigkeiten dezentral an verschiedenen Standorten des Amtes – etwa in den Empfangsstellen des Bundes – verrichtet wird und der Koordinationsbedarf zunimmt. Die für die Gesuchsbehandlung benötigten Informationen, Praxisrichtlinien und Behandlungshinweise werden in der Folge von einzelnen Verfahrenssektionen erarbeitet, die jeweils für ein bestimmtes Land oder Thema federführend sind. Die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden führen auch Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen durch und sorgen dafür, dass die Arbeitsinstrumente weiterentwickelt werden.

Die im Zuge der letzten Asylgesetzrevision 2019 im Direktionsbereich Asyl des SEM erfolgte Bildung der Abteilung *Asylverfahren und Praxis* stellt in struktureller Hinsicht einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Gewährleistung einer einheitlichen Schweizer Asyl- und Wegweisungspraxis dar. In dieser aus vier Sektionen bestehenden Abteilung werden alle bisherigen thematischen und länderspezifischen Federführungen vereint. Durch eine zentrale «Policy-Einheit» soll sichergestellt werden, dass die Bewältigung dieser anspruchsvollen Aufgabe einheitlichen Standards

folgt. Ein zeitgleich im Direktionsbereich Asyl des SEM eingeführtes Prozess- und Qualitätsmanagementsystem sorgt dafür, dass die zentral definierten Vorgaben in den dezentralen Strukturen einheitlich umgesetzt werden können.

## Rechtsweg

Das erste Asylgesetz von 1979 sieht zwei Beschwerdeinstanzen vor: das EJPD und den Bundesrat. Da das zweistufige Beschwerdeverfahren mehrere Jahre dauern kann, erweist sich eine Verkürzung des Rechtswegs bald als «unumgänglich». →<sup>10</sup> Deshalb wird 1983 im Rahmen einer Gesetzesrevision die Möglichkeit der Beschwerde an den Bundesrat aufgehoben. Bis zur Einsetzung der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) im Jahr 1992 fungiert der verwaltungsinterne Beschwerdedienst des EJPD als obere Instanz. Von 1992 bis 2006 ist die ARK als unabhängiges Organ für Beschwerden in Asylsachen zuständig. 2007 geht sie im neu geschaffenen Bundesverwaltungsgericht (BVGer) auf. Dieses entscheidet letztinstanzlich; das SEM ist bei seinen Entscheiden an die Rechtsprechung des BVGer gebunden. →<sup>11</sup>

Wenn der nationale Rechtsweg erschöpft ist, kann Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), beim Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen (Committee Against Torture, CAT) oder bei anderen UNO-Ausschüssen erhoben werden. →<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 06.07.1983, BBl 1983 III, S. 791–792. Vgl. auch Schreiben Direktor BAP an den EJPD-Vorsteher vom 25.11.1982 «Probleme im Asylbereich; Massnahmenkatalog», in: BAR E4280A#1998/296#272\*. Darin erhofft sich das BAP vom «Wegfall einer Rekursinstanz» einen wesentlichen Zeitgewinn und vertritt die Auffassung, dass als Beschwerdeinstanz «sogar eine selbständige Rekurskommission denkbar» wäre. Vgl. dazu auch Schreiben BAP vom 03.01.1983 an die Kommission der Schweizer Bischofskonferenz für Ausländerfragen, in: BAR E4280A#1998/296#423\*.

<sup>11</sup> Näheres zu den Aufgaben des BVGer und zum Beschwerdeverfahren vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr sowie SFH-Handbuch, S. 327 ff.

<sup>12</sup> Zu Beschwerden an internationale Instanzen vgl. SFH-Handbuch, S. 365 ff.



# Von der Asylpraxis zum Asylentscheid

*«Der Flüchtlingsbegriff wird  
nicht angetastet.» →1*

Pressemitteilung EJPD vom 02.12.1985

1 Pressemitteilung EJPD vom 02.12.1985 «Asylgesetz-  
revision: Verabschiedung der Botschaft», in: BAR  
E4280A#1988/296#201\*.

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun Svizra

Föderation des Kantone und Polizeidepartement EPO  
Département fédéral de justice et police DJP  
Bundesamt für Migration BFM  
Office fédéral des migrations OFM

Aktenverzeichnis / INDEX N [REDACTED] Seite / Page 1

Pers. Nr. (Hauptperson) / N° pers. (personne principale) [REDACTED]

Nr.	Datum Eingang/ Ankunft	Beschreibung	Datum der Papierierung	Reg. stat.	Wicht. nach Evidenz
N°	Date de réception/ arrivée	Description	Date de rédaction	Stat. stat.	A la loi procédure
As/2	07.11	Personalblatt	27.11	100	
As/4	#	Aufforderung zur Papierbeschaffung	#	#	
As/4	11.11	AFIS-Resultat	#	#	D
As/4	20.11	Befragungsprotokoll EVZ	#	#	
As/4	#	Trinag Identitätskategorie	#	#	B
As/4	23.11	Trinag Dublin-Verfahren	2.12	#	B
As/4	#	Trinagformular	#	#	B
As/3	6.12	Admin. Akten EVZ	#	#	D
As/4	5.12	Anhörungsprotokoll	#	#	
As/4	18.12	Entscheid	16.12	#	E
As/4	#	Kopierverfahren	#	#	B
As/4	#	Eingangsbestätigung	#	#	D
As/4	21.12	Widmung medizinischer Fall	2.1.11	100	B
As/4	4.1.11	Kontrollblatt	#	#	D

A = Überlegende öffentliche oder private Interessen an Gehörhaltung (Art. 27 IVa ZG) / des intérêts publics ou privés supérieurs que le demandeur n'est pas en mesure de démontrer (art. 27 IVa ZG)  
B = Interne Akten (BOE 118 V 303; Jalousie Hérens (ATF 118 V 303))  
C = Akten anderer Behörden / pièces d'autres autorités  
D = Grenzüberschreitende Akten / pièces transfrontalières  
E = Der geschäftsführende Person bekannte Akten: Jahre ausserordentlichen Antrag wird aus ökologischen Gründen auf eine Evidenz dieser Akten verzichtet / pièces connues du requérant à défaut de demande expresse, des pièces ne sont pas produites

Abb. 05 Die Prüfung von Asylgesuchen umfasst verschiedene einzelfallspezifische Schritte. Im Bild: Aktenverzeichnis eines Asylsossiers aus dem Jahr 2011.

Im Asylverfahren wird geprüft, ob eine asylsuchende Person die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt und ihr Asyl gewährt werden kann. Im Falle einer Ablehnung des Asylgesuchs ist zu prüfen, ob Wegweisungshindernisse bestehen oder der Vollzug der Wegweisung angeordnet werden kann. Stark vereinfacht besteht das Asylverfahren in der Regel aus drei Schritten: dem Gesuch um Schutz, der Anhörung und dem Entscheid. Daran hat sich seit dem ersten Asylgesetz von 1979 bis heute nichts geändert.

Die Rahmenbedingungen des erstinstanzlichen Asylverfahrens erfuhren aber in rascher Folge zahlreiche rechtliche, organisatorische und strukturelle Veränderungen. Diese Entwicklung erforderte und erfordert von den Mitarbeitenden ein hohes Mass an Lernbereitschaft und Veränderungsfähigkeit. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie sich der häufige Wandel von Entscheidungsbedingungen und Verfahrensabläufen auf das operative Tagesgeschäft – das Befragen von Asylsuchenden und das Verfassen von Asylentscheiden – ausgewirkt hat. Von besonderem Interesse ist dabei, ob sich die Vorgehensweise bei der Gesuchsprüfung im Laufe der Jahre verändert hat und inwieweit damit einhergehend die Anforderungen gestiegen sind.

## Anhörung

Der Asylentscheid basiert im Wesentlichen auf Aussagen der asylsuchenden Person in der Anhörung – auch *Befragung*, *Besprechung*, *Einvernahme*, *Interview* oder *Gespräch* genannt. Die Anhörung bildet das Kernstück des Asylverfahrens. Durch andere Abklärungsmassnahmen beispielsweise eine Dokumentenüberprüfung, eine Sprachanalyse, ein medizinisches Gutachten oder eine Botschaftsanfrage lässt sich die persönliche Darlegung zwar ergänzen, der Sachverhalt aber nicht so umfassend ermitteln wie durch eine Anhörung. →<sup>2</sup> Bei der Beurteilung von Aussagen der asylsuchenden Person ist es oft von zentraler Bedeutung, wann, wie oft und durch welche Behörde sie zu ihren Asylgründen befragt wurde.

### WECHSEL DER ZUSTÄNDIGKEIT

Seit März 2019 werden Asylsuchende in Bundesasylzentren durch Mitarbeitende des SEM im Regelfall einmal zu ihren Asylgründen angehört. Dass ein Asylgesuch anhand einer einzigen Anhörung geprüft wird und die befragende Behörde

2 SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Die Anhörung zu den Asylgründen». Zum Stellenwert von Anhörungen vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates vom 22.08.2012 zur Interpellation 12.3509 «Anhörungen im BFM. Ausbildung der Fachleute und weiteres Vorgehen».

zugleich auch über das Gesuch entscheidet, stellt in historischer Perspektive das Ergebnis einer langen Entwicklung dar. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe hat bereits in den 1980er-Jahren die Forderung nach «einer frühzeitigen, einmaligen und kompetenten Bundesanhörung» gestellt. <sup>-3</sup>

Das erste Asylgesetz von 1979 sieht bezüglich Befragungen von Asylsuchenden noch ein zweistufiges Verfahren vor. Es sind die kantonalen Behörden, welche die Asylgesuche entgegennehmen, die Asylsuchenden befragen und die Akten anschliessend an das damals zuständige Bundesamt für Polizeiwesen überweisen. Dieses ist verpflichtet, sofern es keinen positiven Entscheid fällt, eine zweite Befragung durchzuführen. Es darf laut Gesetz «ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen». <sup>-4</sup> An den Befragungen durch den Bund nimmt seit 1968 – Jahre vor Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes – auch eine Vertretung der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe teil. Diesem Ausbau des Rechtsschutzes für Flüchtlinge stehen die Bundesbehörden positiv gegenüber. Es gebe keinen Grund, aus ihrer Praxis «eine Geheimniskrämerei zu machen», denn man habe seit Jahren eine positive Asylpolitik verfolgt. Zudem könne man mit diesem Vorgehen dem Vorwurf vorbeugen, «dass Flüchtlinge bei uns nicht korrekt einvernommen würden». Die Teilnahme einer Vertretung der Zentralstelle oder eines ihr angeschlossenen Hilfswerks an den Befragungen des Bundes hat «beratenden Charakter» und beschränkt sich anfänglich auf Gesuche, die voraussichtlich abgelehnt werden. <sup>-5</sup> Von der Befragung wird kein Protokoll erstellt, sondern eine oft nur handschriftliche Notiz verfasst. Diese muss weder für die asylsuchende Person rückübersetzt noch von ihr unterschrieben werden. Die Protokollierungs- und Rückübersetzungspflicht wird 1993 nach einem Grundsatzurteil der Asylrekurskommission eingeführt. <sup>-6</sup>

Im Jahr 1983 – die Asylgesuche haben inzwischen stark zugenommen – räumt das revidierte Asylgesetz den Bundesbehörden neu das Recht ein, von der persönlichen Befragung abzusehen, wenn das Gesuch offensichtlich unbegründet ist. Nach der Asylgesetzrevision von 1986 können die Bundesbehörden über Asylgesuche generell gestützt auf das kantonale Einvernahmeprotokoll entscheiden, das heisst sogenannte Aktenentscheide fällen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auf die persönliche Befragung von Asyl-

suchenden durch den Bund «im Sinne einer notwendigen Rationalisierungsmassnahme» verzichtet werden könne. <sup>-7</sup> Die Voraussetzung dafür sei, «dass die kantonalen Protokolle umfassend, eindeutig und zuverlässig» seien. <sup>-8</sup> Um die Qualität dieser zentralen Entscheidungsgrundlage sicherzustellen, werden kantonale BefragereInnen und Befragter regelmässig durch den Bund in Befragungstechnik und Länderwissen weitergebildet. <sup>-9</sup>

Als seit 1988 Asylgesuche neu in den hierfür errichteten vier Empfangsstellen des Bundes eingereicht werden müssen, hat dies zur Folge, dass Asylsuchende zum Teil dreimal befragt werden: summarisch bereits in einer der Empfangsstellen, danach eingehend im Kanton und, falls kein Aktenentscheid möglich ist, nochmals ergänzend durch den Bund. Die drei Befragungen werden von zwei Behörden vorgenommen und haben einen unterschiedlichen Zweck und Umfang. Zudem können zwischen den drei Befragungen Jahre liegen. All dies kann die Verfahrensdauer verlängern und die Entscheidungsfindung erschweren. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe kritisiert die «Vermehrung von Befragungen», die «quer zu Forderungen wie Verfahrensbeschleunigung, Professionalität und Fairness» stehe. <sup>-10</sup>

Zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur Steigerung der Effizienz gehen die Bundesbehörden in den 1990er-Jahren gestützt auf eine Gesetzesänderung vermehrt dazu über, möglichst viele Anhörungen selbst «direkt» durchzuführen. Der Anteil der kantonalen Anhörungen sinkt bis ins Jahr 2006 auf rund 35 Prozent. Zwei Jahre später beschliesst das Bundesamt für Migration, auf kantonale Anhörungen zu verzichten. Für Anhörungen von Asylsuchenden ist ab dem Jahr 2008 ausschliesslich der Bund zuständig. <sup>-11</sup> Mit diesem Beschluss findet die jahrelange Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in einem zentralen Bereich des erstinstanzlichen Asylverfahrens ihr Ende. Um Schwankungen bei den Gesucheingängen auffangen zu können, errichtet der Bund zugleich einen Pool von AsylbefragereInnen und Asylbefragern. Aufgabe der darin tätigen, flexibel einsetzbaren externen Mitarbeitenden ist es, Anhörungen durchzuführen, auf deren Grundlage Mitarbeitende des Bundes Asylentscheide fällen und Gesuchspendenzen schneller abbauen können. <sup>-12</sup> Dadurch werden wieder mehr Asylentscheide von Mitarbeitenden gefällt, welche die Anhörung nicht selbst durchgeführt haben.

- 3 Schreiben SFH vom 28.06.1988 an den Direktor des DFW, in: BAR E4280A#1998/296#399\*.
- 4 Artikel 16 Asylgesetz vom 05.10.1979, BBl 1979 II, S. 996. Vgl. auch EJPD-Weisung an die Kantone vom 10.12.1980, in: BAR E4280A#1998/296#400\*.
- 5 Schreiben Direktor der Polizeibehörde des EJPD vom 11.06.1968 an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und Schreiben Leiter der Fürsorgektion im EJPD vom 18.01.1968 und vom 11.06.1968 an die «Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Dienstes für Flüchtlingsfragen und Ausländerfürsorge», in: BAR E4280A#2017/355#878\*.
- 6 Im Grundsatzurteil EMARK 1993/14 hält die ARK fest, dass «blosses Befragungsnotizen gegenüber Befragungsprotokollen mit Rückübersetzung und Unterschrift des befragten Gesuchstellers mindere Beweiskraft» zukomme, was bis zur Kassation des Entscheids führen kann. In der Folge führt das BFF die Protokollierungs- und Rückübersetzungspflicht für Bundesanhörungen ein.
- 7 Schreiben Bundesrat vom 06.01.1986 an die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, in: BAR E4280A#1998/296#406\*.
- 8 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 2.12.1985, BBl 1986 I, S. 23.
- 9 Pressemitteilung DFW vom 17.05.1988 «Ausbildung kantonaler Befragter von AsylbewerberInnen», in: BAR E4280A#1998/296#201\*.
- 10 Schreiben SFH vom 28.06.1988 an den Direktor des DFW, in: BAR E4280A#1998/296#399\*.
- 11 Die Möglichkeit, dass der Bund die kantonalen Behörden mit der Anhörung von Asylsuchenden beauftragen kann, wenn dies zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt, besteht weiterhin. Vgl. Artikel 29 Absatz 4 AsylG.
- 12 Diese Lösung – ausschliesslich Bundesanhörungen – wird in einer gemischten Arbeitsgruppe aus Vertretungen der kantonalen Migrationsbehörden und des BFM ausgearbeitet. Vgl. Notiz vom 08.02.2007 aus Anlass der VKM-Vorstandssitzung zum Traktandum «Umsetzung von Art. 29 des neuen Asylgesetzes», in: BFM AZ 512.1./2005/01228, und Schreiben BFM-Direktor vom 05.02.2007 an den Präsidenten der KKJPD betreffend «Anhörung zu den Asylgründen», in: BFM AZ 023.60/2005/00581.

## AUFBAU

Die heutigen SEM-Anhörungen unterscheiden sich in ihrem Aufbau und auch bezüglich ihres Umfangs kaum von den Anhörungen der 1980er- und 1990er-Jahre. Damals wie heute ist eine gute Vorbereitung nötig. Nach einleitenden Informationen und dem Vorstellen der teilnehmenden Personen werden zunächst Fragen zum beruflichen und familiären Hintergrund der asylsuchenden Person, zum Reiseweg und zu den Beweismitteln gestellt. Im zentralen Teil der Anhörung geht es um die Erfassung des sogenannten rechtserheblichen Sachverhalts. Gestützt auf die Aussagen der asylsuchenden Person zu ihren Fluchtgründen werden mit gezielten Fragen weitere Informationen gewonnen. Das Ziel ist es, mittels geeigneter Fragetechnik die für die Entscheidungsfindung wesentlichen Punkte möglichst abschliessend zu klären. Gegebenenfalls wird die asylsuchende Person mit Widersprüchen oder Unklarheiten in ihren Aussagen konfrontiert. Den Abschluss der in der Regel mehrstündigen Anhörung bilden damals wie heute die Gewährung des rechtlichen Gehörs zu einer allfälligen Wegweisung sowie die Information über die nachfolgenden Verfahrensschritte.

## Asylentscheid

Jedes in der Schweiz gestellte Asylgesuch wird gestützt auf das Asylgesetz und die geltende Asyl- und Wegweisungspraxis geprüft. Dem erstinstanzlichen Prüfverfahren liegt seit dem ersten Asylgesetz von 1979 eine ähnliche Vorgehensweise zugrunde. →<sup>13</sup>

Basierend auf dem in der Anhörung ermittelten Sachverhalt, anderen relevanten Tatsachen und vorgelegten Beweismitteln ist in einem ersten Schritt über die weitere Behandlungsart zu entscheiden: Wird das Asylgesuch inhaltlich geprüft, oder wird aus formellen Gründen nicht darauf eingetreten?

Wie alle Gesuche im Verwaltungsverfahren müssen auch Asylgesuche gewisse formelle Voraussetzungen erfüllen, damit darauf eingetreten wird. Sind die allgemeinen oder die asylspezifischen Eintretensvoraussetzungen nicht erfüllt, prüft die Behörde das Asylgesuch inhaltlich nicht und erlässt einen Nichteintretensentscheid (NEE).

Falls die Behörde auf das Gesuch eintritt, werden die Asylgründe inhaltlich geprüft. Ergibt

diese materielle Prüfung, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling gegeben sind, wird – sofern keine Ausschlussgründe wie etwa die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegen – der asylsuchenden Person Asyl gewährt. →<sup>14</sup>

Ergibt die materielle Prüfung des Asylgesuchs hingegen, dass die Fluchtgründe nicht glaubhaft oder nicht relevant sind, wird das Asylgesuch abgelehnt.

Sowohl bei Nichteintreten auf ein Asylgesuch als auch bei dessen Ablehnung muss geprüft werden, ob der Vollzug einer Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist. Ist dies der Fall, wird im Regelfall die Wegweisung verfügt und der betroffenen Person eine Ausreisefrist gesetzt. Liegen Vollzugshindernisse vor, wird die Person vorläufig aufgenommen.

## FORMELLE PRÜFUNG

Das erste Asylgesetz von 1979 enthält keine explizite Bestimmung darüber, bei welcher Konstellation auf ein Asylgesuch nicht einzutreten ist. In den 1980er-Jahren ergehen Nichteintretensentscheide (NEE) in Einzelfällen vor allem dann, wenn ein «offensichtlicher Missbrauch des Rechtsinstituts Asyl» vorliegt – etwa dann, wenn das Gesuch unter falscher Identität oder aus asylfremden Gründen wie der Suche nach Arbeit eingereicht wird. →<sup>15</sup>

Gemäss der internen Weisung von 1985 gilt, dass «auf Asylgesuche angesichts der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur mit *Zurückhaltung* nicht eingetreten werden darf» und der Erlass eines NEE «in jedem Fall» mit dem Vorgesetzten abzusprechen ist. →<sup>16</sup>

1990 werden die ersten sechs Nichteintretensstatbestände ins Asylgesetz aufgenommen, in den folgenden Jahren kommen weitere dazu. Auf Asylgesuche wird etwa dann nicht eingetreten, wenn die asylsuchende Person die Mitwirkungspflicht verletzt, ihre Identität verheimlicht, aus unentschuldbaren Gründen keine Reisepapiere abgibt oder missbräuchlich ein neues Gesuch einreicht, um den Vollzug der Wegweisung zu verhindern. Auf Asylgesuche wird ausserdem dann nicht eingetreten, wenn nach Feststellung des Bundesrates im Herkunftsland Sicherheit vor Verfolgung besteht.

<sup>13</sup> Zum Ablauf des Prüfverfahrens vgl. SFH-Handbuch, S. 103 ff., sowie SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Die Prozessvoraussetzungen».

<sup>14</sup> Als begünstigende Verfügungen müssen positive Asylentscheide gegen aussen nicht begründet werden; ein interner Antrag ist jedoch erforderlich, der Sachverhalt und die Begründung werden in einer Aktennotiz festgehalten. Zu den Ausschlussgründen vgl. SFH-Handbuch, S. 223 ff., sowie SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Die Asylunwürdigkeit und der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft».

<sup>15</sup> Siehe Nichteintretensentscheide aus den 1980er-Jahren, in: BAR E4280A#1998/296#412\*.

<sup>16</sup> Weisung Nr. 1/85 vom 20.01.1985 «Nichteintretensentscheide», in: BAR E4280A#1998/296#399\*. Unterstreichung im Original.

Aus Sicht der Behörden stellen NEE wegen der kürzeren Beschwerdefristen, der summarischen Begründung und der Möglichkeit eines sofortigen Vollzugs der Wegweisung ein Mittel zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur Missbrauchsbekämpfung →<sup>17</sup> dar. Von dieser Möglichkeit wird deshalb auch rege Gebrauch gemacht; so ist im Jahr 1994 rund jeder vierzehnte, im Jahr 1998 jeder vierte Asylentscheid ein NEE. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe betont den Ausnahmecharakter der Nichteintretensbestimmungen und mahnt zur Zurückhaltung bei der Anwendung dieser «Novität im schweizerischen Asylrecht». →<sup>18</sup> In die gleiche Richtung weist ein Grundsatzurteil der Asylrekurskommission. Diese hält im Jahr 1992 fest, dass auch bei NEE kein sofortiger Vollzug von Wegweisungen angeordnet werden darf; vielmehr müsse der betroffenen Person eine – wenn auch nur kurze – Frist gesetzt werden, innert welcher sie der Ausreisepflicht freiwillig nachkommen kann. →<sup>19</sup>

Die Erwartung der Behörden, durch NEE das Verfahren beschleunigen zu können, erfüllt sich auf die Dauer nicht. Die Prüfung, ob Nichteintretensgründe vorliegen und keine Hindernisse für den Wegweisungsvollzug bestehen, erweist sich in der Praxis oft als ebenso zeitaufwendig wie die materielle Behandlung eines Gesuchs. Zudem bleibt die erhoffte präventive Wirkung von NEE auf Menschen ohne Schutzbedarf aus. Darüber hinaus gilt seit dem Jahr 2008 der 2004 eingeführte Sozialhilfestopp nicht mehr nur für Personen mit einem NEE, sondern auch für solche mit einem negativen materiellen Asylentscheid. Damit wird eine zentrale unterschiedliche Konsequenz der beiden Entscheidarten aufgehoben. Im Jahr 2010 wird beschlossen, «das geltende komplizierte und unübersichtliche System der Nichteintretensverfahren» zu vereinfachen, auf wenige Nichteintretensgründe zu reduzieren und durch ein beschleunigtes materielles Verfahren zu ersetzen. →<sup>20</sup> Seither kommen NEE vornehmlich im Dublin-Verfahren zur Anwendung.

17 Stellungnahme des Bundesrates vom 30.11.1998 zur Interpellation 98.3380 «Vollzug im Asylbereich».

18 Stöckli, Walter: Nichteintretensfälle – Entzug und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden – Ausreisefristen, in: *Asyl* 1991/2, S. 11–18. Vgl. hierzu auch das Gutachten der SFH vom Oktober 1991 zur Nichteintretenspraxis des Bundesamtes für Flüchtlinge, in: BAR E4280A#2017/355#1031\*.

19 EMARK 1993/1. Vgl. Schreiben BFF und EJPD vom 28.10.1992 an die Kantonsregierungen, die darüber informiert werden, dass der sofortige Wegweisungsvollzug bei Nichteintretensentscheiden, «wie er bis anhin gehandhabt wurde, als Folge eines Grundsatzentscheides der Asylrekurskommission nicht mehr möglich ist», in: BAR E4280A#2017/355#1031\*.

20 Medienmitteilung SEM vom 25.08.2009 «Expertenkommission prüft Systemwechsel bei Nichteintretensentscheiden». Vgl. auch Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010, S. 4465.

### MATERIELLE PRÜFUNG

Bei der materiellen Prüfung eines Asylgesuchs werden die geltend gemachten Fluchtgründe im Regelfall zunächst auf ihre Glaubhaftigkeit hin untersucht. Erst wenn die Aussagen als glaubhaft erachtet werden, wird geprüft, ob die Fluchtgründe auch die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs erfüllen. →<sup>21</sup>

Untersuchungen zeigen, dass die meisten Ablehnungen erfolgen, weil es den Asylsuchenden nicht gelingt, ihre Verfolgung glaubhaft zu machen. →<sup>22</sup> Das erste Asylgesetz von 1979 definiert nicht, wann Vorbringen über eine Verfolgung als glaubhaft zu betrachten sind. Es hält lediglich fest, dass eine asylsuchende Person nachweisen oder zumindest glaubhaft machen muss, dass sie ein Flüchtling ist. Im Jahr 1990 werden die in der Praxis entwickelten konkreten Kriterien zur Beurteilung von unglaubhaften Aussagen ins Asylgesetz aufgenommen: fehlende Substantiierung, Widersprüchlichkeit, Tatsachenwidrigkeit, das Einreichen gefälschter oder verfälschter Beweismittel. →<sup>23</sup> Diese nicht abschliessende Aufzählung dient heute noch als Beurteilungsmassstab für die Glaubhaftigkeit von Aussagen im Asylverfahren.

Auch der in Artikel 3 des Asylgesetzes definierte Flüchtlingsbegriff, nach dem die Relevanz der als glaubhaft eingestufteten Fluchtgründe beurteilt wird, hat sich seit 1979 im Kern als «unveränderbar» erwiesen. →<sup>24</sup> Er wird im Jahr 1998 zwar nicht um die frauenspezifischen Fluchtgründe erweitert, jedoch mit dem Hinweis versehen, dass diesen Rechnung zu tragen ist. Im Jahr 2014 werden Personen, die den Fluchtgrund der Wehrdienstverweigerung oder Desertion oder selbst-

geschaffene Nachfluchtgründe geltend machen, aus dem Flüchtlingsbegriff ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt jedoch die Einhaltung der Flüchtlingskonvention. Um in der Schweiz als Flüchtling anerkannt zu werden, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein – so muss die Verfolgung zielgerichtet, intensiv sowie aktuell sein und auf einem der in Artikel 3 des Asylgesetzes abschliessend aufgezählten Verfolgungsmotive beruhen. Einige dieser Kriterien finden sich nicht ausdrücklich in der Gesetzgebung, sondern werden erst durch Behördenpraxis und Rechtsprechung konkretisiert. Dies gilt etwa für die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung. →<sup>25</sup>

### AUFBAU

Die Asylbehörde hat über ein Asylgesuch mittels einer formellen Verfügung zu befinden. Die heutigen ablehnenden Asylentscheide des SEM unterscheiden sich in ihrem Aufbau kaum von jenen der 1980er- und 1990er-Jahre. Nach wie vor bestehen sie aus einer Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts, auf dessen Grundlage im zentralen Teil des Asylentscheids die argumentative Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Fluchtgründen stattfindet: Sind sie glaubhaft, sind sie asylrelevant, liegen Ausschlussgründe vor? Anschliessend wird bei einem negativen Entscheid geprüft, ob der Vollzug der Wegweisung auch zulässig, zumutbar und möglich ist. Den Abschluss der Verfügung bilden das Dispositiv und die Rechtsmittelbelehrung. Das Dispositiv enthält die rechtlichen Schlussfolgerungen aus dem geprüften Sachverhalt. Seit 2013 werden die zentralen Elemente der erstinstanzlichen Verfügung in einem Begleitschreiben zusammengefasst. →<sup>26</sup>

21 In der Praxis geht die Prüfung der Glaubhaftigkeit der Fluchtgründe der Prüfung der Kriterien der Flüchtlingseigenschaft vor. Von diesem Grundsatz kann jedoch dann abgewichen werden, wenn feststeht, dass die Asylgründe nicht relevant sind und keine Wegweisungshindernisse vorliegen. Vgl. dazu SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Nachweis der Flüchtlingseigenschaft».

22 Parak, Stephan: «Was stimmt denn jetzt?» Glaubhaftigkeit von Aussagen im Asylverfahren aus Sicht des Staatssekretariats für Migration, in: Ludewig, Revital/Baumer, Sonja/Tavor, Daphna (Hg.): Ausgaepsychologie für die Rechtspraxis. «Zwischen Wahrheit und Lüge». Zürich 2017, S. 378.

23 Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, BBl 1990 II, S. 618.

24 Stöckli, Walter: Von der Aufnahme von Flüchtenden aus kommunistischen Regimes zur differenzierten Beurteilung von Fluchtgründen, in: Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz, terra cognita, Zeitschrift der Eidgenössischen Migrationskommission EKM 34/2019, S. 27.

25 EMARK 2006/18.

26 Vgl. SFH-Handbuch, S. 117. Anders als heute befanden sich das Dispositiv und die Rechtsmittelbelehrung zeitweise auf der ersten Seite der erstinstanzlichen Verfügung. Diese wurde aus Gründen der Effizienz lediglich summarisch begründet und statt in Fliesstext in «dass-Sätzen» verfasst. Vgl. Schreiben BFF vom 24.06.1996 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BAR E4280A#2017/355#968\*.

Bundesamt für Flüchtlinge  
Office fédéral des réfugiés  
Ufficio federale dei rifugiati

1762 Givisiez, 2. Juli 1993

EINSCHREIBEN MIT RÜCKSCHEIN

Herrn  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

N [REDACTED]  
Pers.Nr. [REDACTED]

8008 Zürich

DAS BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (BFF)  
gestützt auf

das Asylgesuch von Herrn [REDACTED], geb. [REDACTED],  
äthiopischer Staatsangehöriger, datiert vom 26. November 1990  
und in Anwendung von Asylgesetz Art. 3, 4, 12a, 16a Abs. 1 und 17  
Abs. 1

verfügt:

1. Der Gesuchsteller erfüllt die Flüchtlingseigenschaft nicht.
2. Das Asylgesuch wird abgelehnt.
3. Der Gesuchsteller wird aus der Schweiz gewegewiesen.
4. Der Gesuchsteller hat die Schweiz - unter Androhung der Ausschaffung im Unterlassungsfall - bis 31.10.1993 zu verlassen.
5. Der Kanton Zürich wird mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen bei der Schweiz. Asylrekurskommission, Postfach, 3052 Zollikofen, Beschwerde erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde hat die Begehren und deren Begründung zu enthalten und ist im Doppel in einer der drei Amtssprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch) unter Beilage des vorliegenden Entscheides einzureichen.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Abteilung Asylverfahren I

sig. [REDACTED]

Beilage: Gesetzestext

Ausgang  
05. JULI 1993

A 8/2

Abb. 06 Ausschnitt aus einem ablehnenden Asylentscheid des Bundesamtes für Flüchtlinge aus dem Jahr 1993.

## Anforderungen

Während sich die Vorgehensweise bei Asylanörungen und beim Abfassen von Asylentscheiden seit dem ersten Asylgesetz von 1979 nicht wesentlich verändert hat, sind die Anforderungen an die Gesuchsprüfung im Laufe der Jahre tendenziell gestiegen. So müssen Asylentscheiderinnen und Asylentscheider heute in einem höheren Ausmass als früher über fundierte asylrechtliche und breite länderspezifische Kenntnisse verfügen, um in der Lage zu sein, Anhörungen zu verschiedensten Konstellationen durchzuführen und Entscheide sachgerecht zu begründen. So ist beispielsweise die Anhörung eines afghanischen Minderjährigen anders zu gestalten als die einer in Haft misshandelten türkischen Aktivistin oder eines nigerianischen Opfers von Menschenhandel. Gleichermassen differenziert und gestützt auf die aktuelle nationale und internationale Rechtsprechung müssen die Asylentscheide begründet werden. Zur Bewältigung dieser Aufgabe steht den Asylentscheiderinnen und Asylentscheidern eine wachsende Fülle von Informationen zur Verfügung. →<sup>27</sup>

Die gestiegenen Anforderungen an die Prüfung von Asylgesuchen sind hauptsächlich auf Entwicklungen in drei Bereichen zurückzuführen:

- Die Anzahl und der Anteil asylsuchender Personen, die als besonders verletzlich gelten und deren spezifischen Bedürfnissen im Asylverfahren und auch bei der Unterbringung Rechnung zu tragen ist, sind ebenso angestiegen wie die entsprechende gesellschaftliche Sensibilität. Es sind dies unbegleitete Minderjährige, Asylsuchende, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer oder physischer Gewalt erlitten haben, Menschen mit Behinderungen, Opfer von Menschenhandel oder Personen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität verfolgt werden. Als Reaktion auf die Zunahme von Asylgesuchen vulnerabler Personen kommt es seit den 1990er-Jahren im Bundesamt für Flüchtlinge zur Bildung von mehreren auf diese Themen spezialisierten Fachgruppen – so für geschlechtsspezifische Verfolgung, für unbegleitete minderjährige Asylsuchende oder nach 2000 für sogenannte Medizinalfälle sowie für Opfer von Menschenhandel. Diese Fachgruppen, die in modifizierter

Form bis heute bestehen, dienen als Anlaufstellen für Einzelfallanfragen, erarbeiten Grundlagen sowie Behandlungshinweise für eine einheitliche Asyl- und Wegweisungspraxis und führen Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen durch. →<sup>28</sup>

- Des Weiteren werden seit Beginn der 2000er-Jahre bei der Beurteilung der Glaubhaftigkeit von Aussagen vermehrt wissenschaftliche Methoden und Techniken der Aussagepsychologie berücksichtigt. Wer über ein Asylgesuch entscheidet, muss imstande sein, den Wahrheitsgehalt von Aussagen nach wissenschaftlichen Kriterien zu beurteilen, glaubhafte und unglaubhafte Elemente gegeneinander abzuwägen und seine Argumente stichhaltig und nachvollziehbar zu begründen. →<sup>29</sup>
- Schliesslich kommt im Laufe der Jahre der Prüfung der Wegweiserhindernisse ein grösseres Gewicht zu. Diese erweist sich insbesondere im Fall von verletzlichen Personen – etwa von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden – als anforderungsreich, zumal sie die aktuelle nationale und internationale Rechtsprechung zu berücksichtigen hat. Zu beachten ist, dass sich das erste Asylgesetz von 1979 nur über die Asylgewährung ausspricht und nicht auch über den Vollzug von Wegweisungen nach einem negativen Abschluss des Asylverfahrens. Ursprünglich war es nicht Aufgabe des Bundes, sondern der kantonalen Behörden, den allfälligen Vollzug der Wegweisung anzuordnen. Diesen fehlen jedoch oft die nötigen Informationen, «um über die Zumutbarkeit, die Gefährdungslage in wichtigen Grundrechtspositionen zuverlässig und einheitlich zu entscheiden.» →<sup>30</sup> Im Jahr 1983 erhält das damals zuständige Bundesamt für Polizeiwesen die Kompetenz, gleichzeitig mit einem negativen Asylentscheid auch die Wegweisung aus der Schweiz anzuordnen. Seither wird gleichzeitig und im gleichen Verfahren sowohl über das Asylgesuch als auch über den Vollzug der Wegweisung entschieden. →<sup>31</sup> Seit 1990 sind die Asylentscheiderinnen und Asylentscheider des Bundes explizit verpflichtet, bei Ablehnung des Entscheids in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Vollzug der Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist.

27 Allein das SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr – ein zentrales Arbeitsmittel – besteht aus 51 Artikeln zu diversen verfahrens- und rückkehrspezifischen Themen und zählt über 600 Seiten.

28 Vgl. etwa BFF-Kreisschreiben vom 01.04.1995 an die Kantone «Unbegleitete, minderjährige Asylbewerber» und vom 10.02.1997 betreffend «geschlechtsspezifische Vorbringen im Asylverfahren», in: BAR E4280A#2017/355#863\*.

29 Vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Nachweis der Flüchtlingseigenschaft». Seit den 2000er-Jahren finden regelmässig Seminare zum Thema «Glaubwürdigkeitsbeurteilung» statt, an denen zeitweise auch kantonale Befragterinnen und Befragter teilnehmen, in: BFF AZ 162/2002/00175.

30 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 06.07.1983, BBl 1983 III, S. 795. Vgl. auch Kälin, Walter: Grundriss des Asylverfahrens. Basel/Frankfurt 1990, S. 191 ff. Eine Schwierigkeit besteht bis 1983 im Umstand, dass neben den kantonalen Behörden innerhalb des EJPD zwei Bundesämter ins Asyl- bzw. Wegweisungsverfahren involviert sind: «Trifft das Bundesamt für Polizeiwesen in einem Asylverfahren einen negativen Asylentscheid, so verfügt das Bundesamt für Ausländerfragen gestützt auf Artikel 12 ANAG die Wegweisung aus der Schweiz», interne Weisung BAP vom 01.10.1982 «Negativer Asylentscheid und fremdenpolizeiliche Wegweisung», in: BAR E4280A#1998/296#399\*.

31 Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, BBl 1990 II, S. 640 ff.

## Professionalisierung

Die gestiegenen Anforderungen an die fachliche Kompetenz für Anhörungen und Entscheide bewirken seit den 1990er-Jahren eine Professionalisierung dieser Kerntätigkeiten. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von Qualitätsstandards für Anhörungen und Asylentscheide, die Optimierung von Arbeitsmitteln wie Fachhandbüchern, Praxisdokumentationen oder Länderdatenbanken sowie der Ausbau des Grundausbildungs- und Weiterbildungsangebots.

Begleitet und unterstützt wird dieser Prozess durch das Aufkommen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien: Während bis Mitte der 1980er-Jahre noch Schreibmaschinen, Diktiergeräte, Zettelkästen und Landkarten im Büroalltag präsent sind, wird 1987 im Amt des damaligen Delegierten für das Flüchtlingswesen der «Einsatz der Büroautomation – insbesondere der Textverarbeitung» – bei der automatisierten Personenregistratur, der Entscheidredaktion und der Länderdokumentation in Angriff genommen. →<sup>32</sup> 1991 erfolgt die Bildung der Sektion *Informatik und Organisation*. Diese hat zur Aufgabe, «die allgemeine Büroautomation und ein Informations-Management-system voranzutreiben». →<sup>33</sup> Bereits ein Jahr später laufen im neuen Bundesamt für Flüchtlinge «nicht weniger als 15 Informatikprojekte» und sind «alle 500 Arbeitsplätze an 12 verschiedenen Dienstorten voll informatisiert und untereinander vernetzt». →<sup>34</sup> In der Folgezeit nimmt das BFF im Bereich der Informatik im EJPD eine «Vorreiterrolle» ein. →<sup>35</sup>

Der Prozess der technologischen Modernisierung schreitet in den folgenden Jahren voran. So verfügt das SEM seit Jahren über eine elektronische Geschäftsverwaltung, seit 2019 über ein elektronisches Asyldossier und setzt sich zunehmend mit den Herausforderungen und Chancen der digitalen Transformation auseinander.

32 Bericht Fides vom 19.02.1987 «Analyse Ablauforganisation Sektionen Verfahren», in: BAR E4280A#2016/158#136\*.

33 Schreiben DFW vom 05.04.1990 an den Bundespräsidenten «Genehmigung des neuen Organigramms DFW bzw. BFF», in: BAR E4280A#2016/158#26\*.

34 Kurzreferat von Peter Arbenz, Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, anlässlich des Informationstags «Datenbanken im EJPD» vom 07.09.1992, in: BAR E4280A#2016/158#237\*.

35 Informationsschreiben BFF vom 02.05.1995 an die Mitarbeitenden «1995: Informatik im BFF», in: BAR E4280A#2016/158#278\*.



# III

## LÄNDER

Für die Darstellung der länderspezifischen Asyl- und Wegweisungspraxis in dieser Studie muss aus den zahlreichen Herkunftsländern von Asylsuchenden eine Auswahl getroffen werden. Wegleitend ist dabei der Gedanke, einen repräsentativen Überblick über die Entwicklung der Länderpraxen zu bieten. Als Auswahlkriterien dienen die asylpolitische, gesellschaftliche und historische Bedeutung des Herkunftslandes für die Schweiz, Besonderheiten der Asyl- und Wegweisungspraxis sowie der Aktualitätsbezug.

Die Studie beschränkt sich zwar auf die Darstellung einer begrenzten Zahl von Länderpraxen, statistisch deckt sie damit jedoch über 70 Prozent aller von 1981 bis 2019 in der Schweiz gestellten Asylgesuche ab.





# Afghanistan

*«Die Situation ist allerdings labil  
und kann sich rasch ändern.» →1*

Schreiben des BFF-Direktors vom 11.10.2002

1 Schreiben des BFF-Direktors vom 11.10.2002 an die  
Fremdenpolizeibehörden der Kantone, in: BFF AZ  
382.3./2002/00523.

Die jüngere Geschichte Afghanistans ist durch interne Konflikte und ausländische Einflussnahme, durch Phasen des Umbruchs und solche der Konsolidierung gekennzeichnet. Armut, Kriegswirren und tiefgreifende gesellschaftliche Umwälzungen haben Millionen von Menschen aus Afghanistan in die Flucht getrieben – vor allem nach Pakistan und in den Iran. Von diesen Entwicklungen war auch die Schweiz betroffen.

## Kommunistische Machtübernahme

Mit der Frage der Schutzgewährung an afghanische Staatsangehörige sieht sich die Schweiz zum ersten Mal Ende der 1970er-Jahre konfrontiert. Nach der kommunistischen Machtübernahme im Jahr 1978 gewährt sie mehreren Angehörigen der Königsfamilie und des Daoud-Regimes, die nach ihrer Flucht aus Afghanistan im Iran vorübergehend Schutz gefunden hatten, Asyl. In den Jahren nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan Ende 1979 werden vereinzelt Asylgesuche von afghanischen Staatsangehörigen vor allem aus dem Ausland – Pakistan, Indien, Saudi-Arabien – gestellt. Diese Gesuche werden im Regelfall mit der Begründung abgelehnt, dass es den betroffenen Personen zuzumuten ist, sich in einem anderen Staat um Aufnahme zu bemühen. →2

## Interne Kämpfe und Taliban-Herrschaft

Die 1980er- und 1990er-Jahre sind geprägt von innerafghanischen Kämpfen, bewaffnetem Widerstand gegen die sowjetischen Truppen, wechselnden Koalitionen und dem Zerfall der fragilen staatlichen Strukturen. Diese volatile Situation stellt hohe Anforderungen an die Asyl- und Wegweisungspraxis. Afghanische Asylsuchende gehören verschiedenen ethnischen, konfessionellen und politischen Gruppen an. Es handelt sich dabei mehrheitlich um alleinstehende junge Männer, deren Identität und Staatsangehörigkeit in den meisten Fällen nicht belegt sind und die zuvor längere Zeit im Iran oder in Pakistan gelebt haben. Einen Teil der afghanischen Asylsuchenden machen frühere ranghohe Regierungsbeamte und politische Exponenten aus. Die Asylgesuche werden als Folge der Fragmentierung des Landes oft mit Verfolgung durch lokale oder regionale Machthaber begründet. Nichtstaatliche Verfolgung gilt damals in der Schweiz noch nicht als

Asylgrund, weshalb die meisten Asylgesuche abgelehnt werden. Da der Vollzug der Wegweisung aber wegen der bürgerkriegsähnlichen Situation in Afghanistan grundsätzlich nicht zumutbar ist, wird bei Ablehnung der Gesuche in der Regel eine vorläufige Aufnahme angeordnet. →3

Ab 1994 bringen die radikalen Taliban weite Teile des Landes und im Herbst 1996 auch die Hauptstadt Kabul unter ihre Kontrolle. 1997 hält die Asylrekurskommission in einem Grundsatzurteil fest, dass Verfolgungen durch die Taliban als quasistaatlich und somit als asylrechtlich relevant einzustufen sind. Afghanische Asylsuchende, die eine solche staatsähnliche Verfolgung durch die Taliban glaubhaft machen, werden in der Folge als Flüchtlinge anerkannt. →4

Da «schon seit vielen Jahren» →5 – wie das BFF im Jahr 2001 festhält – keine Rückführungen nach Afghanistan stattfinden und die Anerkennungsquote hoch ist, geben sich im Asylverfahren zunehmend Asylsuchende aus anderen Ländern, vor allem aus Pakistan, als afghanische Staatsangehörige aus. Im Jahr 1998 werden deshalb die kantonalen Migrationsbehörden durch das BFF aufgefordert, zur Bekämpfung von Missbräuchen bei Asylsuchenden aus Afghanistan vertiefte Abklärungen der Staatsangehörigkeit etwa durch «Ländertests» vorzunehmen. →6

## Sturz der Taliban 2001

Im Zuge der amerikanischen Intervention nach den Terrorakten vom 11. September 2001 bricht Ende 2001 die fünfjährige Taliban-Herrschaft zusammen. Das BFF beschliesst, bis auf Weiteres keine Asylentscheide zu fällen und keine zwangsweisen Rückführungen nach Afghanistan anzuordnen. Gleichzeitig wird die freiwillige Rückkehr finanziell unterstützt. →7 Im Herbst 2002 wird dieses Entscheid- und Vollzugsmoratorium aufgrund der sich «stabilisierenden Situation in Afghanistan» aufgehoben und die Einzelfallprüfung wieder aufgenommen. Die Verfolgung durch die Taliban gilt nicht mehr als asylrelevant, neu wird der Vollzug der Wegweisung in alle Teile Afghanistans grundsätzlich als zumutbar betrachtet. Bei Herkunft aus einer umkämpften Region wird das Vorhandensein einer innerstaatlichen Aufenthaltsalternative geprüft. Der schwierigen Situation des Landes trägt das BFF mit der Ansetzung von verlängerten Ausreisefristen Rechnung. →8

2 Vgl. Telegramme der Schweizer Botschaft in Teheran vom 07.11.1978 und 18.01.1979 sowie weitere Akten, in: BAR E4280A#2017/359#528\*. Vgl. auch die Analyse des DFW vom 14.04.1988 zuhanden der Vorsteherin des EJPD «Afghanische Flüchtlinge in der Schweiz; gegenwärtige Situation und Perspektiven», in: BAR E4280A#2017/359#526\*.

3 Die Asyl- und Wegweisungspraxis für Personen aus Afghanistan wird im Rahmen von Lagebeurteilungen regelmässig überprüft. Vgl. etwa Lagebeurteilungen vom 18.09.1992, 22.10.1993 und 16.02.1996, in: BAR E4280A#2017/359#525\*.

4 EMARK 1997/6.

5 Schreiben des BFF-Direktors vom 31.10.2001 an die SFH, in: BFF AZ 7-AFGH.40/2002/01534.

6 Schreiben BFF vom 01.07.1998 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BFF AZ 7-AFGH.43/2002/01536.

7 Schreiben BFF vom 01.04.2002 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BFF AZ 382.3/2002/00523. Vgl. auch Medienmitteilung BFF vom 09.04.2002 «Afghanistan: Unterstützung für freiwillige Rückkehrende».

8 Schreiben BFF vom 11.10.2002 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BFF AZ 382.3/2002/00523. Vgl. auch Medienmitteilung vom 05.09.2002 «Afghanistan: Entscheidstopp aufgehoben». Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 25.02.2004 zur Motion 03.3675 «Rückkehr der Flüchtlinge nach Afghanistan» und die Beurteilung der Lage in Afghanistan durch die Rekursinstanz nach dem Sturz der Taliban (EMARK 2003/10).

Da zwangsweise Rückführungen nach Afghanistan auch nach dem Sturz der Taliban weiterhin kaum möglich sind und die freiwillige Rückkehr nur selten erfolgt, schliesst die Schweiz 2006 mit Afghanistan und dem UNHCR ein tripartites Rückübernahmeabkommen ab. Zudem wird von 2006 bis 2008 ein Rückkehrhilfeprogramm durchgeführt, durch das die Zahl der Ausreisen allerdings nicht gesteigert werden kann. →<sup>9</sup>



Abb. 07 2003 demonstrieren afghanische Flüchtlinge vor dem Sitz des Bundesamtes für Flüchtlinge in Bern-Wabern gegen geplante Rückführungen nach Afghanistan.

<sup>9</sup> Bericht BFM vom 28.05.2009 «Rückkehrhilfeprogramm Afghanistan».

## Verbindlichkeit gerichtlicher Lageanalysen

Die Asylrekurskommission beurteilt die Lage in Afghanistan nach dem Sturz der Taliban anders als die Vorinstanz. Sie stellt 2006 fest, dass der Vollzug von Wegweisungen nicht in alle Landesteile, sondern nur nach Kabul und Herat sowie in einige im Norden gelegene Provinzen grundsätzlich zumutbar sei. Zugleich stellt sie an das Vorhandensein einer innerstaatlichen Aufenthaltsalternative hohe Anforderungen. Im Gegensatz zum Bundesamt für Migration erachtet sie insbesondere den Vollzug der Wegweisung ins Hazarajat, woher die meisten afghanischen Asylsuchenden stammen, als generell unzumutbar. Der Wegweisungsvollzug in die östlichen, südlichen und südöstlichen Provinzen Afghanistans wird ebenfalls als generell unzumutbar beurteilt. →<sup>10</sup>

Das BFM hält sich jedoch nicht an die Praxis der Beschwerdeinstanz. Zudem stellt es im Jahr 2006 die formelle Verbindlichkeit von Lageanalysen der Asylrekurskommission für die Asyl- und Wegweisungspraxis des BFM grundsätzlich infrage. Dies hat die Kassation einer hohen Zahl erstinstanzlicher Verfügungen zur Folge. Ende 2007 – die Asylrekurskommission ist Ende Jahr im Bundesverwaltungsgericht aufgegangen – überprüft das BFM die Asyl- und Wegweisungspraxis zu Afghanistan und passt sie jener des Bundesverwaltungsgerichts «schon aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen» weitgehend an. →<sup>11</sup> In einem Grundsatzurteil vom Dezember 2010 in dieser Sache unterstreicht das Gericht, dass seine Urteile für das BFM bindend sind und «rechtlich kein Raum für eine Praxis bleibt», die der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zuwiderläuft. Es rügt zudem, dass «das Bundesamt mit seiner Praxis eine Vielzahl unnötiger Rechtsmittelverfahren provoziert» habe, die angesichts der klaren publizierten Praxis der Beschwerdeinstanz allesamt mit einer Gutheissung der Beschwerden enden mussten. →<sup>12</sup>

### Wegweisung meist unzumutbar

Die Beurteilung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs und somit der Menschenrechtssituation und der Sicherheitssituation in Afghanistan erweist sich in den folgenden Jahren als anspruchsvoll und steht auch im Zentrum der Rechtsprechung. Im Verlaufe des Jahres 2011 erlässt das

Bundesverwaltungsgericht zu dieser Frage drei Grundsatzurteile. In diesen beurteilt es die Lage in den verschiedenen Landesteilen gesondert und kommt dabei zum Schluss, dass sich in allen Regionen die Sicherheitslage und die humanitäre Situation deutlich verschlechtert haben. Es hält fest, dass der Vollzug der Wegweisung nach Afghanistan nur für Personen zumutbar ist, die aus einer der drei Grossstädte Kabul, Herat und Mazar-i-Sharif stammen oder dort einige Zeit gelebt haben – dies aber auch nur dann, wenn begünstigende Umstände wie ein tragfähiges soziales Netz, ein guter Gesundheitszustand und eine gesicherte Wohnsituation vorliegen. In allen anderen Teilen Afghanistans herrscht nach Beurteilung des Gerichts eine existenzbedrohende Sicherheitslage. →<sup>13</sup> Angesichts des markanten Anstiegs von Asylgesuchen afghanischer Staatsangehöriger im Herbst 2015 beschliesst das SEM, diejenigen Gesuche prioritär zu behandeln, bei denen der Vollzug der Wegweisung nach Kabul, Herat und Mazar-i-Sharif angeordnet werden kann. Diese «action rapide» dauert bis Ende 2017. →<sup>14</sup>

In einem Grundsatzurteil vom Oktober 2017 analysiert das Bundesverwaltungsgericht die allgemeine Sicherheitslage in Afghanistan und insbesondere in Kabul. Es stellt fest, dass sich diese seit der Lagebeurteilung im Jahr 2011 über alle Regionen des Landes hinweg deutlich verschlechtert habe. Der Vollzug von Wegweisungen sei deshalb weiterhin nur für Personen zumutbar, die aus den Städten Kabul, Herat oder Mazar-i-Sharif stammen oder dort einige Zeit gelebt hätten. Die bereits erwähnten besonders begünstigenden Umstände müssten im Einzelfall weiterhin vorliegen. Dieselben hohen Anforderungen gelten auch für das Vorhandensein einer zumutbaren innerstaatlichen Aufenthaltsalternative. →<sup>15</sup>

### Entwicklung der Gesuchszahlen

Seit den 1980er-Jahren stellen im Durchschnitt jährlich einige Hundert afghanische Staatsangehörige ein Asylgesuch in der Schweiz. Im Jahr 2011 werden zum ersten Mal mehr als 1000 Asylgesuche registriert. Auf dem Höhepunkt der Migration über die Balkanroute im Jahr 2015 steigt die Zahl der Gesuche auf über 7800 an und nimmt danach auf rund 1400 im Jahr 2019 ab. Die Schutzquote ist vor allem infolge eines grossen Anteils von vorläufigen Aufnahmen hoch und stark schwankend (zwischen 29 und 96%).

<sup>10</sup> E-MARK 2006/9.

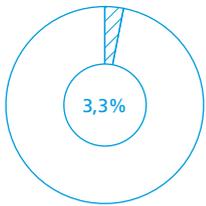
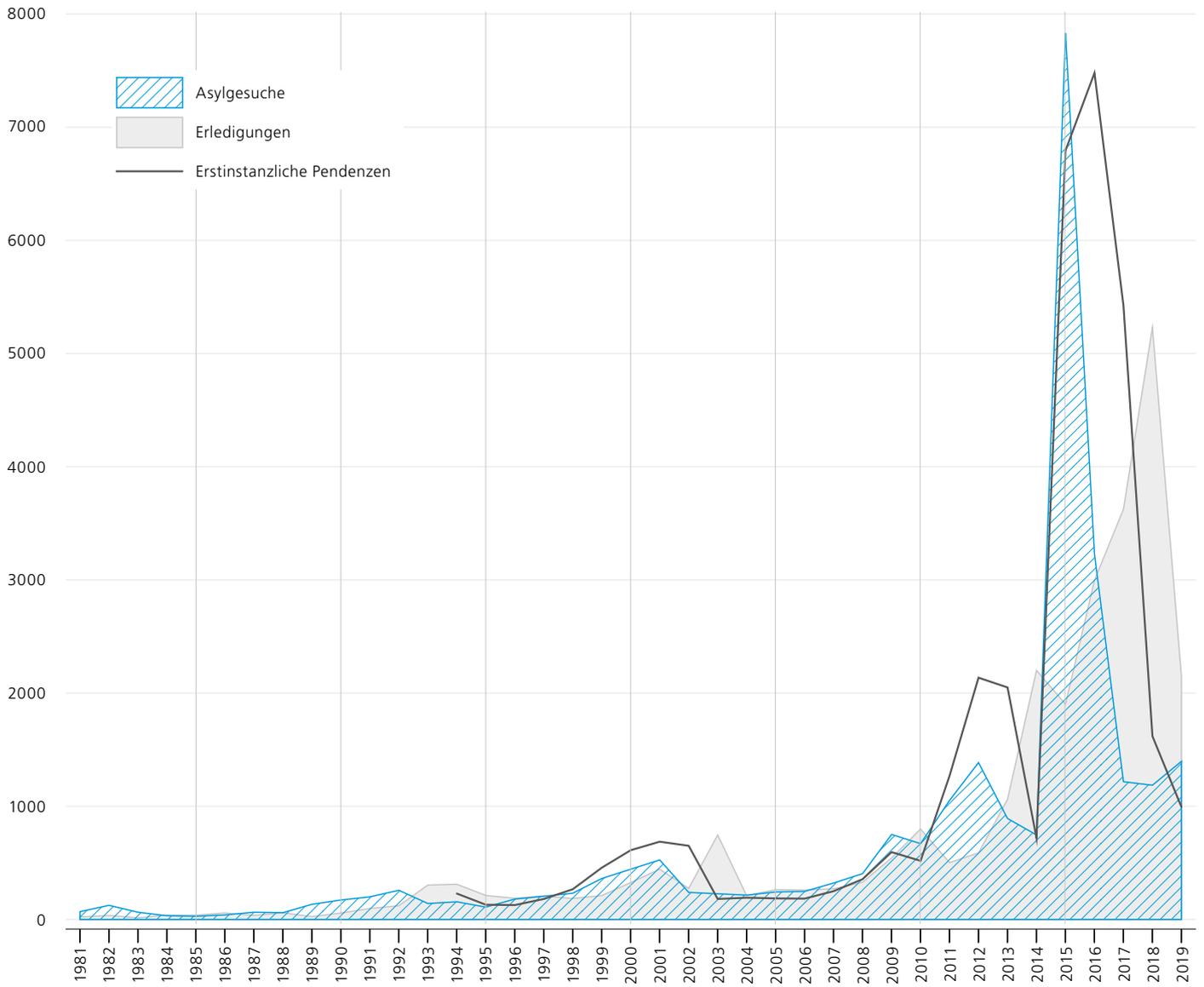
<sup>11</sup> Antrag DB Asyl vom 05.12.2007 «Überprüfung Wegweisungspraxis Afghanistan», in: BFM AZ 215.334-01/2019/02454.

<sup>12</sup> BVGer-Urteil vom 20.12.2010 (E-5929/2006).

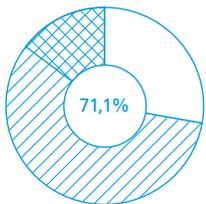
<sup>13</sup> BVGer-Urteile vom 16.06.2011 (E-7625/2008), vom 28.10.2011 (D-2312/2009) und vom 30.12.2011 (D-7950/2009).

<sup>14</sup> Antrag DB Asyl vom 07.12.2017 «Beendigung Action rapide Afghanistan», in SEM AZ 215.334-01/2019/00852.

<sup>15</sup> BVGer-Urteil vom 17.10.2017 (D-5800/2016). Zu Rückführungen nach Afghanistan vgl. Antwort des Bundesrates vom 17.06.2019 in der Fragestunde 19.5310 «Widersprüchliche Praxisänderung bei Ausschaffungen nach Afghanistan». Zur Beurteilung der Sicherheitslage in Mazar-i-Sharif siehe das BVGer-Urteil vom 08.02.2019 (D-4287/2017).



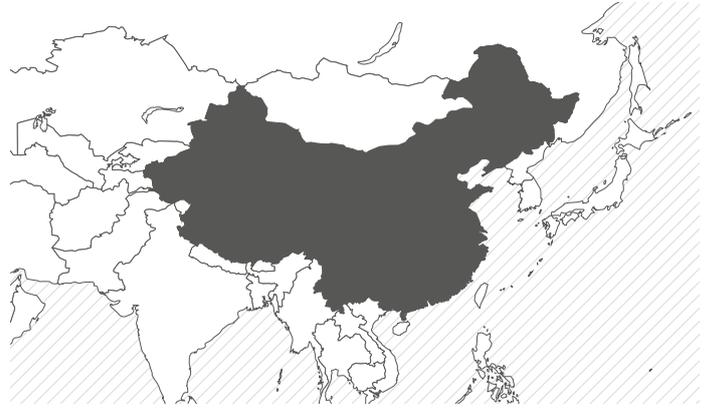
Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (14,5%) 1993–2019







# 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.

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. →<sup>2</sup> 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. →<sup>3</sup>

### 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. →<sup>4</sup> 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. →<sup>5</sup> 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. →<sup>6</sup>

### 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. →<sup>7</sup>

#### 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!»* –<sup>8</sup>

## 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. –<sup>9</sup>

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. –<sup>10</sup>

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. –<sup>11</sup> 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. –<sup>12</sup> 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». →<sup>13</sup> 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. →<sup>14</sup> 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. →<sup>15</sup>
- 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. →<sup>16</sup>

- 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. →<sup>17</sup>

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. →<sup>18</sup>

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

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

<sup>15</sup> EMARK 2006/1.

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

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

<sup>18</sup> 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. →<sup>19</sup>

#### 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

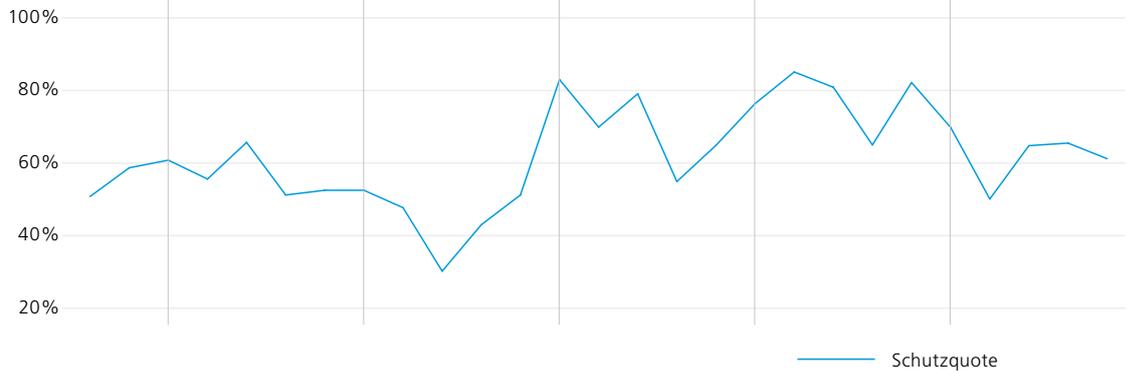
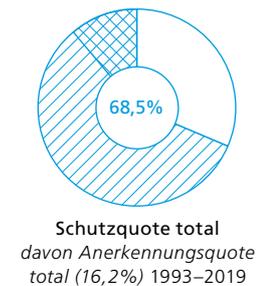
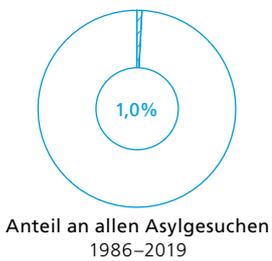
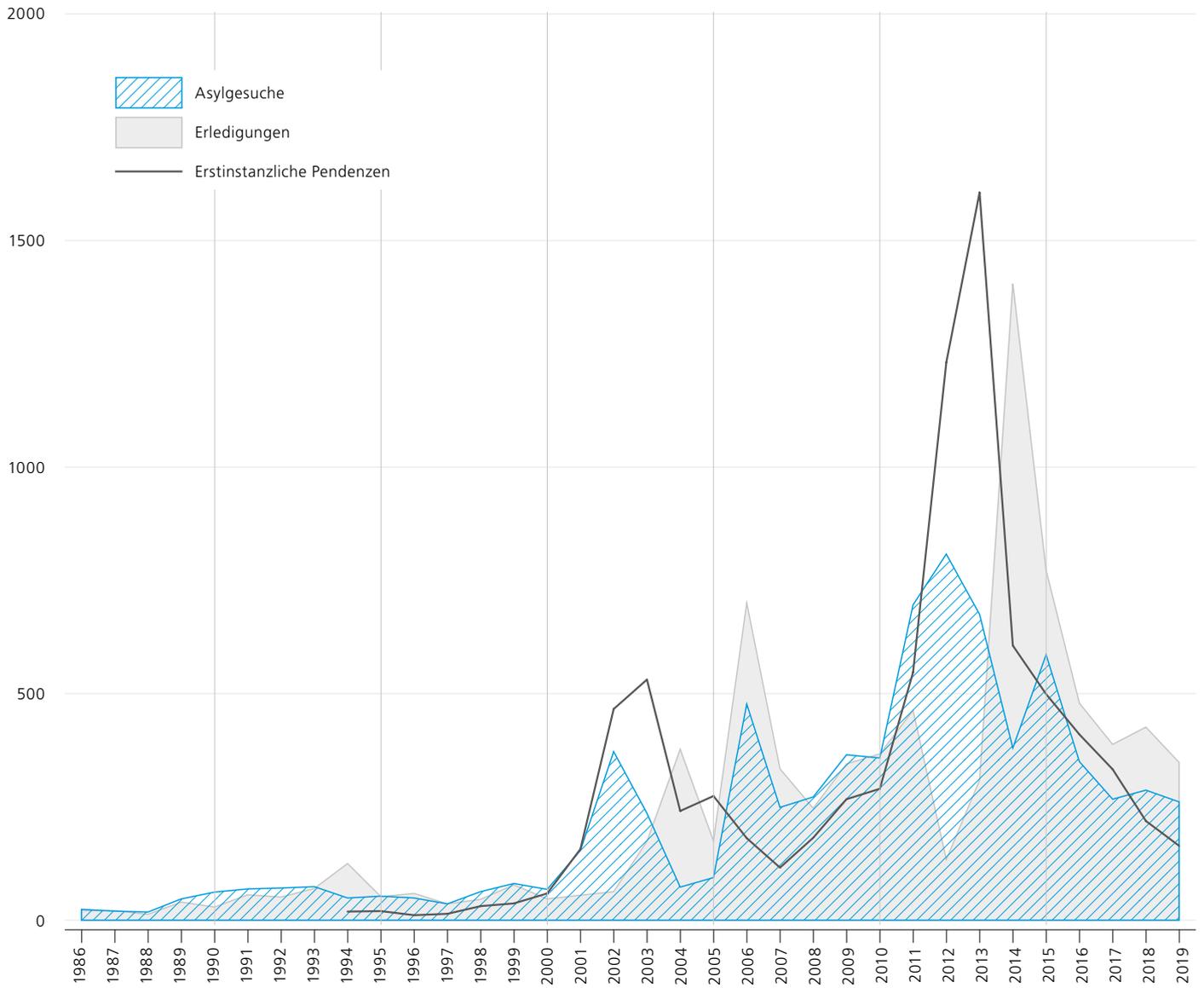
befürchten, als die Kirchen keine illegalen Aktivitäten ausüben. Asylsuchende, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nicht registrierten oder verbotenen christlichen Glaubensgemeinschaft verfolgt werden, werden im Regelfall als Flüchtlinge anerkannt. Voraussetzung dafür ist, dass sie von den chinesischen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

<sup>19</sup> 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».







# Eritrea

*«Praktisch alle Vorbringen enthalten militärische Komponenten.» →1*

Migrationsanalyse BFM vom 24.11.2008

Die ersten Personen eritreischer Herkunft, die in den 1970er-Jahren in der Schweiz um Schutz ersuchen, sind vorwiegend Studierende. Vereinzelt stellen sie zumeist nach Beendigung des Studiums ein Asylgesuch, um sich der Repression des äthiopischen Regimes zu entziehen. Bis zur Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit Eritreas im Jahr 1993 werden sie von den schweizerischen Behörden als äthiopische Staatsangehörige erfasst. Auch danach steht nicht immer fest, ob sie eritreische oder äthiopische Staatsangehörige sind. →2

### Praxis nach der Unabhängigkeitserklärung

Nach 1993 werden in der Schweiz jährlich kaum mehr als 200 Asylgesuche aus Eritrea gestellt. Die Anerkennungsquote ist tief. Der Vollzug von Wegweisungen gilt zwar als grundsätzlich zumutbar, doch befürchtet der neu entstandene Staat eine «massive Rückkehr» →3 eigener Staatsangehöriger aus Europa und akzeptiert deshalb nur freiwillige Rückführungen.

Um zwangsweise Rückführungen zu ermöglichen, strebt die Schweiz schon früh den Abschluss eines bilateralen Rückübernahmeabkommens mit Eritrea an. Im Juli 1995 reist eine Schweizer Delegation nach Asmara zu Verhandlungen über «Identifikation und Rückführung von eritreischen Staatsangehörigen». Parallel dazu wird 1996 ein Rückkehrhilfeprogramm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ausgearbeitet. →4 Als die Realisierung beider Vorhaben trotz intensiver Bemühungen nicht gelingt, müssen die Ausreisefristen für abgewiesene eritreische Asylsuchende wiederholt erstreckt werden. 1997 folgt eine vorübergehende Sistierung des Wegweisungsvollzugs. Im Jahr 1999 sehen sich die Schweizer Asylbehörden veranlasst, rund 300 rechtskräftig abgewiesene eritreische Asylsuchende wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufzunehmen. Es handelt sich dabei um Personen, die ihr Asylgesuch vor 1993 noch als äthiopische Staatsangehörige eingereicht haben und die mehrheitlich seit über zehn Jahren in der Schweiz leben. →5

Als sich der militärische Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien im Verlauf des Jahres 2000 zuspitzt, wird die Gesuchsbehandlung vorübergehend ausgesetzt, Anfang 2001 aber gestützt auf die Erkenntnisse einer Dienstreise wieder aufgenommen. →6

### Asyl für Dienstverweigerer

2006 kommt es zu einem markanten Anstieg der Zahl eritreischer Asylgesuche von knapp 200 im Vorjahr auf 1200. Diese sprunghafte Zunahme lässt sich nur teilweise mit der prekären Menschenrechtslage und der sozioökonomischen Situation in Eritrea erklären. Sie ist auch Folge der schweizerischen Rechtsprechung zum häufigsten Fluchtgrund der eritreischen Asylsuchenden – der Dienstverweigerung und der Desertion aus dem Nationaldienst. Asylgesuche mit dieser Begründung sind bis 2005 in der Regel mit dem Argument abgelehnt worden, dass der Militärdienst eine Bürgerpflicht darstelle und die Bestrafung eines solchen Vergehens deshalb grundsätzlich legitim sei.

Diese Entscheidungspraxis erfährt Ende 2005 eine folgenreiche Änderung: In einem publizierten Grundsatzurteil hält die Asylrekurskommission fest, dass in Eritrea die Bestrafung von Dienstverweigerung und Desertion unverhältnismässig hart ausfalle und als politisch motiviert einzustufen sei. Eritreische Asylsuchende mit diesem Profil seien deshalb in der Schweiz als Flüchtlinge anzuerkennen. →7 Diese Praxisänderung wirkt sich rasch auf die Gesuchsentwicklung und die Schutzquote aus. Diese steigt innerhalb eines Jahres von 6 (2005) auf über 80 Prozent (2006) an und verbleibt in den folgenden Jahren auf diesem hohen Niveau. Die eritreische Diaspora in der Schweiz wächst entsprechend und umfasst Ende 2011 über 12 000 Personen.

Angesichts steigender Zahlen von Asylgesuchen – über 3300 im Jahr 2011 – und Pendenzen sowie der Zunahme von Anträgen um Familienzusammenführung und Gesuchen aus dem Ausland nimmt der Druck auf die Asylbehörden zu; dies auch deshalb, weil weiterhin kein zwangsweiser Vollzug von Wegweisungen nach Eritrea möglich ist. →8 Im Rahmen einer neuen Behandlungsstrategie führt das Bundesamt für Flüchtlinge 2011 für bestimmte eritreische Asylsuchende ein verkürztes und somit rascheres Prüfverfahren ein. Falls keine Zweifel an der eritreischen Herkunft bestehen, der Sachverhalt klar ist und die Vorbringen glaubhaft sind, kann ein positiver Entscheid neu bereits auf der Grundlage einer erweiterten Befragung zur Person gefällt und auf die Durchführung der sonst üblichen mehrstündigen Anhörung verzichtet werden. →9 Durch die Reduktion des Bearbeitungsaufwands gelingt es, die Zahl der erledigten Gesuche

2 Bundesamt für Migration (Hg.): Die somalische und eritreische Diaspora in der Schweiz. Bern 2010, S. 35 ff.

3 Gemäss Schreiben der Schweizer Botschaft in Rom vom 16.11.1993 stellte die Rückkehr von Hunderttausenden eigener Staatsangehöriger vor allem aus dem benachbarten Sudan «das junge Land bereits vor schier unlösbare Probleme», in: BAR E4280A#2017/359#597\*.

4 Vgl. EDA-Reisebericht vom 08.08.1995 über die Verhandlungen in Asmara, in: BAR E4280A#2017/359#598\*. Das Rückkehrprogramm wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ausgearbeitet; vgl. Programmtext vom 15.10.1996, in: BAR E4280A#2017/355#2239\*.

5 Vgl. Schreiben BFF vom 17.06.1996 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden «Erstreckung der Ausreisefrist für abgewiesene Asylbewerber eritreischer Herkunft», in: BAR E4280A#2017/359#598\*. Zu den verfügbaren vorläufigen Aufnahmen vgl. Notiz vom 26.03.1999 «Traitement des dossiers de requérants d'asile déboutés originaires d'Erythrée et d'Éthiopie», in: BFF AZ 7.ERIT.40/2002/01788 und «Notice interne sur la situation en Suisse des requérants d'asile déboutés originaires d'Éthiopie et d'Erythrée» vom 19.10.2004, in: BFF AZ 7.ERIT.00/2002/01783.

6 Notiz vom 21.11.2001 «Eritrea: Aktuelle Lage und Asylpraxis», in: BFF AZ 7.ERIT.00/2002/01783. Vgl. auch EMARK 2004/26.

7 EMARK 2006/3.

8 Z.B. Interpellation 08.3353 vom 12.06.2008 «Wie weiter mit den Massenasyllgesuchen aus Eritrea?»

9 Protokoll Sitzung GL BFM vom 06.06.2011, in: BFM AZ 031.1.2011/000526.

kurzfristig zu steigern und die Eritrea-Pendenzen zu reduzieren. Da sich dieses verkürzte Verfahren zwar als schnell, jedoch zugleich auch als fehleranfällig erweist, wird es 2012 wieder abgeschafft. →<sup>10</sup>

## Praxisanpassungen nach 2016

Vor dem Hintergrund weiterhin steigender Gesuchszahlen werden im Verlaufe der Jahre 2014 und 2015 Forderungen nach einer restriktiveren Eritrea-Praxis laut. →<sup>11</sup> Gestützt auf die Erkenntnisse einer Fact-Finding-Mission nach Eritrea und weitere Informationsquellen wird die seit zehn Jahren geltende Asyl- und Wegweisungspraxis denn auch angepasst. Im Juni 2016 beschliesst das SEM, eritreische Asylsuchende, die ihre Furcht vor Verfolgung allein mit der illegalen Ausreise aus ihrem Heimatstaat begründen, nicht mehr als Flüchtlinge anzuerkennen. Wird das Asylgesuch abgelehnt und liegen keine Wegweisungshindernisse vor, ordnet das SEM den Vollzug der Wegweisung nach Eritrea an. →<sup>12</sup>

Die Praxisänderung des SEM wird im Januar 2017 vom Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil bestätigt. →<sup>13</sup> Es folgen weitere, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierte Praxisänderungen. So hält das Gericht im selben Jahr in einem Grundsatzurteil fest, dass eritreische Staatsangehörige, die ihre militärische Dienstpflicht bereits erfüllt hätten und erst danach aus Eritrea ausgereist seien, bei der Rückkehr ins Heimatland nicht generell mit erneuter Einberufung in den Nationaldienst oder mit Bestrafung rechnen müssten; den Betroffenen drohe keine menschenrechtswidrige Behandlung. Zudem stellt

es fest, dass in Eritrea weiterhin nicht von einer Situation allgemeiner Gewalt ausgegangen werden könne und deshalb der Vollzug von Wegweisungen grundsätzlich zumutbar sei; lägen jedoch im Einzelfall besondere Umstände vor, so sei der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar. →<sup>14</sup> 2018 befasst sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Frage, ob der für die eritreischen Staatsangehörigen obligatorische Nationaldienst mit Zwangsarbeit gleichzusetzen sei. In einem Grundsatzurteil befindet es, dass nicht von einer «flagranten» Verletzung des völkerrechtlichen Zwangsarbeitsverbots auszugehen sei; allein die Möglichkeit, in den Nationaldienst eingezogen zu werden, stehe der Zulässigkeit des Vollzugs der Wegweisung in den Heimatstaat grundsätzlich nicht entgegen. →<sup>15</sup>

Werden in der Schweiz im Jahr 2015 fast 10 000 Gesuche aus Eritrea eingereicht, so sinkt die Zahl 2016 auf rund die Hälfte. Dieser Trend setzt sich auch in den Folgejahren fort. 2019 werden in der Schweiz rund 2900 Eritrea-Gesuche eingereicht. Bei einem Grossteil dieser Gesuche handelt es sich seit 2017 um Familienzusammenführungen und um Geburten in der Schweiz.

## Heimatreisen

Wiederholt Anlass zu Kritik geben vermutete oder belegte Heimatreisen von anerkannten Flüchtlingen oder vorläufig Aufgenommenen aus Eritrea. Das SEM geht Hinweisen auf Heimatbesuche nach und hat dazu 2015 eine interne Meldestelle für Grenzkontrollbehörden und kantonale Ämter eingerichtet. →<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Protokoll Sitzung DB Asyl und Rückkehr (PILAR) vom 03.07.2012, in: BFM AZ 031.2/2012/02150.

<sup>11</sup> Es gibt mehrere parlamentarische Vorstösse zur Strategie des Bundesrates im Eritrea-Dossier: z. B. Frage 14.5262 vom 11.06.2014 «Zunahme der Zahl von Asylsuchenden aus Eritrea»; Interpellation 15.3094 vom 15.03.2015 «Eritreische Asylsuchende und die dubiose Rolle des Generalkonsulates in Genf»; Motion 15.3801 vom 07.09.2015 «Nur noch vorläufiger Schutz für Asylsuchende aus Eritrea»; Interpellation 16.3254 «Weiteres Vorgehen betreffend Eritrea».

Zum politischen Diskurs in der Schweiz betreffend eritreische Asylsuchende vgl. Schnell, Mathis: «Eritreer\*innen in der Schweiz: Chronologie einer Debatte».

<sup>12</sup> Grundlage für die Praxisänderung vom 23.06.2016 bildet der Eritrea-Bericht für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO; vgl. auch Medienmitteilung SEM vom 11.06.2015 «Bericht «EASO Country of Origin Information Report – Eritrea Country Focus» – veröffentlicht». Zu den Quellen, auf die sich das SEM bei der Festlegung der Eritrea-Praxis stützt, siehe Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 18.3468 vom 05.09.2018 «Eritrea. Mit welchen Quellen lassen sich bestimmte Rückführungen rechtfertigen?»

<sup>13</sup> BVGer-Urteil vom 30.01.2017 (D-7898/2015).

<sup>14</sup> BVGer-Urteil vom 17.08.2017 (D-2311/2016).

<sup>15</sup> BVGer-Urteil vom 10.07.2018 (E-5022/2017).

<sup>16</sup> Vgl. dazu die Ausführungen im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23.03.2018 «Asylsuchende Personen aus Eritrea», BBl 2018, S. 2810 ff.



Abb. 09 Angehörige der eritreischen Diaspora protestieren Ende 2017 vor dem UNO-Sitz in Genf gegen die Asylpolitik der Schweiz.

## Überprüfung von vorläufigen Aufnahmen

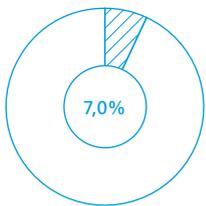
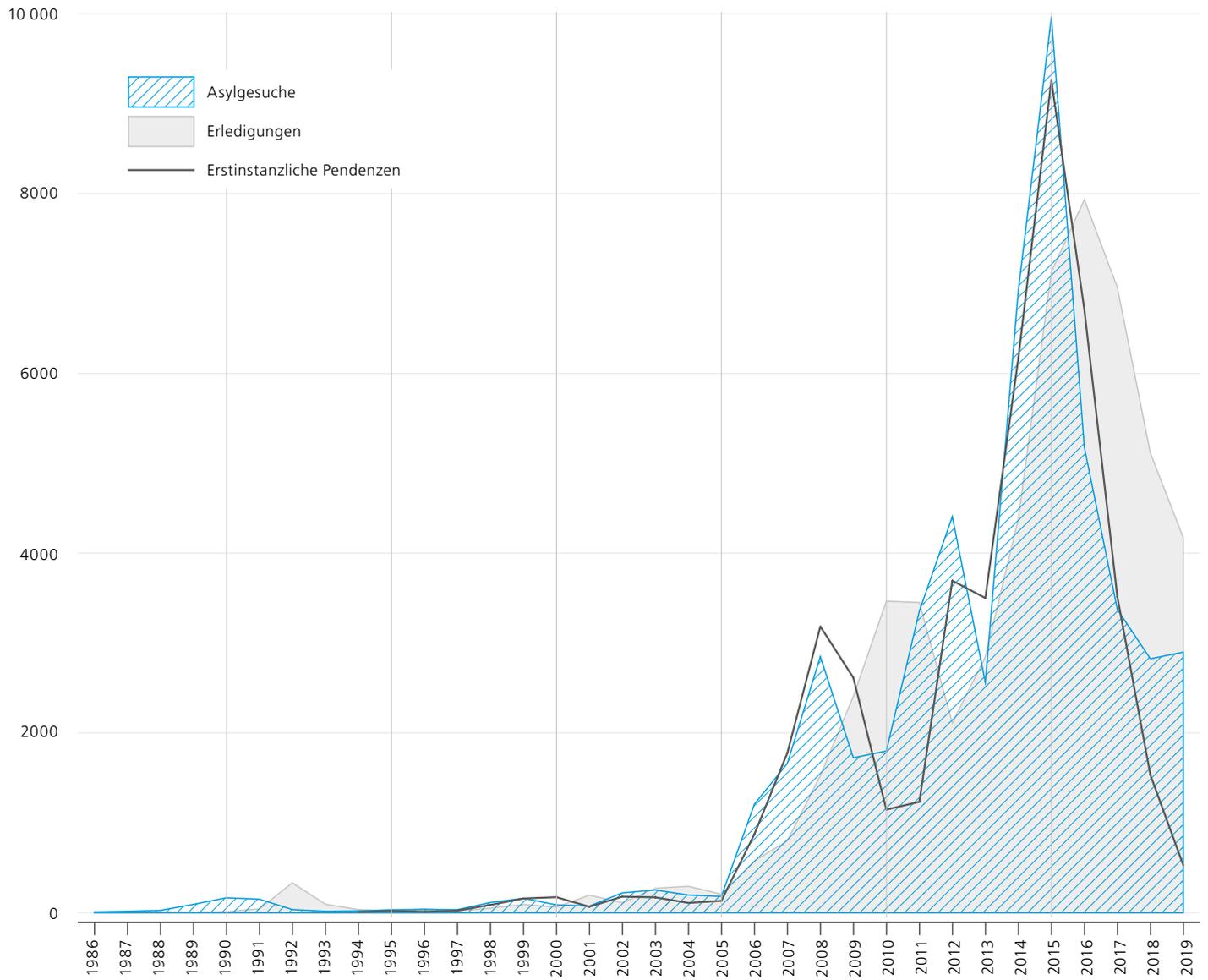
Als Folge der vorgenommenen Praxisanpassungen beschliesst das SEM zu Beginn des Jahres 2018, im Rahmen eines Pilotprojekts den Status von rund 250 eritreischen Staatsangehörigen zu überprüfen, die in der Schweiz wegen unzumutbaren Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen worden sind. Dieser Überprüfungsprozess sorgt in der eritreischen Diaspora für Unruhe. Es wird befürchtet, dass es flächendeckend zur Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen kommen wird.

Gestützt auf die Ergebnisse des Pilotprojekts werden rund neun Prozent der überprüften vorläufigen Aufnahmen aufgehoben. Da jedoch die eritreische Regierung nicht bereit ist, zwangsweise Rückführungen zu akzeptieren, wird die Wegweisung von Personen, deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wird, gemäss Bundesrat «wahrscheinlich nicht vollzogen werden können». → 17

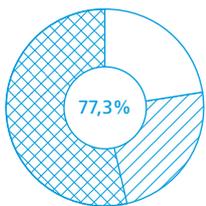
Die Erkenntnisse aus der gesamten Überprüfungsaktion, die rund 3000 vorläufige Aufnahmen betrifft, sollen bis Frühjahr 2020 in einem Bericht zuhanden des Parlaments festgehalten werden. → 18

17 Stellungnahmen des Bundesrates zur Interpellation 18.3809 vom 21.11.2018 «Schwierige Ausschaffungen. Was macht der Bundesrat?» und zur Interpellation 18.3406 vom 29.05.2018 «Geplante Rückführung von Eritreern: Ist es dem Bundesrat ernst mit dem Wegweisungsvollzug?»

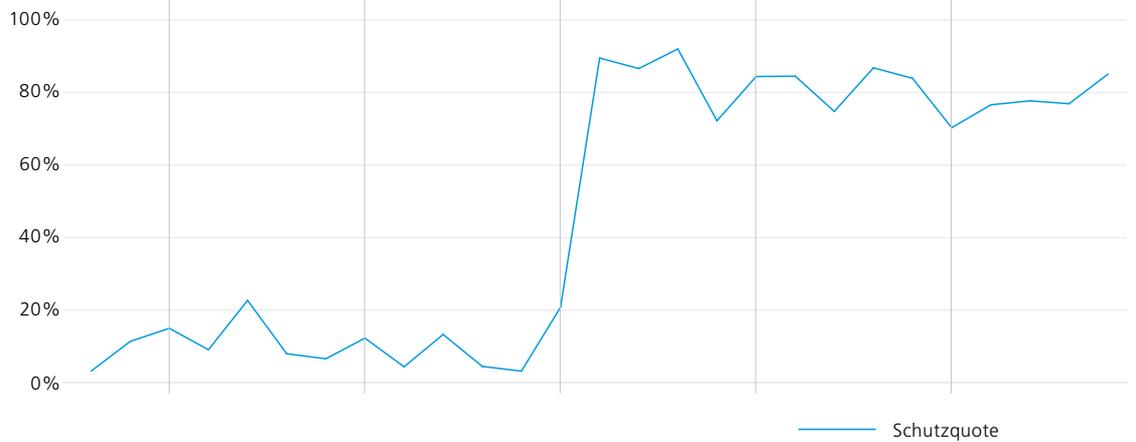
18 Stellungnahme des Bundesrates vom 03.07.2019 zur Interpellation 19.3429 «Warum ist für 99,5 Prozent der vorläufig aufgenommenen Eritreer die Rückkehr nicht zumutbar?»



Anteil an allen Asylgesuchen  
1986–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (53,6%) 1993–2019







# Irak

*«Das BFM überprüft seine Asylpraxis laufend im Lichte der tagesaktuellen Ereignisse.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 30.09.2005

1 Antwort des Bundesrates vom 30.09.2005 auf die Interpellation 05.3248 «Irakische Flüchtlinge. Widersprüche zwischen BFM und UNHCR».

Die irakischen Asylsuchenden stammen aus einem politisch tief gespaltenen Land und gehören verschiedenen ethnischen, religiösen und politischen Gruppierungen an. Die ersten Asylgesuche – rund 30 pro Jahr – werden zu Beginn der 1980er-Jahre gestellt. →<sup>2</sup> Bei den Asylsuchenden handelt es sich mehrheitlich um ledige junge Männer, die sich bei Ausbruch des ersten Golfkriegs im Jahr 1980 als Gastarbeiter legal in nahöstlichen Ländern aufgehalten haben und nicht in den Irak zurückkehren wollten oder konnten. Neben irakischen Kurden stellen Auslandstudenten, die sich in den osteuropäischen Staaten aufgehalten haben, eine weitere kleinere Gruppe von Asylsuchenden dar. Als Fluchtgründe angeführt werden vorwiegend Militärdienstverweigerung und Opposition zum Regime von Saddam Hussein, der seit 1979 das Land regiert. Die Anerkennungsquote beträgt in den 1980er-Jahren knapp 20 Prozent und wird in den folgenden Jahren kontinuierlich zunehmen. Bei Ablehnung des Asylgesuchs erfolgt in der Regel eine vorläufige Aufnahme, zwangsweise Rückschaffungen finden in den 1980er-Jahren keine statt. →<sup>3</sup>

## 1990er-Jahre

Seit Mitte der 1990er-Jahre steigen die Irak-Gesuche auf einige Hundert pro Jahr an. Zugleich geben sich zunehmend Asylsuchende aus anderen Staaten – Jordanien, Libanon, Syrien – als Iraker aus. Dies hat zur Folge, dass fast alle irakischen Asylsuchenden in einer ergänzenden Bundesanhörung einem sogenannten Ländertest unterzogen werden müssen. →<sup>4</sup> Die Gesuche werden weiterhin im Einzelfallverfahren geprüft. Wer eine persönlich gegen sich gerichtete Verfolgung etwa aufgrund oppositioneller Aktivitäten glaubhaft darlegt, wird als Flüchtling anerkannt. Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe – Kurden, Schiiten, Christen – führt jedoch allein ebenso wenig zur Asylgewährung wie die Militärdienstverweigerung. Da der Voll-

<sup>2</sup> Näheres dazu in: BAR E4280A#1998/296#1123\*.

<sup>3</sup> Notiz vom 07.09.1990, in: BAR E4280A#2017/359#119\*.

<sup>4</sup> Notiz vom 23.05.1997 «Pseudo-Iraker: BFF-Praxis, ARK-Praxis, Vollzug», in: BAR E4280A#2017/359#121\*.

zug der Wegweisung in den Irak grundsätzlich nicht zumutbar und seit dem 1990 verhängten UNO-Embargo auch nicht möglich ist, werden die meisten abgewiesenen irakischen Asylsuchenden in der Schweiz vorläufig aufgenommen. →<sup>5</sup>

In diese asylrechtlich unbefriedigende Situation – oft nicht feststehende Staatsangehörigkeit der irakischen Asylsuchenden, zahlreiche vorläufige Aufnahmen, keine zwangsweisen und nur wenige freiwillige Ausreisen – kommt Ende der 1990er-Jahre Bewegung. Innerirakische Entwicklungen haben wiederholte Anpassungen der Asyl- und Wegweisungspraxis zur Folge.

### Quasistaatliche Kurdengebiete

Nach der militärischen Niederlage des Irak im zweiten Golfkrieg erheben sich die Kurden im Nordirak 1991 gegen die Zentralregierung in Bagdad. In der Folgezeit kommt es zu einer allmählichen Loslösung der kurdischen Gebiete vom irakischen Regierungsgebiet, zum Aufbau einer nordkurdischen Autonomie mit staatsähnlichen Strukturen und zur Erlangung einer faktischen Unabhängigkeit. Angesichts dieser Entwicklung drängt sich eine Überprüfung der Asyl- und Wegweisungspraxis auf. Dies umso mehr, als es sich bei den irakischen Asylsuchenden neu zumeist um Kurden aus dem Nordirak handelt, während sie bis anhin mehrheitlich aus dem Zentral- und Südirak stammten. Hinzu kommt, dass Deutschland und die Niederlande bereits eine Anpassung ihrer Irak-Praxis vorgenommen haben. Überdies steigt die Zahl der in der Schweiz gestellten irakischen Gesuche 1997/98 innerhalb eines Jahres markant von rund 500 auf über 2000 an.

Gestützt auf eine Lagebeurteilung beschliesst das BFF im Herbst 1999, das Gebiet des kurdisch kontrollierten Nordirak als innerstaatliche Fluchtalternative für solche Kurden zu betrachten, die sich auf Verfolgung durch die Zentralregierung in Bagdad berufen. Der Vollzug der Wegweisung von Personen, die aus dem Nordirak stammen, wird grundsätzlich als zulässig, zumutbar und technisch möglich erachtet. Diese Praxis wird von der Asylrekurskommission gestützt. Zwangsweise Rückführungen finden aber weiterhin nicht statt. →<sup>6</sup>

Die Asyl- und Wegweisungspraxis muss fortan der unterschiedlichen und oft volatilen Menschenrechts- und Sicherheitslage in den ver-

schiedenen Landesteilen Rechnung tragen. Die Situation stellt sich im Zentral- und Südirak anders dar als in den kurdischen Provinzen des Nordirak. Diese werden ihrerseits von zwei rivalisierenden kurdischen Parteien mit eigenen Machtansprüchen und Einflussgebieten beherrscht – der Irak ist zeitweise in drei Herrschaftsgebiete aufgeteilt.

### Irak-Krieg 2003

Am 20. März 2003 eröffnet eine von den USA angeführte Koalition mit Luftangriffen auf Bagdad den Krieg gegen den Irak. Angesichts der unsicheren Lageentwicklung im Mittleren Osten hat das BFF bereits zwei Tage zuvor einen Entscheid- und Vollzugsstopp verfügt. →<sup>7</sup> Nach dem Sturz des Saddam-Hussein-Regimes hebt das BFF dieses Moratorium im Januar 2004 wieder auf – in Einklang mit der Praxis der wichtigsten anderen europäischen Staaten. →<sup>8</sup> Die Wiederaufnahme der Einzelfallprüfung erfolgt angesichts der weiterhin unklaren Sicherheitslage gestaffelt. →<sup>9</sup> Da sich diese jedoch verschlechtert, ist eine erneute Praxisanpassung erforderlich. Im August 2005 beschliesst das BFM, anstelle eines erneuten Entscheid- und Vollzugsmoratoriums irakische Asylsuchende im Regelfall individuell vorläufig aufzunehmen. Der teilweise erwartete Pull-Effekt als Folge dieses Beschlusses – also ein deutlicher Anstieg der Irak-Gesuche – tritt nicht ein. →<sup>10</sup>

### Praxis seit 2007

Im Mai 2007 folgt die nächste Praxisanpassung. Sie unterscheidet zwischen der Situation im Zentral- und Südirak einerseits und derjenigen in der autonomen Region Kurdistan andererseits. Sie folgt der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wird fortan periodisch überprüft und ist im Grundsatz immer noch gültig. →<sup>11</sup>

#### ZENTRAL- UND SÜDIRAK

Personen, die sich im Zentral- oder Südirak gegen den zentralen Machtanspruch stellen und öffentlich exponieren – etwa Medienschaffende oder Oppositionelle –, haben mit asylrelevanten staatlichen Sanktionen zu rechnen. Diese Gefährdungssituation führt in der Regel zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Da die staatliche Schutzinfrastruktur im Zentral- und Südirak ungenügend ist, können nach einem Grundsatzurteil der Asylrekurskommission auch

5 Zusatzbericht «Asylbewerber aus dem Irak» vom 27.06.1994, in: BAR E4280A#2017/359#120\*.

6 Pressemitteilung BFM vom 08.10.1999 «Asylbewerber aus Nordirak. Geänderte Praxis des BFF», in: BFF AZ 7-IRAK.40/2002/01870. Zur Rechtsprechung der Rekursinstanz vgl. EMARK 2000/15 und Schreiben BFF vom 16.03.2001 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BFF AZ 7-IRAK.43/2002/01873. Zum Rückkehrhilfeprogramm siehe Schreiben BFF vom 20.12.2000 an die kantonalen Rückkehrberatungsstellen, in: BFF AZ 382.3/2002/00516.

7 Medienmitteilung BFF vom 18.03.2003 «Irak: Entscheid- und Vollzugsstopp».

8 Medienmitteilung BFF vom 30.01.2004 «Irak – Entscheidstopp aufgehoben».

9 Schreiben BFF an die ARK vom 26.10.2004, in: BFF AZ 7-IRAK.40/2002/01870.

10 Siehe «Monitoringbericht Irak» vom 24.11.2005, in: BFM AZ 215.334-12/2010/00148.

11 Medienmitteilung BFM vom 03.05.2007 «Irak: Änderungen der Wegweisungspraxis». 2009 erwägt das BFM, erneut eine Praxisanpassung vorzunehmen. Aufgrund der unsicheren Lage im Irak wird beschlossen, «noch zuzuwarten». Siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 27.04.2009 zur Interpellation 09.3367 «Keine Rückführungen nach Zentral- und Südirak».

Verfolgungsmassnahmen von nichtstaatlicher Seite die Flüchtlingseigenschaft begründen. →<sup>12</sup>

Der Vollzug der Wegweisung in den Zentral- und Südirak sowie in die umliegenden Gebiete ist aufgrund der Sicherheits- und Versorgungslage nicht zumutbar. Asylsuchende, die aus dieser Region stammen und deren Asylgesuch abgelehnt wird, werden vorläufig aufgenommen, falls sie über keine innerstaatliche Wohnsitzalternative im Nordirak verfügen. →<sup>13</sup>

#### AUTONOME REGION KURDISTAN

Oppositionelle, Medienschaffende oder Angehörige von Minderheiten, die sich gegen den Machtanspruch der herrschenden kurdischen Parteien stellen und öffentlich exponieren, haben mit asylrelevanten staatlichen Sanktionen zu rechnen. Diese führen in der Regel zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Da die staatliche Schutzinfrastruktur im Nordirak vorhanden ist, kommt nichtstaatlichen Übergriffen keine Asylrelevanz zu. Von diesem Grundsatz sind Personen ausgenommen, gegenüber denen die kurdischen Behörden nicht schutzwilling sind – zum Beispiel von Ehrenmord bedrohte Frauen. Solche Personen haben Anspruch auf Asyl.

Der Vollzug der Wegweisung in die autonome Region Kurdistan gilt seit der Praxisänderung im Jahr 2007 wieder als grundsätzlich zumutbar. Bei Familien mit Kindern, alleinstehenden Frauen, Kranken und Betagten müssen individuelle Umstände vorliegen, welche die Rückkehr begünstigen, damit der Vollzug einer Wegweisung als zumutbar erachtet wird. →<sup>14</sup>

## Rückkehr

Rückführungen abgewiesener irakischer Asylsuchender gelten von Beginn an als «sehr problematisch», wie das BFF 1990 festhält: Bereits ein längerer unbewilligter Auslandsaufenthalt könne für die Betroffenen mit erheblichen Risiken verbunden sein; wegen der weitverbreiteten Rechtsunsicherheit und der grossen Willkür staatlicher Organe seien daher Rückschaffungen zurzeit «weder völkerrechtlich zulässig noch zumutbar». →<sup>15</sup>

Im Zusammenhang mit der 1999 beschlossenen Praxisänderung entwickelt das BFF ein auf den Nordirak zugeschnittenes Programm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. →<sup>16</sup> Dessen Um-

<sup>12</sup> EMARK 2006/18. Zu den Anforderungen an den staatlichen Schutz siehe SFH-Handbuch, S. 182 ff. Zum Zentral- und Südirak vgl. auch BVGer-Urteile vom 02.05.2008 (D-4404/2006) und vom 18.04.2011 (D-3662/2009).

<sup>13</sup> BVGer-Urteil vom 14.03.2008 (E4243/2007).

<sup>14</sup> Das BVGer hat in einer Reihe von Urteilen die Asyl- und Wegweisungspraxis bezüglich der autonomen Region Kurdistan beurteilt; vgl. u.a. BVGer-Urteile vom 22.01.2008 (E-6982/2006), vom 14.03.2008 (E-4243/2007), vom 27.03.2008 (D-3963/2006), vom 21.12.2011 (D-4935/2007) und vom 05.01.2017 (E-5274/2006).

<sup>15</sup> Notiz BFF vom 07.09.1990, in: BAR E4280A #2017/359#119\*.

<sup>16</sup> Antwort des Bundesrates vom 23.05.2001 auf die Einfache Anfrage 01.1002 «Rückschaffung von Kurden in den Nordirak».



Abb. 10 Von 2006 bis 2008 werden auf den Schweizer Botschaften in Ägypten und Syrien 7000 bis 10 000 Asylgesuche von irakischen Staatsangehörigen eingereicht, jedoch während mehrerer Jahre vom Bundesamt für Flüchtlinge nicht geprüft. Eine externe Untersuchung kommt 2011 zum Schluss, dass dieses Vorgehen rechtswidrig war.

setzung erweist sich jedoch als schwierig, da die türkischen Behörden den Transit durch die Türkei verweigern. 2003 wird das Rückkehrprogramm Nordirak beendet, die freiwillige Rückkehr in den gesamten Irak aber weiterhin gefördert. →<sup>17</sup> Im Rahmen eines weiteren, von 2008 bis 2013 durchgeführten Rückkehrhilfeprogramms kehren über 600 Personen in den Irak zurück – vor dem Hintergrund der «schwierigen Vollzugssituation» im Irak «eines der erfolgreichsten Programme der Schweiz». →<sup>18</sup>

Nebst der freiwilligen Rückkehr finden seit 2009 vereinzelt auch zwangsweise Rückführungen in das von der kurdischen Regionalregierung kontrollierte Gebiet im Nordirak statt. 2017 wird der erste Sonderflug nach Bagdad durchgeführt. →<sup>19</sup>

## Botschaftsgesuche

Von 2006 bis 2008 werden auf den Schweizer Botschaften in Syrien und Ägypten rund 7000 bis 10 000 Asylgesuche von irakischen Staatsangehörigen eingereicht. Bei den Eingaben handelt es sich oft um Formularschreiben. Aufenthaltsort und Aufenthaltsstatus der Personen in den betreffenden Ländern sind meist unklar. Die Gesuche werden während mehrerer Jahre nicht behandelt. Ein vom EJPD in Auftrag gegebener Bericht kommt 2011 zum Schluss, dass die Nichtbehandlung der Botschaftsgesuche rechtswidrig war. Das BFM wird beauftragt, die noch hängigen Gesuche bis Ende 2013 zu behandeln. Um solche Vorkommnisse künftig zu verhindern, erachtet es der Bericht als sinnvoll, das Botschaftsverfahren aufzuheben. →<sup>20</sup>

## Entwicklung der Gesuchszahlen

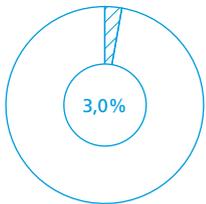
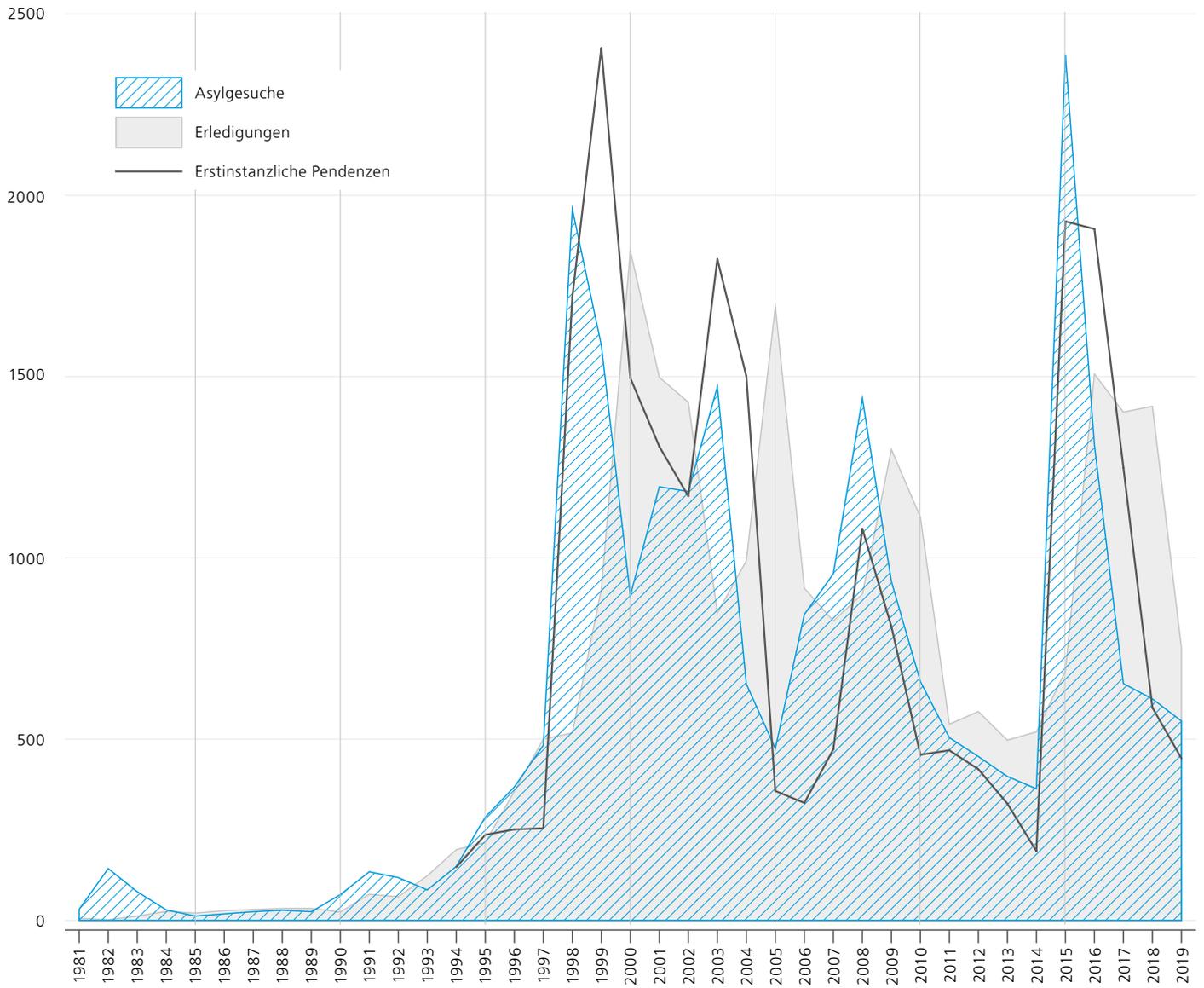
In den 1980er- und 1990er-Jahren stellen jährlich durchschnittlich einige Hundert irakische Staatsangehörige in der Schweiz ein Asylgesuch. Nach einem Höchststand von fast 2000 Gesuchen im Jahr 1998 spielt der Irak in den Folgejahren mit rund 500 Gesuchen pro Jahr statistisch eine eher untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme bildet das Jahr der europäischen Flüchtlings- und Migrationskrise 2015 mit rund 2400 Asylgesuchen. Danach sinken die Gesuche kontinuierlich wieder bis auf 550 im Jahr 2019.

<sup>17</sup> Schreiben BFF vom 23.09.2003 an die kantonalen Rückkehrberatungsstellen, in: BFF AZ 382.3/2002/00516. Zur Wegweisungspraxis und zur freiwilligen Rückkehr in den Nordirak siehe auch Rundschreiben BFM vom 01.07.2007 an die kantonalen Migrationsbehörden, in: BFM AZ 215,334-12/2019/02458.

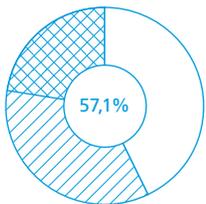
<sup>18</sup> Antrag vom 25.09.2013 «Beendigung des Rückkehrhilfeprogramms Irak», in: BFM AZ 076.4-12/2018/00437.

<sup>19</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 21.11.2018 zur Interpellation 18.3809 «Schwierige Ausschaffungen. Was macht der Bundesrat?».

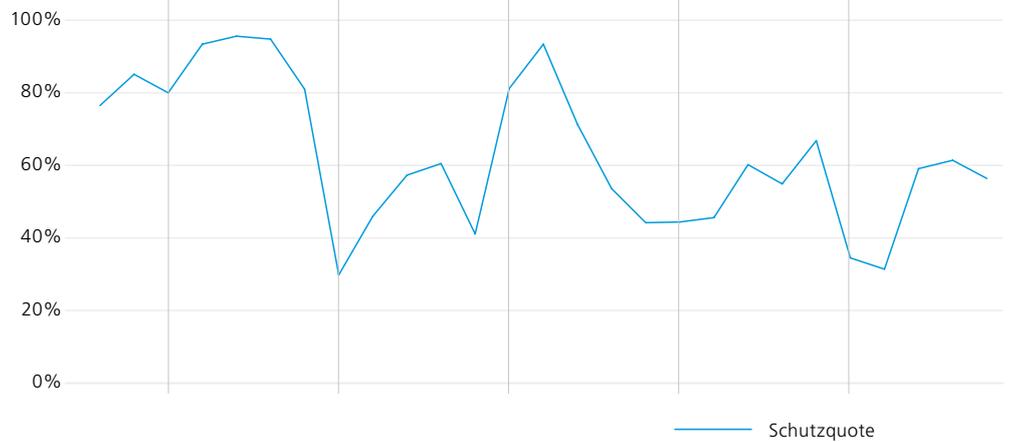
<sup>20</sup> Medienmitteilung BFM vom 11.01.2012 «Nicht-Behandlung der Asylgesuche war rechtswidrig».



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (22,5%) 1993–2019







# Iran

*«Die gestaffelte Behandlung musste aufgrund der amtsinternen Prioritätenordnung gewählt werden.» →1*

Schreiben des Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 29.09.1989

1 Schreiben DFW vom 29.09.1989 an den Rat der iranischen politischen Flüchtlinge, in: BAR E4280A#2017/359#345\*.

Menschenrechtsverletzungen, Einschränkung der Meinungsfreiheit, Unterdrückung oppositioneller Gruppierungen, Konsequenzen einer Verweigerung des Militärdienstes sowie Diskriminierung von religiösen und ethnischen Minderheiten, Frauen und Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität – dies sind die wichtigsten Gründe, die nach der Islamischen Revolution im Jahr 1979 Hunderttausende von Iranerinnen und Iranern zum Verlassen ihres Landes bewegen. Einige von ihnen – im Jahr 1979 rund 50 Personen – suchen Schutz in der Schweiz. →<sup>2</sup> Die Ausreise aus dem Iran erfolgt meistens legal mit einem Schweizer Visum. Oft dient die Schweiz bloss als Durchgangsland für die Weiterreise in die USA, nach Kanada oder in einen anderen Staat.

### Islamische Revolution 1979

Da nach der Flucht von Schah Mohammad Reza Pahlavi ins Ausland, →<sup>3</sup> der Rückkehr von Ayatollah Khomeini in den Iran und der Proklamation der Islamischen Republik die Lage im Land unübersichtlich ist, beschliessen die Asylbehörden im Mai 1979, für iranische Asylsuchende vorerst keine positiven Asylentscheide zu fällen. Man möchte darüber erst einen Entscheid treffen, «wenn sich die Situation soweit geklärt hat, dass entweder eine Rückkehr möglich und zumutbar erscheint oder im Gegenteil einzelnen Leuten auf längere Sicht schwere Nachteile drohen». →<sup>4</sup> Dies ist ein Jahr später der Fall; ab Mai 1980 werden Iran-Gesuche wieder geprüft und, falls die Voraussetzungen erfüllt sind, gutgeheissen. →<sup>5</sup> Diese Prüfung erfordert in der Regel «eine mehrstündige, oft schwierige persönliche Befragung», denn Abklärungen im Iran sind «meist schwierig oder undurchführbar». →<sup>6</sup> Die Behörden sind in den 1980er-Jahren angesichts einer allgemein hohen Zahl von pendenten Gesuchen nicht in der Lage, alle Iran-Gesuche rasch zu behandeln, was wiederholt zu Hungerstreiks und Petitionen iranischer Asylsuchender führt. →<sup>7</sup>

### Asylpraxis

Die iranischen Asylsuchenden bilden eine ethnisch, konfessionell und weltanschaulich heterogene Gruppe. Bei einem Grossteil von ihnen handelt es sich um junge, gut ausgebildete ledige Männer aus der oberen Mittelschicht und einem städti-

schen Umfeld. →<sup>8</sup> Iranische Asylsuchende machen in der Regel mehrere Fluchtgründe gleichzeitig geltend. Ihre Fluchtmotive weisen über die Jahre hinweg ähnliche Grundmuster auf. Dies hat zur Herausbildung einer in den wesentlichen Zügen konstanten Rechtsprechung geführt.

#### POLITISCHE VERFOLGUNG

Iranischen Asylsuchenden, die Mitglieder oder Sympathisanten von regimekritischen Gruppierungen sind, die ihre oppositionelle Haltung öffentlich durch Aktivitäten zum Ausdruck gebracht haben und die dadurch ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind, wird Asyl gewährt. Dies gilt grundsätzlich auch für Mitglieder iranisch-kurdischer Gruppierungen, die seit den 1980er-Jahren vom Nordirak aus politisch und militärisch aktiv sind. Zu prüfen ist dabei stets, ob allfällige Ausschlussgründe im Sinne des Asylgesetzes und der Flüchtlingskonvention vorliegen. →<sup>9</sup>

#### RELIGIÖSE VERFOLGUNG

Die Zugehörigkeit zu einer von der iranischen Verfassung anerkannten religiösen Minderheit – den Juden, Christen und Zoroastriern – führt für sich allein nicht zu einer asylrelevanten Verfolgung. Sie kann aber im Gesamtkontext ein erhöhtes Gefährdungsrisiko darstellen, das bei der Einzelfallprüfung berücksichtigt wird. →<sup>10</sup>

Demgegenüber sind nach Auffassung der Schweizer Behörden Angehörige der Glaubensgemeinschaft der Bahai im Iran einer Gruppenverfolgung ausgesetzt. Angehörigen dieser im Iran staatlich nicht anerkannten religiösen Minderheit gewährt die Schweiz in langjähriger Praxis Asyl – zum Beispiel 1986 einer Gruppe von 50 nach Pakistan und in die Türkei geflohenen Bahai, die eine Rückschaffung in den Iran befürchten mussten. →<sup>11</sup>

#### KONVERSION ZUM CHRISTENTUM

Seit einigen Jahren nehmen in der Schweiz Konversionen iranischer Asylsuchender zum Christentum zu. Solche Konversionen, die bereits in den 1980er-Jahren vereinzelt vorkommen und oft erst im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden, stellen allein keinen hinreichenden Grund für die Anerkennung als Flüchtling dar. Nur eine besonders engagierte Glaubensausübung, von der die iranischen Behörden oder das private Umfeld Kenntnis erlangt haben, führt zu begründeter Furcht vor Verfolgung und zu einer vorläufigen Aufnahme als Flüchtling. Diese Praxis wird 2017

- 2 Zur Reaktion der Behörden auf die Ereignisse im Iran vgl. auch Antwort des Bundesrates vom 04.07.1979 auf die Einfache Anfrage 79.664 «SAVAK-Agenten in der Schweiz».
- 3 Bei der Frage nach der Gewährung von politischem Asyl an Mitglieder des persischen Herrscherhauses in der Schweiz stellt der damalige Ausseminister Pierre Aubert im August 1979 fest, dass der Schah persönlich kein Asylgesuch in der Schweiz gestellt habe. Vgl. dazu Fischer, Thomas: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg. Zürich 2004, S. 53–54.
- 4 Notiz BAP vom 18.05.1979 betreffend Z.F., in: BAR E4280A#1998/296#1245\*.
- 5 Notiz BAP vom 14.05.1980 «Asylbegehren iranischer Staatsangehöriger, in: BAR E4280A #1998/296#1245\*». In dieser Notiz wird unter anderem festgehalten, dass trotz des internen Beschlusses, vorderhand keine positiven Entscheide zu erlassen, einige wenige Iran-Gesuche positiv entschieden worden seien; es waren «Personen israelitischer Konfession und ein Bahai-Anhänger».
- 6 Notiz «Lagebeurteilung Iran» vom 08.01.1987, in: BAR E4280A#2017/359#349\*.
- 7 Meldung SDA vom 19.09.1989: «Iranische Asylsuchende versuchen Arbenz Dampf aufzusetzen / DFW-Räumlichkeiten in Bern besetzt», in: BAR E4280A#2017/359#345\*.
- 8 Pressemitteilung DFW vom 23.03.1988, in: BAR E4280A#1988/296#201\*.
- 9 Zu den Aktivitäten iranisch-kurdischer Organisationen im Irak vgl. BVGer-Urteile vom 23.09.2013 (D-1460/2011) und vom 20.06.2017 (D-4103/2016). Zur Beurteilung oppositioneller Aktivitäten iranischer Asylsuchender im Camp Ashraf im Irak siehe BVGer-Urteile vom 13.01.2011 (D-6616/2009), vom 11.03.2011 (D-4672/2009) und vom 08.07.2011 (D-6618/2009).
- 10 Zur Situation religiöser Minderheiten im Iran vgl. die Erwägungen im BVGer-Urteil vom 09.07.2009 (D-3357/2006).
- 11 Pressemitteilung EJPD vom 01.04.1986 «Empfang von iranischen Baha'i-Flüchtlingen», in: BAR E4280A#1988/296#201\*. Im Rahmen der Kontingentspolitik werden 1989 und 1991 weitere kleinere Gruppen von Bahai- und anderen iranischen Flüchtlingen aus Pakistan, dem Irak und der Türkei aufgenommen. Siehe Akten in: BAR E4280A#2017/359#358\*.



Abb. 11 2011 demonstrieren iranische Asylsuchende vor dem UNO-Sitz in Genf. Den Anlass dazu bildet die Lage iranischer Volksmudschaheddin im irakischen Flüchtlingslager Ashraf.

durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt. Da eine Konversion nach Erkenntnissen des SEM nicht immer aus religiösen Gründen erfolgt, sondern für den Erhalt eines Anwesenheitsrechts in der Schweiz benutzt werden kann, ist ihre Glaubhaftigkeit sorgfältig zu prüfen. →<sup>12</sup>

#### GESCHLECHTSSPEZIFISCHE VERFOLGUNG

Zwar hat sich die Stellung der Frauen im Iran in den letzten Jahrzehnten verbessert, dennoch sind sie oft rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Diskriminierungen ausgesetzt und können asylrelevante Nachteile erfahren. Dies ist vor allem der Fall, wenn sie sich gegen diskriminierende Gesetzgebung zur Wehr setzen oder wenn ihnen der staatliche Schutz bei häuslicher Gewalt, Zwangsheirat oder sexuellem Missbrauch verweigert wird. Bei glaubhafter Darlegung führen solche Nachteile zur Asylgewährung. →<sup>13</sup>

Homosexuelle Handlungen können im Iran die Todesstrafe nach sich ziehen. Offen gelebte

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Themenkreis BVGer-Urteile vom 09.07.2009 (D-3357/2006), vom 17.07.2009 (E-5351/2006) und vom 10.10.2012 (E-8418/2008). Vgl. Urteil EGMR vom 19.12.2017; siehe auch NZZ vom 19.12.2017 «Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte stützt die Schweiz».

<sup>13</sup> Zur Schutzinfrastruktur für Opfer von häuslicher Gewalt und von Zwangsheirat vgl. BVGer-Urteil vom 28.04.2018 (E-1304/2018).

Homosexualität birgt demnach ein hohes Risiko, staatlicher Verfolgung ausgesetzt zu werden, und führt bei glaubhafter Darlegung zur Asylgewährung. Eine Kollektivverfolgung aller Homosexuellen im Iran wird aber verneint. →<sup>14</sup>

#### EXILPOLITISCHE AKTIVITÄTEN

Zahlreiche vor allem rechtskräftig abgewiesene iranische Asylsuchende beteiligen sich in der Schweiz an regimefeindlichen Kundgebungen, veröffentlichen regimekritische Publikationen oder sind entsprechend im Internet aktiv. Solche exilpolitischen Aktivitäten vermögen für sich allein keine asylrelevante Gefährdung zu begründen. Nur exponierte und den iranischen Behörden mit hoher Wahrscheinlichkeit bekannte Regimegegner werden in der Schweiz wegen subjektiver Nachfluchtgründe als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. Darauf lässt sich auch die in den letzten Jahren angestiegene Anzahl von vorläufigen Aufnahmen iranischer Staatsangehöriger zurückführen. →<sup>15</sup>

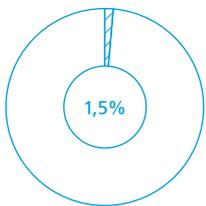
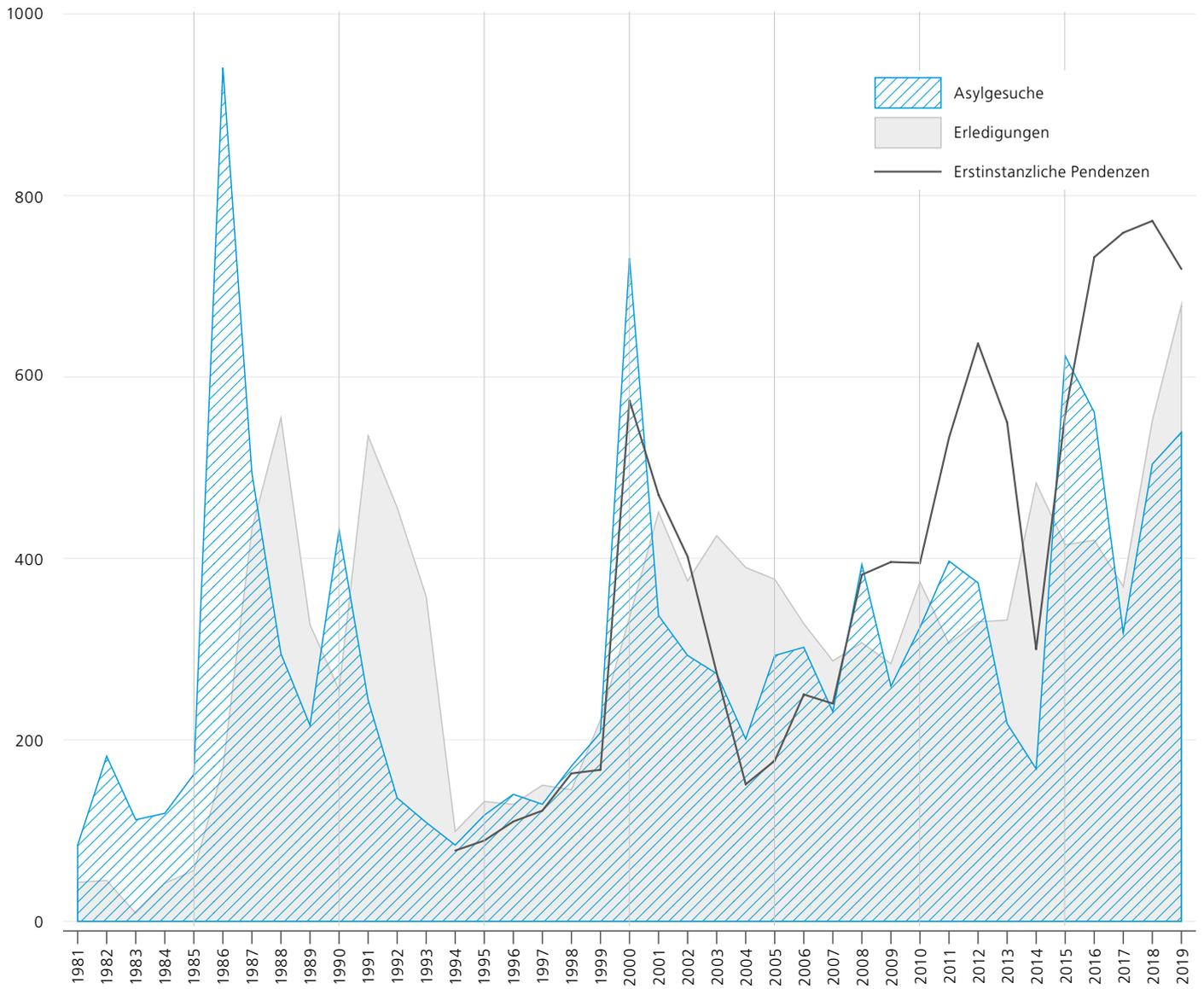
### Rückkehr

Der Vollzug von Wegweisungen in den Iran wird seit Jahrzehnten als grundsätzlich zulässig, zumutbar und möglich erachtet. →<sup>16</sup> Seit 2000 stellt die iranische Botschaft allerdings nur für freiwillige Rückkehrende Ersatzreisepapiere aus, sodass zwangsweise Rückführungen nicht möglich sind. →<sup>17</sup> Zur Förderung der freiwilligen Ausreise in den Iran wird von 2002 bis 2004 ein Rückkehrhilfeprogramm durchgeführt. Weil der zwangsweise Wegweisungsvollzug blockiert ist, werden vergleichsweise viele iranische Staatsangehörige, die nach der rechtskräftigen Ablehnung ihres Asylgesuchs nicht freiwillig ausreisen, zu Langzeitbezüglern von Nothilfe und stellen ein Zweitgesuch. →<sup>18</sup>

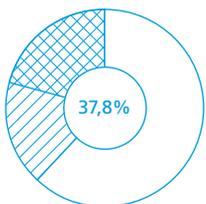
### Entwicklung der Gesuchszahlen

In den 1980er-Jahren reichen jährlich rund 200 iranische Staatsangehörige ein Asylgesuch ein. Eine Ausnahme bildet das Jahr 1986 mit fast 1000 Gesuchen. In der Folge gehen die Zahlen zurück; seit der Jahrtausendwende werden etwas über 350 iranische Asylgesuche pro Jahr registriert. Die Schutzquote liegt zwischen 12 und 55 Prozent. Im Jahr 2019 wurden rund 550 Asylgesuche gestellt.

<sup>14</sup> BVGer-Urteil vom 17.01.2014 (D-891/2013).  
<sup>15</sup> Das BVGer hat in einer Reihe von Urteilen Stellung zu exilpolitischen Aktivitäten iranischer Asylsuchender genommen: u.a. in den Urteilen vom 09.07.2009 (D-3357/2006), vom 15.02.2013 (D-6271/2012), vom 16.12.2013 (E-6681/2012) und vom 26.10.2017 (E-5508/2017).  
<sup>16</sup> Zur Zumutbarkeit der Wegweisung vgl. BVGer-Urteil vom 14.02.2018 (E-4360/2016).  
<sup>17</sup> Antwort des Bundesrates vom 21.02.2001 auf die Einfache Anfrage 00.1150 «Iran. Asylpolitik der Schweiz».  
<sup>18</sup> Protokoll Länderteamsitzung Iran vom 26.01.2011, in: BFM AZ 215.334-13/2010/00149.



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (20,7%) 1993–2019







# Jugoslawien

*«Das geltende Recht erlaubt es somit, grosser menschlicher Härte Rechnung zu tragen.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 27.02.2002

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 27.02.2002 zur Motion 01.3646 «Überlebende des Genozids von Srebrenica von 1995».

Die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründete *Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien* ist ein Vielvölkerstaat. Sie setzt sich aus den sechs Teilrepubliken Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Mazedonien zusammen. Innerhalb Serbiens verfügen die zwei Provinzen Vojvodina und Kosovo in wechselndem Ausmass über Autonomie. Zu Beginn der 1960er-Jahre setzt aus dem politisch blockfreien und wirtschaftlich stagnierenden Land eine Arbeitsmigration Richtung Westeuropa ein – auch die Schweiz wird zum Zielland von jugoslawischen «Gastarbeitern». Neben qualifizierten Fachkräften und Personen mit akademischer Ausbildung sind es zunehmend alleinstehende junge Männer aus der wirtschaftlich schwach entwickelten Provinz Kosovo, die in der Schweiz als Arbeitskräfte im Baugewerbe, in der Hotellerie und in der Landwirtschaft willkommen sind. →<sup>2</sup> Diese Arbeitsmigration nimmt im Laufe der Jahre stark zu. 1992 leben rund 300 000 jugoslawische Staatsangehörige in der Schweiz. →<sup>3</sup>

Nach Titos Tod im Jahr 1980 verschärfen sich die politischen und ethnischen Spannungen in Jugoslawien. Sie führen zum allmählichen Zerfall des Bundesstaats und lösen eine politisch motivierte Auswanderung aus. Die Kategorien «politischer Flüchtling» und «Arbeitsmigrant» lassen sich fortan nicht mehr leicht trennen. →<sup>4</sup>

Als Folge des Zerfalls Jugoslawiens sieht sich die Schweiz in den 1990er-Jahren mit zwei grossen, zeitlich aufeinanderfolgenden Flücht-

lingsbewegungen aus Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo konfrontiert.

## Erste Kriege 1991/92

Als Reaktion auf den Ausbruch der Gewalt in Jugoslawien ergreift die Schweiz im Verlaufe des Jahres 1991 eine Reihe von Massnahmen. Sie verlängert die Bewilligungen für jugoslawische Saisoniers und Kurzaufenthalter, erstreckt mehrmals die Ausreisefristen und ordnet im Dezember 1991 für bestimmte Kategorien jugoslawischer Staatsangehöriger die gruppenweise vorläufige Aufnahme an. Im Rahmen des sogenannten *Drei-Kreise-Modells* wird Jugoslawien vom zweiten in den dritten Kreis verschoben und gilt fortan nicht mehr als traditionelles Rekrutierungsland für Arbeitskräfte. Dadurch wird es Personen aus Jugoslawien erschwert, mittels regulärer Aufenthaltsbewilligungen Schutz zu finden. Überdies wird für jugoslawische Staatsangehörige die Visumpflicht eingeführt, um ihre Einreise besser kontrollieren zu können. →<sup>5</sup>

Als sich die Lage in den umkämpften Gebieten vorübergehend entschärft und ein kroatisch-serbisches Waffenstillstandsabkommen in Kraft tritt, beschliesst der Bundesrat im März 1992, die gruppenweise verfügte vorläufige Aufnahme teilweise aufzuheben. →<sup>6</sup> Nach einer erneuten Lageverschlechterung werden die Ausreisefristen verlängert. →<sup>7</sup>

2 Zu den Anfängen und Verläufen der Migration und Flucht aus dem ehemaligen Jugoslawien in die Schweiz vgl. Bundesamt für Migration (Hg.): *Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz*. Bern 2010; Bürgisser, Thomas: *Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991*. Bern 2017.

3 Pressemitteilung EJPD vom 20.06.1992 «Jugoslawien in der Schweiz», in: BAR E4280A#2017/355#397\*.

4 Bürgisser, a.a.O., S. 544.

5 Pressemitteilungen EJPD vom 23.09.1991 «Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger» und vom 18.12.1991 «Vorläufige Aufnahme von Einwohnern Kroatiens und Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen», in: BAR E4280A#2017/355#396\*. Vgl. dazu auch Bürgisser, a.a.O., S. 561 ff. Zum Drei-Kreise-Modell siehe die Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vom 06.05.1996. Siehe auch Bericht des Bundesrates vom 15.05.1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik.

6 Pressemitteilung EJPD vom 16.03.1992 «Teilweise Aufhebung des Bundesratsbeschlusses über gruppenweise vorläufige Aufnahme jugoslawischer Staatsangehöriger», in: BAR E4280A#2017/355#174\*. Von der Aufhebung nicht betroffen sind Kriegsdienstverweigerer und Deserteure aus dem ganzen Staatsgebiet des ehemaligen Jugoslawien mit Ausnahme von Slowenien und Mazedonien.

7 Vgl. etwa Schreiben BFF an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden vom 13.12.1994 und vom 18.12.1995 «Zwangweise Rückführungen von abgewiesenen Asylsuchenden aus der Bundesrepublik Jugoslawien», in: BAR E4280A#2017/359#39\*.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
 Département fédéral de justice et police  
 Dipartimento federale di giustizia e polizia  
 Departamentul federal de justiție și poliție

Bundesamt für Flüchtlinge  
 Office fédéral des réfugiés  
 Ufficio federale dei rifugiati  
 Uffiz federal da fugitivs



### 1. Bundesratsbeschlüsse betreffend Jugoslawien / Bosnien-Herzegowina

Datum BRB	Überschrift / Kerninhalt	Ausreisetermin
23.09.1991	Sonderregelung für jugoslawische und kroatische Staatsangehörige: Ausreisefristenstreckung	22.03.1992
18.12.1991	Kollektive vorläufige Aufnahme (k.v.A.) für Kroaten und Deserteure/Refraktäre aus ganz YU	
16.03.1992	Aufhebung der k.v.A. für Kroaten, nicht aber für Deserteure / Refraktäre (des gesamten ex-jugoslawischen Gebiets)	30.04.1992
16.09.1992	Zustimmende Kenntnisnahme der durch Kreisschreiben BFF/BFA/BI/GA erstreckten Ausreisefrist für Personen mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina	30.04.1993
28.10.1992	K.v.A. von 2'000 Kindern und Kriegsflüchtlingen (Kinder- und Zugsaktionen)	-
18.12.1992	Ermächtigung an EJPD, bis 5'000 Kriegsvertriebene aus YU aufzunehmen	-
21.04.1993	Erstreckung der Ausreisefrist für die alle Personen aus Ex-Jugoslawien mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina	31.10.1993
20.10.1993	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1994
30.03.1994	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1995
20.04.1994	Ermächtigung an EJPD, weitere 700 Kriegsvertriebene aus YU aufzunehmen	
29.03.1995	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1996
03.04.1996	Schrittweise Aufhebung der besonderen Aufenthaltsregelung für bosnische Staatsangehörige (aufgeteilt nach Alleinstehenden und Familien).	31.08.1996 bzw. 31.08.1997
26.06.1996	Verlängerung der Ausreisefrist für die Rückführung von bosnischen Staatsangehörigen	30.04.1997 bzw. 31.08.1997
14.08.1996	Wahlreisen nach Bosnien-Herzegowina werden gestattet und haben keine Nachteile für Flüchtlinge, Asylsuchende oder vorl. Aufgenommene.	
29.01.1997	Rückkehr der bosnischen Staatsangehörigen nach BiH / Neue Festsetzung der Ausreisefristen (BBI 1997 II 742)	30.04.1997 bzw. 30.04.1998
19.02.1997	Approbation des accords relatifs aux transports internationaux par route avec la Bosnie-H, la Rép. de Macédoine et l'Estonie (Inkraftsetzung bei BiH hängt von Abschluss RÜA ab.)	
29.09.1997	Genehmigung eines Schreibens an die Regierung des Kantons Waadt betreffend deren Haltung zur Rückkehr der bosnischen Kriegsvertriebenen	

W:\ARW\Cosovo-Bosnien\Liste BR-Beschlüsse.doc 1

Abb. 12 Zur Bewältigung der Fluchtbewegungen aus Bosnien und Herzegowina und aus dem Kosovo in den 1990er-Jahren ergreift die Schweiz in rascher Folge zahlreiche Massnahmen. Im Bild: Ausschnitt aus einer Zusammenstellung der entsprechenden Bundesratsbeschlüsse.



Abb. 13 Im Sommer 1992 kommen auf dem Bahnhof Buchs (SG) rund 1000 Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina an.

## Bosnien und Herzegowina

Den bewaffneten Konflikten in Slowenien und Kroatien folgt 1992 der Krieg in Bosnien und Herzegowina; er dauert bis 1995. →<sup>8</sup>

Der Kriegsausbruch zwingt Zehntausende zur Flucht und zeitigt Auswirkungen auch auf die Schweiz. Die Asylgesuche bosnischer Staatsangehöriger nehmen markant zu; im Jahr 1993 sind es 7000. Bei den Flüchtlingen der ersten Welle handelt es sich vor allem um Frauen und Kinder. Diese kommen im Rahmen eines Flüchtlingskontingents in die Schweiz. Es folgen weitere humanitäre Aktionen wie die Aufnahme von sogenannten Zugflüchtlings im Sommer 1992. Zudem werden die Visumsbestimmungen gelockert. →<sup>9</sup> Der Bundesrat beschliesst 1993, den Aufenthalt der bosnischen Kriegsvertriebenen durch eine gruppenweise vorläufige Aufnahme zu regeln. Insgesamt finden während des Kriegs rund 18 000 Personen aus Bosnien und Herzegowina Schutz in der Schweiz. Davon werden rund 5000 Personen als Flüchtlinge anerkannt. →<sup>10</sup>

Das Abkommen von Dayton vom November 1995 beendet nach dreieinhalb Jahren den Krieg in

Bosnien. Bereits wenige Monate danach, im April 1996, beschliesst der Bundesrat, die vorläufige Aufnahme von bosnischen Staatsangehörigen gestaffelt aufzuheben. In einem ersten Schritt werden alleinstehende Personen und Ehepaare ohne Kinder aufgefordert, die Schweiz bis Ende August 1996 zu verlassen. In einem zweiten Schritt wird für Familien mit Kindern eine Ausreisefrist bis Ende August 1997 angesetzt. Bald müssen jedoch die Ausreisefristen «aufgrund der unbefriedigenden Lage in den ehemaligen Kriegsgebieten» verlängert werden. →<sup>11</sup> Parallel zur Aufhebung der kollektiven vorläufigen Aufnahme beschliesst der Bundesrat ein umfassendes Programm der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe, in dessen Rahmen über 10 000 Personen von der Schweiz nach Bosnien und Herzegowina zurückkehren. →<sup>12</sup>

### SREBRENICA

Im Sommer 1995 haben serbische Milizen in der Stadt Srebrenica mehr als 8000 bosnische Muslime ermordet. Da dieses Massaker auf systematische, organisierte und massive Weise verübt worden ist, liegt bei Überlebenden dieses Kriegsverbrechens gemäss Grundsatzurteil der Asylrekurskommission eine Kollektivverfolgung vor. Trotz grundlegender Änderung der Situation und des Wegfalls

8 Bundesamt für Migration (Hg.): Die Bevölkerung von Bosnien und Herzegowina in der Schweiz. Bern 2014.

9 Pressemitteilungen EJPD vom 08.07.1992 «Aufnahme von 1000 Kindern aus Kriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawiens» und vom 23.07.1992 «Reibungslose Ankunft von 1050 Flüchtlingen aus Bosnien», in: BAR E4280A#2017/355#397\*.

10 Die Angaben zur Zahl der aufgenommenen bosnischen Kriegsvertriebenen hängen davon ab, welche Aufenthaltskategorien berücksichtigt werden. Vgl. Pressemitteilung EJPD vom 16.01.1996 «Für eine Koppelung von Aufbauhilfe und Rückkehr», in: BAR E4280A#2016/158#267\*.

11 Pressemitteilung EJPD vom 03.04.1996 «Kriegsvertriebene sollen gestaffelt zurückkehren», in: BAR E4280A#2017/359#608\*, und Pressemitteilung EJPD vom 28.06.1996 «Ausreisefrist für bosnische Kriegsvertriebene verlängert», in: BAR E4280A#2016/158#267\*.

12 Weisung EJPD an die Kantone vom 12.04.1996, in BAR E4280A#2017/359#40\*. Zum Rückkehrprogramm vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 28.09.1998 zum Postulat 98.3163 «Pauschale Wegweisung von bosnischen Kriegsvertriebenen».

einer objektiv begründeten Furcht vor Verfolgung erfüllen sie die Flüchtlingseigenschaft und erhalten wegen «triftiger Gründe» im Sinne von Artikel 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention Asyl. →<sup>13</sup>

## Kosovo

Als Folge der sich verschärfenden staatlichen Repression in der Provinz Kosovo ersuchen seit Beginn der 1980er-Jahre vereinzelt albanischsprachige Kosovaren in der Schweiz um Asyl – rund 100 pro Jahr. Die Asylgesuche nehmen nach 1988, vor allem nach Einschränkung der Autonomie der Provinz, stark zu. In den 1990er-Jahren werden jährlich bereits mehrere Tausend eingereicht. Einen Ausschaffungsstopp für abgewiesene Asylsuchende aus dem Kosovo lehnt der Bundesrat wiederholt ab. →<sup>14</sup> 1998–1999 eskaliert die Gewalt zwischen der «Befreiungsarmee des Kosovo» (UCK) und der serbischen Armee. Im Frühling 1999 greifen Nato-Truppen ein. Innert dieser zwei Jahre stellen über 50 000 Personen aus dem Kosovo in der Schweiz ein Asylgesuch; auf dem Höhepunkt der Krise sind es täglich bis zu 1200, im Juni 1999 insgesamt über 8000. Dieser massive Anstieg bedeutet für alle verantwortlichen Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden in den Bereichen Unterbringung und Betreuung «eine aussergewöhnliche Herausforderung». →<sup>15</sup>

Im April 1999 beschliesst der Bundesrat, Personen, die ihren letzten Wohnsitz im Kosovo hatten, kollektiv vorläufig aufzunehmen. Zugleich stimmt er auf Ersuchen des UNHCR der Aufnahme von rund 2500 nach Mazedonien vertriebenen kosovarischen Flüchtlingen zu und lockert wie schon während des Bosnien-Kriegs die Visumsbestimmungen. →<sup>16</sup> Bereits im August 1999 hebt er

die kollektive vorläufige Aufnahme auf, da sich die Lage im Kosovo nach der militärischen Intervention der Nato und dem Abzug der serbischen Truppen rasch normalisiert. →<sup>17</sup> Die Asylgesuche von Kosovo-Albanern nehmen in der Folge ab. Auch die Rückkehr von Angehörigen der ethnischen Minderheiten aus dem Kosovo wird seit 2002 als grundsätzlich zumutbar erachtet. →<sup>18</sup>

Wie im Fall von Bosnien lanciert die Schweiz auch nach Beendigung des Kosovo-Kriegs rasch ein umfassendes, mehrstufiges Rückkehrhilfeprogramm. Damit setzt sie auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr durch finanzielle Anreize. Das Programm nimmt einen beträchtlichen Umfang an. In der Zeit von 1999 bis 2001 kehren über 40 000 Personen freiwillig in den Kosovo zurück. →<sup>19</sup> 2003 folgt ein weiteres Rückkehrhilfeprogramm für verletzte Personen aus Serbien, Bosnien und Herzegowina oder dem Kosovo sowie für Angehörige von ethnischen Minderheiten. →<sup>20</sup>

## Bezeichnung als Safe Countries

Als sich nach der Beendigung des Bosnien- und des Kosovo-Kriegs die Situation in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens normalisiert, werden sie vom Bundesrat zu verfolgungssicheren Staaten erklärt: Bosnien und Herzegowina sowie das heutige Nordmazedonien im Jahr 2003, Slowenien 2004, Kroatien und Montenegro 2007, Serbien und Kosovo 2009. Auf Gesuche von Personen aus diesen Staaten wird nicht eingetreten, ausser es liegen im konkreten Einzelfall Hinweise auf Verfolgung vor. Seit dem 1. Februar 2014 werden diese Gesuche inhaltlich geprüft, es gilt jedoch eine verkürzte Beschwerdefrist von fünf Tagen. →<sup>21</sup>

13 EMARK 1997/14. Vgl. hierzu auch die Stellungnahmen des Bundesrates vom 27.02.2002 zur Motion 01.3646 «Überlebende des Genozids von Srebrenica von 1995» sowie vom 23.11.2005 zur Motion 05.3612 «Vorläufige Aufnahme aller Überlebenden von Srebrenica».

14 Fragestunde vom 4.10.1993 93.5137 «Ausschaffungsstopp für Kosovo-Albanerinnen und -Albaner».

15 Schreiben Vorsteherin EJPD vom 15.07.1999 an Regierungsrätin Rita Fuhrer, Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, in: BFF AZ 7-JUGO.43-1/2002/01947.

16 Zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Mazedonien siehe Schlussbericht «Kosovo-Aufnahmeaktion 1999 (KA99)», in: BFF AZ 077.10/2010/01418.

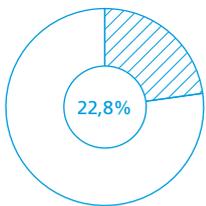
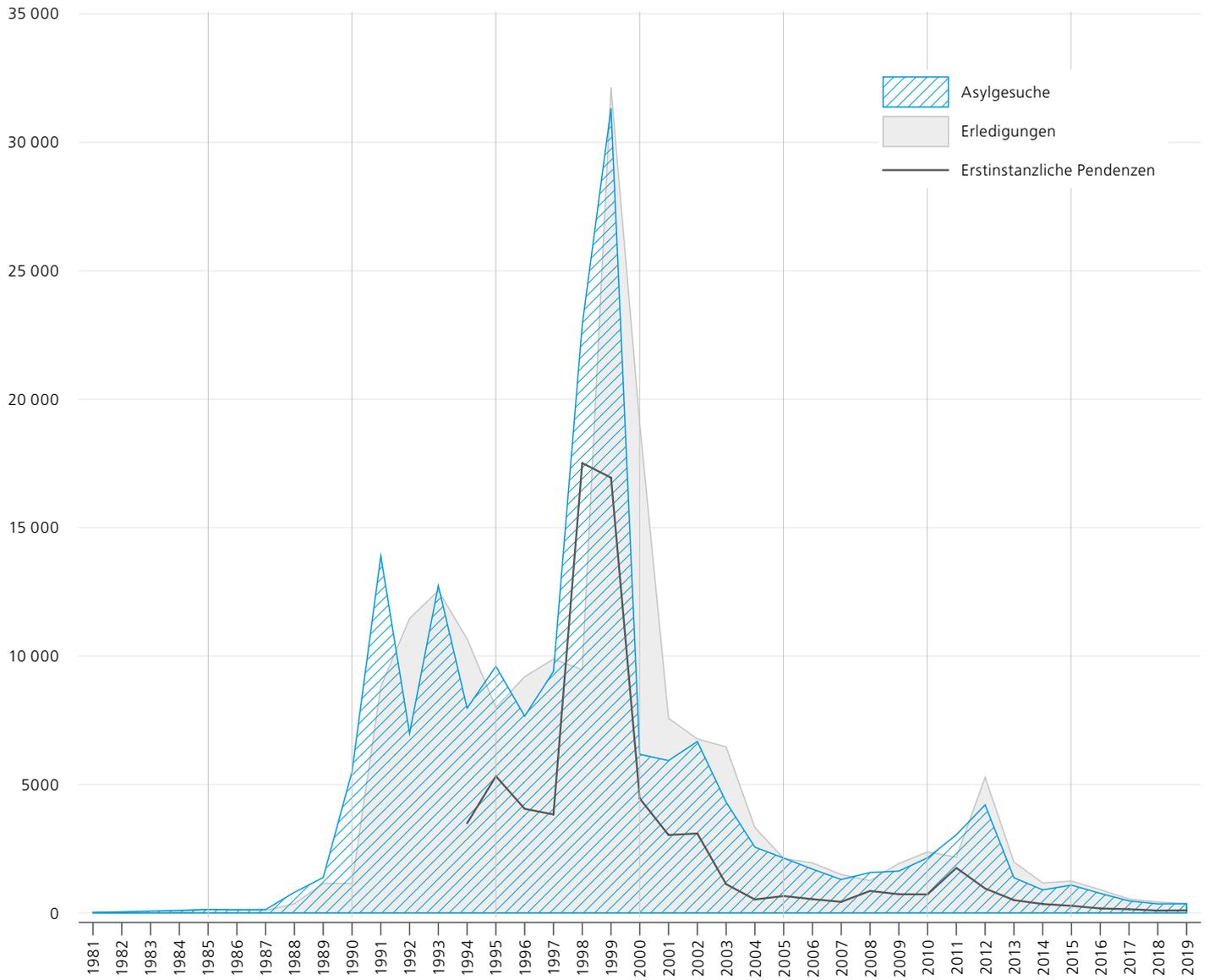
17 Zum Aufhebungsbeschluss vgl. die ausführliche Stellungnahme des Bundesrates vom 04.10.1999 zur Interpellation 99.3462 «Rückführung der Kosovo-Flüchtlinge».

18 Pressemitteilung BFM vom 07.05.2002 «Praxisänderung für Angehörige ethnischer Minderheiten aus dem Kosovo».

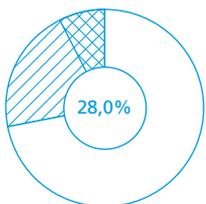
19 Zum Rückkehrprogramm Kosovo vgl. die ausführlichen Stellungnahmen des Bundesrates vom 20.03.2000 zur Dringlichen Interpellation 00.3029 «Rückführung der Flüchtlinge aus Kosovo» und vom 03.05.2000 zur Interpellation 00.3026 «Rückführung der Flüchtlinge aus Kosovo. Phase 3».

20 Vgl. Schlussbericht 2007 «Rückkehrhilfeprogramm Balkan für vulnerable Personen».

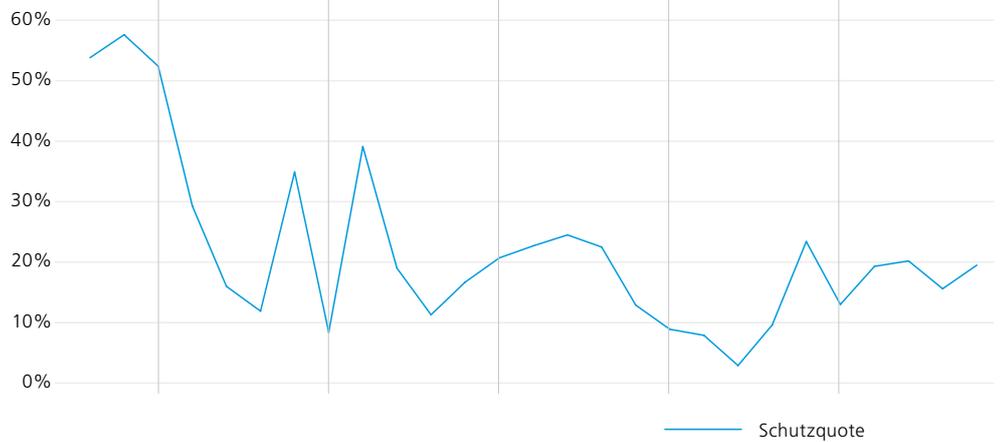
21 Artikel 108 Absatz 3 AsylG. Die Rückkehr in diese Staaten gilt gemäss Bundesratsbeschluss vom 25.10.2017 als in der Regel zumutbar.



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (7,4%) 1993–2019







# Maghreb

*«Im Übrigen gehört die Mehrheit der algerischen Asylbewerber nicht zu den Risikogruppen.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.1998

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.1998 zur Interpellation 97.3521 «Beziehungen Schweiz-Algien».



Abb. 14 Bundesrätin Simonetta Sommaruga und der tunesische Aussenminister unterzeichnen 2012 in Tunis ein Abkommen über eine Migrationspartnerschaft.

Der Maghreb ist traditionell eine Region der Auswanderung nach Europa. →<sup>2</sup> Auch die Schweiz wird seit den 1980er-Jahren zum Zielland. Die Migration aus dem Maghreb hat verschiedene Gründe: einerseits wirtschaftliche und soziale Bedingungen, andererseits Verfolgung von Oppositionellen, Intellektuellen, Menschenrechtsaktivisten und regimekritischen Journalisten, Unterdrückung von Frauen und schwere Diskriminierung von Homosexuellen durch repressive und autoritäre Regime. Bei den meisten Asylsuchenden aus dem Maghreb handelt es sich um ledige junge Männer ohne Berufsausbildung und ohne Identitätspapiere. →<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Die in diesem Kapitel verwendete Bezeichnung «Maghreb» bezieht sich auf die drei Länder Marokko, Tunesien und Algerien. Zum Begriff «Maghreb» vgl. Bundesamt für Migration (Hg): Die marokkanische, die tunesische und die algerische Bevölkerung in der Schweiz. Bern 2016, S. 11.

<sup>3</sup> Zu Ursachen und Hintergründen der Migration aus dem Maghreb mit zahlreichen Bezügen zur aktuellen schweizerischen Asyl- und Migrationspolitik vgl. Stauffer, Beat: Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika. Zürich 2019.

Die Maghreb-Staaten werden oft als eine Einheit wahrgenommen, doch die Migrationsgeschichte Algeriens, Marokkos und Tunesiens weist neben Gemeinsamkeiten auch länderspezifische Besonderheiten auf.

## Algerien

Unter den drei Maghreb-Staaten ist Algerien das Land, aus dem insgesamt am meisten Asylsuchende in die Schweiz kommen. Infolge der politischen Unruhen, des islamistischen Terrors und der Repression nehmen die Asylgesuche in den 1990er-Jahren auf rund 500 im Jahr zu. Im Frühjahr 1991 wird Algerien vom Bundesrat zu einem verfolgungssicheren Staat erklärt. Doch bereits knapp ein Jahr später muss der Safe-Country-Status aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage in Algerien wieder aufgehoben werden. →<sup>4</sup> Der Vollzug der Wegweisung gilt in den 1990er-Jahren trotz der erneuten Eskalation der Gewalt weiterhin als grundsätzlich zumutbar, die «bisherige, sehr zurückhaltende Rückführungspraxis» wird weitergeführt und entspricht jener der anderen europäischen Staaten. →<sup>5</sup> Zu einem Gesuchsanstieg kommt es von 2001 bis 2003, indem sich die Asylgesuche fast verdoppeln. In den darauffolgenden Jahren nehmen sie wieder ab; es werden einige Hundert Asylgesuche pro Jahr registriert. Die Anerkennungsquote algerischer Asylsuchender beträgt wenige Prozent. →<sup>6</sup>

## Tunesien

Die Anzahl der Asylgesuche tunesischer Staatsangehöriger bewegt sich seit den 1970er-Jahren lange auf einem tiefen Niveau. Pro Jahr werden weniger als 200 Gesuche gestellt. Die Schutzquote ist allerdings im Vergleich mit Algerien und Marokko hoch. Sie liegt von den 1990er-Jahren bis 2008 zwischen 30 und 70 Prozent. Bei den Asylsuchenden in diesem Zeitraum handelt es sich oft um gut ausgebildete Mitglieder oder Sympathisanten verbotener islamischer oder islamistischer Parteien. →<sup>7</sup>

Die Gesuchszahlen nehmen im Jahr 2011 sprunghaft zu. Über 2500 Personen, vor allem junge, ledige Männer, verlangen in der Schweiz Asyl. Dies entspricht einer Zunahme von mehr als 600 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Dieser Anstieg ist auf den politischen Umsturz in Tunesien und die damit verbundene Öffnung der Mig-



Abb. 15 1991 erklärt der Bundesrat Algerien zu einem verfolgungssicheren Land. Aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage in Algerien wird der Safe-Country-Status 1992 wieder aufgehoben.

- 4 Pressemitteilung EJPD vom 19.02.1992 «Algerien nicht mehr safe country», in: BAR E4280A#2017/355#397\*. Das Safe-Country-Prinzip wird 1990 vom Parlament ins Asylgesetz aufgenommen. Auf Gesuche von Personen aus Safe Countries wird nicht eingetreten, ausser es liegen Hinweise auf Verfolgung vor. Amtsintern wird bereits Mitte 1991 und somit vor der offiziellen Aufhebung des Safe-Country-Status beschlossen, Asylgesuche von Algeriern materiell zu prüfen. Vgl. Notiz vom 03.07.1991 an den Amtsdirektor, in: BAR E4280A#2017/359#71\*.
- 5 Pressemitteilung BFF vom 07.01.1998 «Rückführung von abgewiesenen algerischen Asylsuchenden nur nach sorgfältiger Überprüfung», in: BFF AZ 628.92011/01622. Die Rückführungspolitik der Schweiz im Fall von Algerien wird in mehreren parlamentarischen Vorstössen thematisiert. In seiner Antwort vom 29.10.1997 auf die Anfrage 97.1121 bekräftigt der Bundesrat seinen Standpunkt, wonach «ein genereller Verzicht auf die Rückweisung aller algerischen Staatsangehörigen, ohne Berücksichtigung des Einzelfalles» nicht gerechtfertigt wäre. 2005 hält die Asylrekurskommission fest, dass in Algerien weder von Bürgerkrieg noch von einer Situation allgemeiner Gewalt gesprochen werden könne (EMARK 2005/13).
- 6 Die tiefe Anerkennungsquote bei algerischen Asylsuchenden ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich die bewaffneten Auseinandersetzungen und Gewaltakte auf bestimmte Provinzen Algeriens konzentrieren. Die Asylgesuche werden bei dieser Sachlage in der Regel mit dem Hinweis auf das Vorhandensein einer innerstaatlichen Aufenthaltsalternative abgelehnt. Vgl. EMARK 1998/25. Vgl. auch BFF-Analyse vom 12.09.2001 «Algérie: Situation actuelle et pratique d'asile», in: BFF AZ 7-ALGE.00/2002/01576.
- 7 Vgl. Notiz BFF vom 16.12.1997 «Demandes d'asile de ressortissants tunisiens de 1995 à 1997», in: BAR E4280A#2017/359#110\*. Asylgewährungen erfolgen gemäss Rechtsprechung der Beschwerdeinstanz vor allem für Mitglieder und Sympathisanten der unter Staatspräsident Ben Ali verbotenen (seit 2011 im tunesischen Parlament vertretenen) gemässigt islamistischen Partei Ennahda. Vgl. dazu Notiz BFF vom 05.03.1999 «Rapport sur la demande tunisienne», in BFF AZ 7-TUNE.43/20002/02389, und Notiz BFF vom 18.09.2001 «Tunisie: Situation actuelle et pratique d'asile», in: BFF AZ 7-TUNE.00/2002/02379.

rationsroute von Tunesien nach Italien zurückzuführen. Gleichzeitig sinkt allerdings die Anerkennungquote auf weniger als ein Prozent. Sie verbleibt auch in den Folgejahren auf diesem tiefen Niveau.

## Marokko

Die Zahl der Asylgesuche marokkanischer Staatsangehöriger in der Schweiz ist stets niedrig. In den 1990er- und 2000er-Jahren werden pro Jahr weniger als 50 Gesuche eingereicht. Ebenfalls tief ist die Schutzquote. Der Flüchtlingsstatus wird jährlich nur wenigen marokkanischen Asylsuchenden zuerkannt. Erst nach Beginn des Arabischen Frühlings im Jahr 2011 nehmen die Asylgesuche aus Marokko deutlich zu. Im Jahr 2013 werden über 1000 registriert. Danach gehen die Gesuchszahlen auf einige Hundert pro Jahr zurück, die Schutzquote bleibt niedrig.

## Arabischer Frühling

Die in den Medien als *Arabischer Frühling* bezeichneten Aufstände, die Ende 2010 in Tunesien ihren Anfang nehmen, lösen eine breite Migrationsbewegung Richtung Europa aus. Tausende von Personen aus Nordafrika stellen auch in der Schweiz ein Asylgesuch. Die Schweizer Asylbehörden reagieren rasch. Zum einen beauftragt der Bundesrat im Februar 2011 das EJPD, ein *Notfallkonzept Asyl* zu erarbeiten. →<sup>8</sup> Zum anderen wird für die Prüfung der Asylgesuche eine Behandlungsstrategie Nordafrika festgelegt. Diese soll sicherstellen, dass die Asylgesuche von Staatsangehörigen aus den Maghreb-Staaten prioritär – im sogenannten *Fast-Track-Verfahren* – behandelt werden und das Dublin-Verfahren konsequent angewandt wird. Dies ist auch der Fall. So stellen im Jahr 2011 zwar über 2500 tunesische Staatsangehörige ein Asylgesuch in der Schweiz. Über 2000 Asylgesuche werden allerdings im gleichen Jahr abgelehnt, die meisten gestützt auf das Dublin-Abkommen. →<sup>9</sup>

## Rückkehr

Rückführungen von abgewiesenen Asylsuchenden aus den drei Maghreb-Staaten gestalten sich schwierig. Fast alle europäischen Länder sind mit diesem Problem konfrontiert. Zwangsweise Rückführungen nach Algerien und Marokko sowie die

Durchführung von Sonderflügen in die beiden Länder sind nicht möglich. →<sup>10</sup>

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr ist vor diesem Hintergrund umso wichtiger. 2005 wird für die Region Maghreb ein Rückkehrhilfeprogramm lanciert. →<sup>11</sup> 2012 schliesst die Schweiz mit Tunesien eine Migrationspartnerschaft ab. Wenig später wird ein Rückkehrhilfeprogramm konzipiert, das sich an rückkehrwillige tunesische Asylsuchende richtet. →<sup>12</sup> Es dauert bis 2014 und führt zur Rückkehr von über 700 Personen. Tunesien zeigt sich in der Folge zunehmend kooperativ. 2018 weist die EJPD-Vorsteherin auf die «enge Zusammenarbeit» der Schweiz mit den tunesischen Behörden hin, die zu einer Halbierung der im Vollzug hängigen Fälle geführt habe. →<sup>13</sup>

8 Stellungnahme des Bundesrates vom 05.09.2012 zur Interpellation 12.3404 «Ankunft von Asylsuchenden aus Libyen. Strategie des Bundesrates».

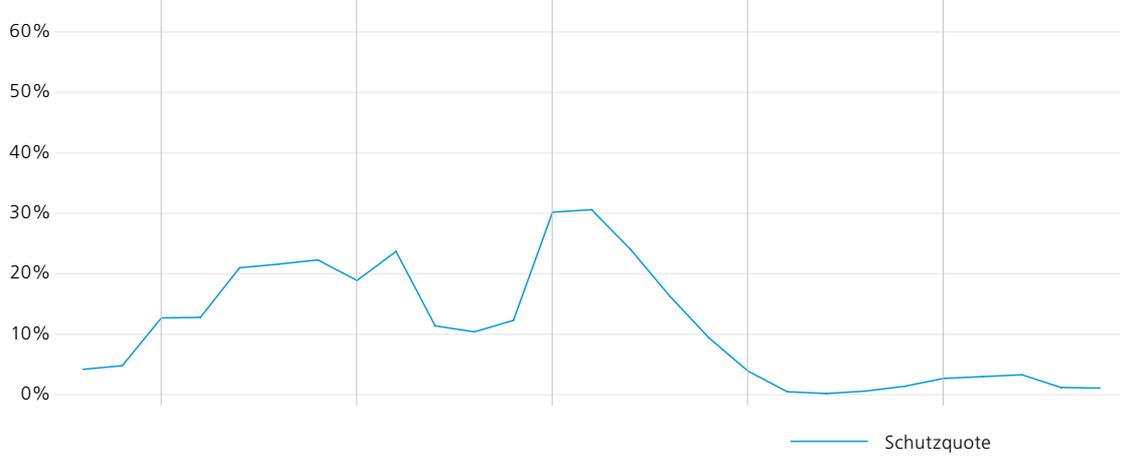
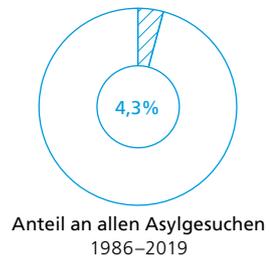
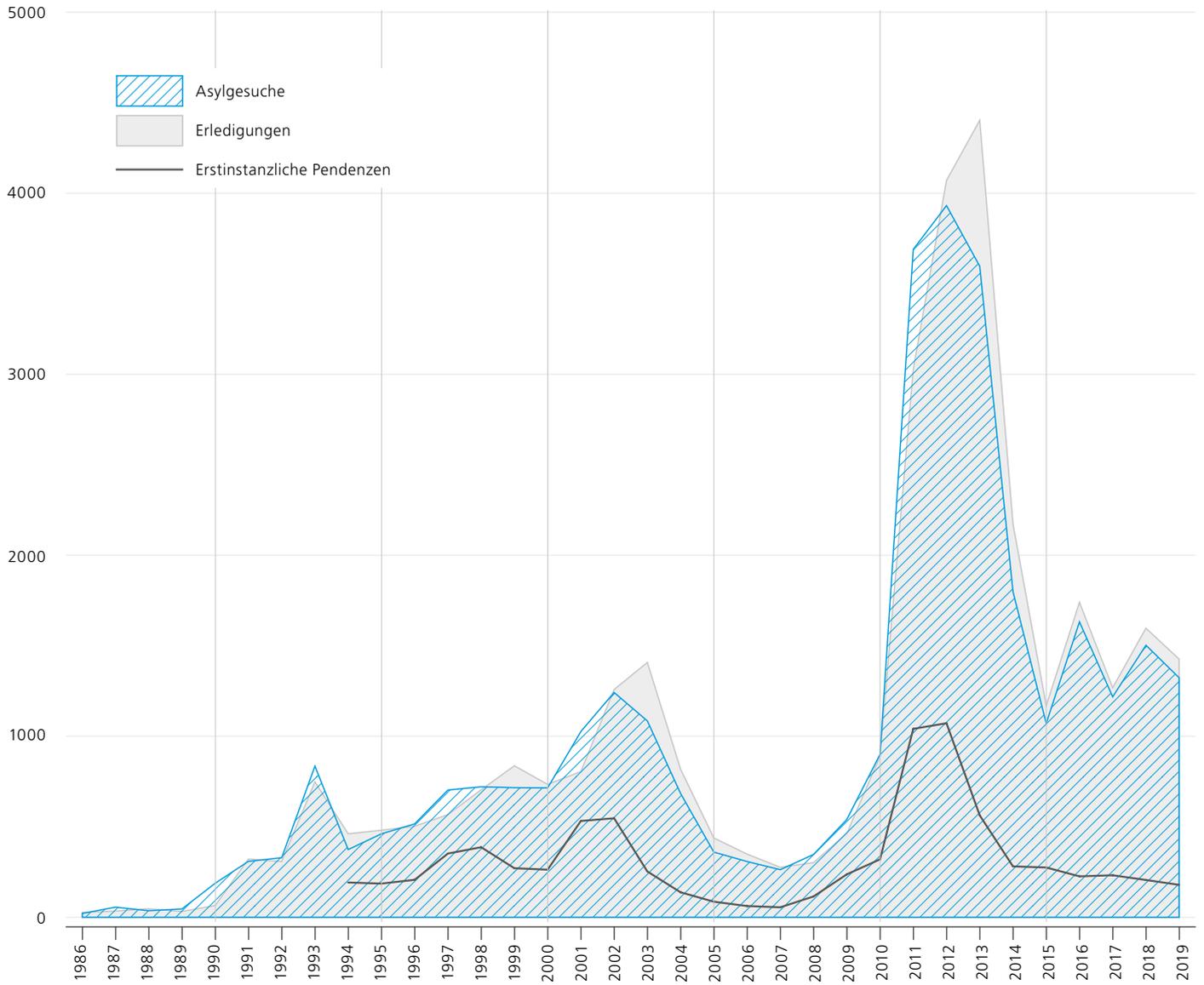
9 BFM-Migrationsbericht 2011, S. 31 «Nordafrika-Krise und deren Migrationsauswirkungen auf die Schweiz». Vgl. zur prioritären Gesuchsbehandlung auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 31.08.2011 zur Interpellation 11.3727 «Unhaltbare Zustände im Asylbereich». Das Fast-Track-Verfahren wird bei denjenigen Ländern angewandt, bei welchen der Wegweisungs-vollzug schwierig und zeitaufwendig ist.

10 Zu Rückführungen nach Algerien, die mit Linienflügen möglich sind, vgl. Stellungnahmen des Bundesrates vom 15.11.2017 zur Interpellation 17.3796 «Unterstützt die Schweiz Algerien ohne Gegenleistung?» und vom 28.11.2018 zur Interpellation 18.3809 «Schwierige Ausschaffungen. Was macht der Bundesrat?» Zu Schwierigkeiten bei Rückführungen von Asylsuchenden aus dem Maghreb vgl. Stauffer, a.a.O., S. 246 ff.

11 Medienmitteilung BFM vom 01.11.2005 «Rückkehrhilfeprogramm für die Region Maghreb». Vgl. auch Stauffer, a.a.O., S. 257 ff.

12 Medienmitteilung EJPD vom 11.06.2012 «Die Schweiz und Tunesien gründen eine Migrationspartnerschaft». Siehe auch Going Home / Rückkehrhilfe-Newsletter BFM und der IOM Nr. 12/2.

13 Fragestunde vom 03.12.2018, Frage 18.5676 «Rückübernahmeabkommen mit Tunesien für illegal in der Schweiz Anwesende».







# Nigeria

*«Dies bedeutet nicht, dass jeder homosexuelle Asylsuchende automatisch Asyl erhält.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 14.08.2014

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 14.08.2014 zur Interpellation 14.3373 «Migrationsabkommen zwischen der Schweiz und Nigeria. Was tut der Bundesrat zum Schutz von Menschen, welche wegen ihrer sexuellen Orientierung in Nigeria verfolgt werden?»

## Biafra-Krieg

Die ersten Asylgesuche nigerianischer Staatsangehöriger in der Schweiz werden Ende der 1960er-Jahre gestellt. Dies geschieht im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen der Zentralregierung und der Region im Südosten Nigerias, die sich 1967 als Biafra unabhängig erklärt hat. Die Asylbehörden gewähren den sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Schweiz befindenden «Biafranern» vorübergehenden Schutz. Sie gehen dabei davon aus, dass es sich nicht um eine dauerhafte Lösung handeln könne, da «das afrikanische Flüchtlingsproblem in erster Linie in Afrika» gelöst werden müsse. →<sup>2</sup> Als nach Beendigung des nigerianischen Bürgerkriegs im Jahr 1970 der ehemalige biafranische «Staatschef» bzw. Sezessionsführer aus dem Ausland die Schweiz um Schutz ersucht, wird das Asylgesuch vom Bundesrat abgelehnt. →<sup>3</sup>

## Gesuchsentwicklung

Angesichts der sich Ende der 1980er-Jahre verschlechternden Wirtschaftslage und der politischen Spannungen verlassen viele nigerianische Staatsangehörige das Land. In Europa gehören Grossbritannien, Italien und Spanien zu den wichtigsten Zielländern. In der Schweiz werden 1990 über 300 Asylgesuche eingereicht, grösstenteils von alleinstehenden jungen Männern. →<sup>4</sup> Nach Beurteilung des Schweizer Botschafters in Lagos kann in Nigeria von einer politisch, religiös oder ethnisch motivierten Verfolgung keine Rede sein. Folglich dürften «nur sehr wenige Nigerianer unter den Flüchtlingsbegriff der schweizerischen Asylgesetzgebung fallen». →<sup>5</sup> Die Anerkennungsquote von Asylsuchenden aus Nigeria ist in der Tat von Beginn an sehr niedrig und wird es während der folgenden Jahre auch bleiben. Dies auch deswegen, weil ab 2009 die meisten Asylgesuche aufgrund der Dublin-Regelung mit einem Nicht-eintretensentscheid erledigt werden.

Die Zahl der Asylgesuche aus Nigeria bleibt in den 1990er-Jahren bei einigen Hundert pro Jahr, steigt aber ab 2008 deutlich an. 2009 und 2010 ist Nigeria mit je fast 2000 Gesuchen das Hauptherkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. Die Gesuchszunahme, die bis 2013 anhält, ist grossenteils auf die innereuropäische Sekundärmigration zurückzuführen. Seit 2012 erfolgt die Prüfung der Nigeria-Gesuche im beschleunigten Fast-Track-Verfahren, worauf die Gesuchszahl

2 Aktennotiz vom 05.11.1969 «Biafranische Flüchtlinge», in: BAR E4280A#2017/359#196\*.

3 Bundesratsbeschluss vom 28.10.1970, in: <http://dodis.ch/36701>. Vgl. auch NZZ vom 16.01.2017: «Biafra als Belastungsprobe». Zu den Hintergründen des Asylantrags siehe Matter, Dominik: «SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970. Bern 2015, S. 86 ff. [dodis.ch/quaderni](http://dodis.ch/quaderni).

4 Zusatzbericht BFF vom 10.05.1994 «Asylbewerber aus Nigeria», in: BAR E4280A#2017/359#197\*.

5 Bericht der Schweizer Botschaft vom 06.12.1989 ans EJP, in: BAR E4280A#2017/359#196\*.



Abb. 16 Im März 2010 findet in Bern eine Demonstration gegen die schweizerische Asylpolitik statt. Den Anlass dazu bildet der Tod eines Nigerianers, der zwangsweise nach Lagos zurückgeführt werden sollte, am Flughafen Zürich.

kontinuierlich zurückgeht. Im Jahr 2019 haben in der Schweiz rund 350 nigerianische Staatsangehörige um Asyl ersucht.

## Rückkehr

Da die Schutzquote nigerianischer Asylsuchender sehr tief ist und der Vollzug der Wegweisung als grundsätzlich zumutbar gilt, →<sup>6</sup> rückt für die Asylbehörden der Rückkehrbereich ins Zentrum ihrer Tätigkeit. 2003 schliesst die Schweiz mit Nigeria ein Rückübernahmeabkommen. In der Folge finden regelmässig Expertentreffen statt, um die Modalitäten der Zusammenarbeit festzulegen. 2005 wird ein Rückkehrprogramm lanciert, das die freiwillige Rückkehr von nigerianischen Asylsuchenden erleichtern soll. →<sup>7</sup> Bis zum Programmabschluss Ende 2016 kehren knapp 900 Personen nach Nigeria zurück.

Die Zusammenarbeit mit Nigeria im Rückkehrbereich erleidet im März 2010 einen Rückschlag. Am Flughafen Zürich stirbt ein abge-

wiesener nigerianischer Asylsuchender, der zwangsweise nach Lagos zurückgeführt werden sollte. Daraufhin werden sämtliche zwangsweisen Rückführungen bis zum Abschluss der eingeleiteten Untersuchungen sistiert. →<sup>8</sup> Nach intensiven Verhandlungen und Verbesserungen im Bereich der Sicherheit werden die Sonderflüge nach Nigeria im Januar 2011 wiederaufgenommen. →<sup>9</sup>

Trotz der zwischenzeitlich angespannten Beziehungen zwischen den nigerianischen und den Schweizer Behörden kommt es bereits im Februar 2011 zur Unterzeichnung einer Absichtserklärung zur Errichtung einer Migrationspartnerschaft. Dabei handelt es sich um das erste Abkommen «dieser Art zwischen der Schweiz und einem afrikanischen Land». →<sup>10</sup> Die Zusammenarbeit wird in der Folge laufend ausgebaut. Sie betrifft verschiedene Bereiche wie die Sonderflüge, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Bekämpfung des Menschen- und Drogenhandels, die Unterstützung beim Aufbau nigerianischer Einwanderungsbehörden sowie die Weiterbildung von nigerianischen Berufsleuten in der Schweiz. →<sup>11</sup>

<sup>6</sup> EMARK 1999/27.

<sup>7</sup> Pressemitteilung BFM vom 11.01.2005 «Nigeria: Rückkehrprogramm».

<sup>8</sup> Pressemitteilung BFM vom 18.3.2010 «Ausschaffungshäftling verstorben: Bundesamt für Migration stoppt Sonderflüge».

<sup>9</sup> Medienmitteilung BFM vom 21.01.2011 «Zwangsrückführungen nach Nigeria wieder aufgenommen».

<sup>10</sup> Medienmitteilung EJPD vom 14.02.2011 «Schweiz und Nigeria unterzeichnen Migrationspartnerschaft».

<sup>11</sup> Medienmitteilung BFM vom 20.06.2013 «Die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria zeigt Fortschritte – auch im Asyl- und Rückkehrbereich».

## Homosexualität

Homosexualität ist in Nigeria wie in vielen anderen Ländern gesetzlich verboten. Homosexuelle Handlungen werden mit hohen Strafen geahndet, gleichgeschlechtliche Beziehungen tabuisiert und sozial geächtet. Von einer Kollektivverfolgung aller Homosexuellen in Nigeria ist nach Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht auszugehen. →<sup>12</sup>

Seit einigen Jahren machen einzelne nigerianische Asylsuchende geltend, in Nigeria wegen ihrer sexuellen Orientierung verfolgt worden zu sein oder eine Verfolgung zu befürchten. Gesuche von homosexuellen Asylsuchenden – nicht nur aus Nigeria – wurden früher teilweise mit dem Argument abgelehnt, Verfolgung lasse sich durch einen diskreten Umgang mit der sexuellen Orientierung vermeiden. →<sup>13</sup> Im Laufe der Zeit sind die Behörden von dieser Betrachtung abgewichen. Die sexuelle Orientierung stellt einen grundlegenden Bestandteil der menschlichen Identität dar – analog zu den Merkmalen, die den Kern des Flüchtlingsbegriffs bilden. Von einem homosexuellen Asylsuchenden kann folglich nicht erwartet werden, dass er sich der Verfolgung dadurch entziehen kann, indem er seine Homosexualität geheim hält oder sie «diskret» ausübt. →<sup>14</sup>

## Menschenhandel

Vor allem alleinstehende asylsuchende Frauen aus Nigeria machen zunehmend geltend, im Rahmen von Menschenhandel Opfer sexueller Ausbeutung geworden zu sein. Bezüglich Menschenhandel gehört Nigeria neben Eritrea und Äthiopien zu den Hauptherkunftsländern.

Diese Zunahme dürfte auch damit zusammenhängen, dass Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren heute im Vergleich zu früher schneller erkannt und Mitarbeitende des SEM zum Thema Menschenhandel geschult werden. →<sup>15</sup> Grundsätzlich führen solche Vorbringen, bei denen stets die einzelfallspezifischen Umstände berücksichtigt werden müssen, nicht zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Sie sind jedoch bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweissungsvollzugs sorgfältig zu untersuchen. →<sup>16</sup>

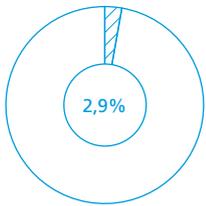
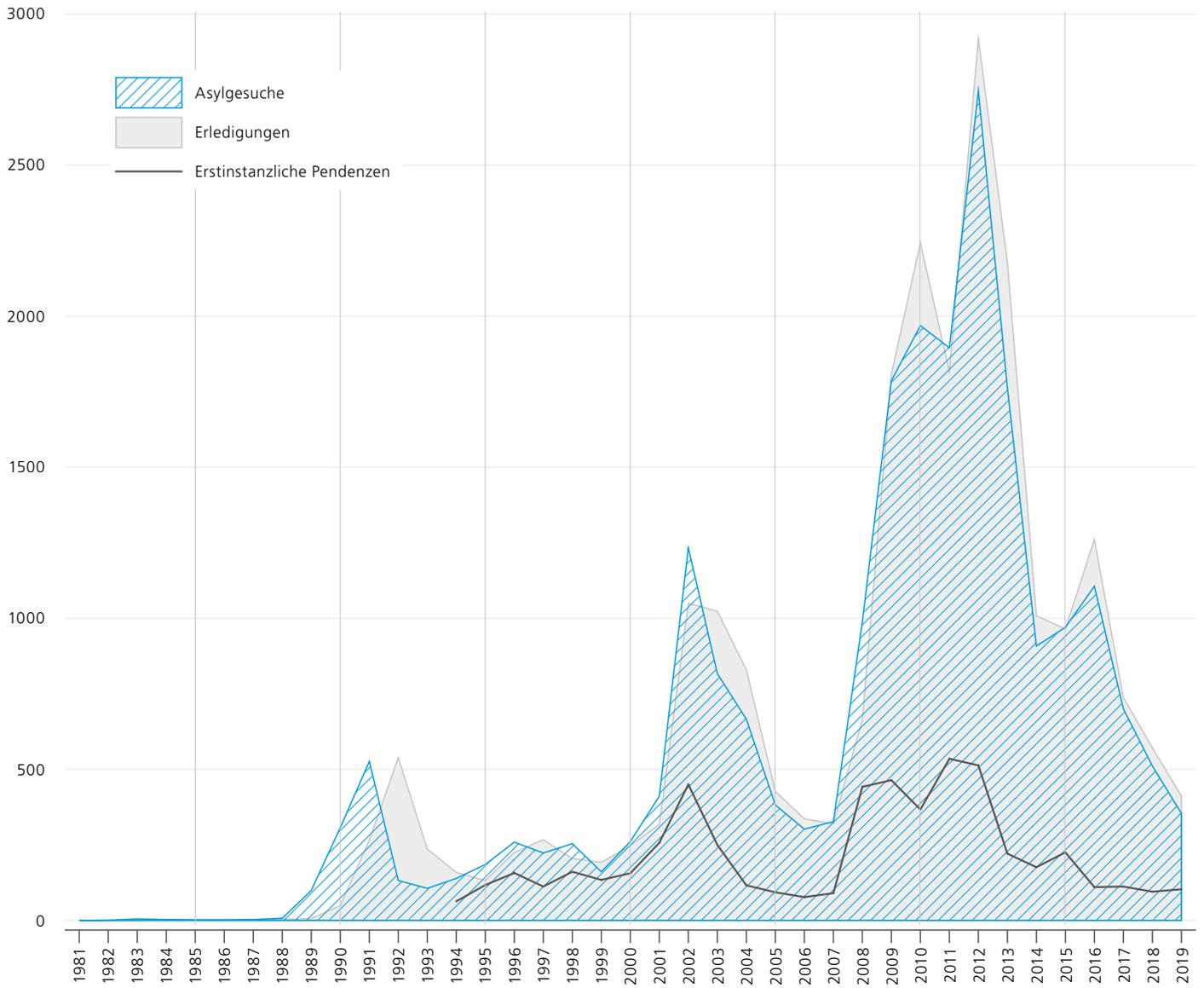
<sup>12</sup> BVGer-Urteil vom 26.09.2017 (D-3039/2017). Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 14.08.2014 zur Interpellation 14.3373 «Migrationsabkommen zwischen der Schweiz und Nigeria. Was tut der Bundesrat zum Schutz von Menschen, welche wegen ihrer sexuellen Orientierung in Nigeria verfolgt werden?»

<sup>13</sup> Vgl. Bund vom 12.04.2014: «Schwulem Nigerianer droht Ausschaffung».

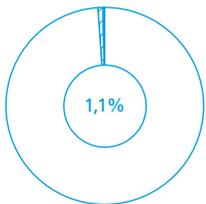
<sup>14</sup> Vgl. zu diesem Themenkreis: SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Die geschlechtsspezifische Verfolgung», S. 8–9. Vgl. auch humanrights 17.05.2017 «Kehrtwende des SEM im Fall eines verfolgten Homosexuellen».

<sup>15</sup> Generell zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 16.08.2017 zur Interpellation 17.3310 «Ist der rechtliche Schutz für Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren ausreichend?» Exakte Angaben zur Zahl von nigerianischen Opfern von Menschenhandel liegen nicht vor. Das SEM spricht von einer kontinuierlichen Zunahme der erkannten Opfer von Menschenhandel im schweizerischen Asylverfahren in den letzten Jahren. Siehe dazu Baschung, Stephan: Asylverfahren mit potentiellen Opfern von Menschenhandel. Praxisbericht des Staatssekretariats für Migration, in: ASYL 2018/3, S. 43–44.

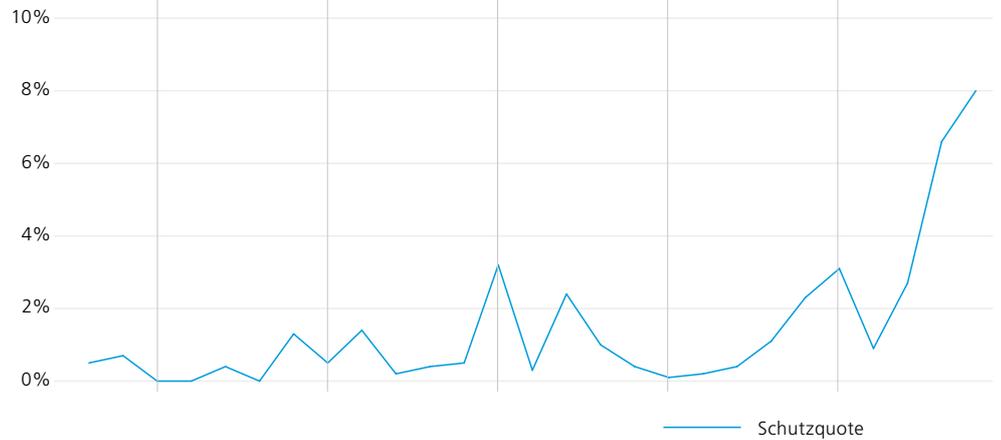
<sup>16</sup> Zur Situation von Prostituierten aus Nigeria und zu den von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel vgl. BVGer-Urteil vom 18.07.2016 (D-6806/2013) und BVGer-Urteil vom 24.08.2017 (D-5920/2016); vgl. zu diesem Thema auch Frei, Nula: Menschenhandel und Asyl. Bern 2017, S. 258 ff.; Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ): Frauenhandel aus Nigeria in die Schweiz, in: «Frauenhandel im Asylbereich». Rundbrief 51, November 2012.



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981-2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (0,1%) 1993-2019



Schutzquote





# Sowjetunion

*«Mit einem verstärkten Zustrom russischer Auswanderungswilliger muss gerechnet werden.» →1*

Antwort des Bundesrates in der Fragestunde vom 10.12.1990

1 Antwort des Bundesrates in der Fragestunde vom 10.12.1990 auf die Frage 90.5300 «Immigration von Russen», in: BAR E4280A#2017/359#90\*.

Die Geschichte der schweizerischen Asylpraxis gegenüber Staatsangehörigen der Sowjetunion und ihrer Nachfolgestaaten umfasst verschiedene Phasen, ist facettenreich und wird massgeblich von innen- und aussenpolitischen Entwicklungen bestimmt. Sie setzt bereits vor Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes der Schweiz im Jahr 1981 ein.

### Militärinternierte

Die Anfänge der Schutzgewährung der Schweiz an sowjetische Staatsangehörige liegen in der Zeit des Zweiten Weltkriegs, als fast 10 000 aus dem Deutschen Reich in die Schweiz geflohene Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter in Arbeitslagern interniert werden. Nach Kriegsende reisen sie in ihre Herkunftsländer zurück. In mehreren Repatriierungsphasen kehren auch die sowjetischen Internierten in die Sowjetunion zurück. Einige Hundert verweigern die Rückreise, weil sie Repressalien befürchten. →<sup>2</sup> Mit einer raschen Repatriierung der Militärinternierten strebt die Schweiz die Wiederaufnahme der seit 1918 unterbrochenen diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion an und «im Sinne eines Gegengeschäftes» →<sup>3</sup> die Ausreise von mehreren Tausend Auslandschweizern aus sowjetisch besetzten Gebieten. Deshalb wird auf die sowjetischen Militärinternierten zum Teil massiver Druck zur Rückkehr ausgeübt; einige werden gegen ihren Willen in die Sowjetunion zurückgeschickt. →<sup>4</sup>

1949 halten sich noch rund 100 nicht heimkehrwillige Internierte in der Schweiz auf. Sie werden durch Funktionäre der sowjetischen Gesandtschaft in der Schweiz befragt, um abzuklären, wer von ihnen doch noch in die Sowjetunion zurückkehren möchte. Bei diesen Gesprächen sind auch Beamte des EJPD anwesend. Die von der sowjetischen Gesandtschaft verlangte Aushändigung von Namenlisten wird «aus grundsätzlichen Erwägungen» abgelehnt. →<sup>5</sup> Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf eine parlamentarische Interpellation 1949 festhält, wurde dem sowjetischen Gesandten «in aller Deutlichkeit erklärt, dass irgendein Druck auf diese ehemaligen russischen Militärinternierten nicht ausgeübt werden dürfe». Es solle jedem Einzelnen freigestellt sein, zu entscheiden, ob er in die Sowjetunion zurückkehren wolle oder nicht; «eine Preisgabe des Asylrechts kommt nicht in Frage.» Schliesslich entschliesst sich ein einziger der letzten Militärinternierten zur freiwilligen Rückkehr in die Sowjetunion. →<sup>6</sup>

### Dissidenten

Während in den 1950er- und 1960er-Jahren nur vereinzelt Asylgesuche von sowjetischen Staatsangehörigen in der Schweiz gestellt werden, wählen in den 1970er-Jahren mehrere bekannte sowjetische Persönlichkeiten die Schweiz als ihr Exilland. Dazu gehören unter anderem die regimekritischen Schriftsteller Alexander Solschenizyn und Wladimir Bukowski sowie der Schachgrossmeister Viktor Kortschnoi, denen die Schweiz vorübergehenden oder definitiven Schutz gewährt. →<sup>7</sup> Als 1978 in der Sowjetunion mehrere Oppositionelle wegen ihres Einsatzes für Menschenrechte zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt werden, protestiert die Schweiz dagegen – und lässt es nicht beim Protest bewenden. Dem ins Bundeshaus zitierten sowjetischen Gesandten wird der Vorschlag unterbreitet, «die betroffenen Dissidenten in unserem Land aufzunehmen». →<sup>8</sup> Der internationale Kontext für eine solch profilierte Haltung ist günstig. 1975 verpflichten sich in Helsinki 35 Staaten, einschliesslich der Sowjetunion, in der auch von der Schweiz unterzeichneten Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Die Schweizerische Depeschagentur stellt fest, dass «das mit dem Protest gegen die Dissidenten-Prozesse in der Sowjetunion gekoppelte Asylangebot der Schweiz ein einmaliges Ereignis in der Geschichte der Aussenpolitik unseres Landes darstellt». →<sup>9</sup> Auf das Angebot der Schweiz geht die Sowjetunion nicht ein.

Auf ein anderes Angebot der Schweiz geht die Sowjetunion hingegen ein: 1982 werden auf dem Zugerberg elf sowjetische Armeeangehörige während zweier Jahre interniert. Sie wurden nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan von afghanischen Widerstandskämpfern gefangen genommen und dem IKRK übergeben. Nach schwierigen Verhandlungen zwischen der Sowjetunion, den Mudschaheddin, dem IKRK und der Schweiz gelang es, die Sowjetsoldaten als Kriegsgefangene in einem neutralen Land zu internieren. →<sup>10</sup>

### Zerfall der Sowjetunion

Der politische und wirtschaftliche Zerfall der Sowjetunion setzt zu Beginn der 1980er-Jahre ein. Unter den Begriffen Glasnost und Perestroika leitet Michail Gorbatschow eine tiefgreifende Re-

- 2 Vgl. zu diesem Themenkreis: Furrer, Tonja/Kalser, Nina: Sowjetische und russische Militärinternierte in der Schweiz und in Liechtenstein während des Zweiten Weltkrieges, in: Goehrke, Carsten/Zimmermann, Werner G. (Hg.) «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich 1994, S. 309–343. Zur Position der Polizeibehörde des EJPD betreffend zwangsweise Heimführung von russischen Flüchtlingen siehe Schreiben vom 06.08.1945 an den Bundespräsidenten, dodis.ch/1915. Generell zu Internierungen siehe Historisches Lexikon der Schweiz.
- 3 Dreyer, Dieter: Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917. Zürich 1989, S. 193.
- 4 Koller, Guido: Der Gefangenaustausch, NZZ vom 04.01.2016. Siehe auch Leisinger, Thomas: Entwichene russische Kriegsgefangene in der Schweiz 1942–1945. Basel 2006.
- 5 Notiz des Politischen Departements «zur Frage der russischen Internierten in der Schweiz» vom 18.03.1949, dodis.ch/4000.
- 6 Antwort des Bundesrates vom 02.09.1949 auf die Kleine Anfrage Werner Schmid, in: BAR E4280A#1998/296#1109\*, dodis.ch/7108. Zum Ablauf der Befragungen der russischen Internierten siehe Notiz vom 12.08.1949 im gleichen Aktenbestand.
- 7 Siehe Antwort des Bundesrates vom 17.11.1976 auf die parlamentarische Anfrage 76.778, wonach Solschenizyn gemäss seinem Wunsch vom Kanton Zürich eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und in der Schweiz nicht um Asyl ersucht hat. Vgl. auch Pressemitteilung EJPD vom 23.12.1976 «Wladimir Bukowski bei Bundesrat Kurt Furgler»; beides in: BAR E4280A#1998/296#1105\*.
- 8 Pressemitteilung EDA vom 14.07.1978, dodis.ch/48740. Der Protest der Schweiz gegen die Dissidentenprozesse in der Sowjetunion löst in der Presse ein positives Echo aus; vgl. dazu dodis.ch/50927.
- 9 Bürgisser, Thomas: «Herr Aubert und die sowjetischen Dissidenten», in: Wochenzeitung vom 12.07.2018. Der Artikel enthält Hinweise auf die verwendeten Primärquellen.
- 10 Vgl. de Weck, Roger «Die Eingeschlossenen von Zug», ZEIT vom 11.03.1983 und Museum Burg Zug: Als russische Soldaten am Zugerberg interniert waren, Zentralplus vom 06.07.2019.

formpolitik ein, die allerdings auch von Zerfallerscheinungen begleitet wird. Dieser Prozess findet seinen Abschluss Ende 1991 mit der Auflösung der Sowjetunion in 15 souveräne Staaten und der Schaffung der *Gemeinschaft unabhängiger Staaten* (GUS).

Die Schweizer Asylbehörden beobachten die Entwicklung in der Sowjetunion aufmerksam. Bereits Mitte 1989 – mehrere Monate vor dem Fall der Berliner Mauer – stellen sie die Durchführung einer Lagebeurteilung in Aussicht, auch wenn die Zahl der Asylgesuche aus der Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt tief ist; 1987 werden sieben und 1988 neun Asylgesuche eingereicht. An der Lagebeurteilungssitzung vom Dezember 1989 wird beschlossen, keine Praxisänderung vorzunehmen. Asylgesuche von sowjetischen Staatsangehörigen sollen weiterhin gleich «wie diejenigen von Asylbewerbern aus anderen Herkunftsstaaten» behandelt werden. Bevor jedoch eine Wegweisung verfügt werde, müsse angesichts der «momentan unsicheren Entscheidungsgrundlage» Kontakt mit der Schweizer Botschaft in Moskau aufgenommen werden. →<sup>11</sup>

Als 1991 in der Sowjetunion ein neues Pass- und Reisegesetz in Kraft treten soll, das den sowjetischen Bürgerinnen und Bürgern die freie Ausreise gestattet, sind nicht nur die Asylbehörden der Schweiz beunruhigt. Sie befürchten einen Massenexodus und dass «die Schweiz ebenfalls einen wesentlichen Anteil dieser bevorstehenden Auswanderungswelle mitzutragen haben wird». →<sup>12</sup> Die Asylbehörden erstellen deshalb in Zusammenarbeit mit dem EDA einen umfangreichen Massnahmenkatalog. Eine der im November 1990 beschlossenen Vorkehrungen besteht darin, die Gesuche sowjetischer Staatsangehöriger prioritär zu behandeln, «da wir uns hiervon eine gewisse dissuasive Wirkung versprechen». →<sup>13</sup>

Zwar wird die Auflösung der Sowjetunion von beträchtlichen Migrationsbewegungen begleitet, doch zu der erwarteten Massenauswanderung kommt es nicht. In der Schweiz stellen 1992 «nur gerade 74 Personen» aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion ein Asylgesuch, wie der Bundesrat 1993 in seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss festhält. Da zudem die Visumpflicht für Staatsangehörige der GUS-Staaten bereits bestehe, sei die Kontrolle der Bundesbehörden über die Anzahl der Einreisen in die Schweiz gewährleistet. Zugleich lehnt es der

Bundesrat ab, die GUS-Staaten zu verfolgungssicheren Staaten zu erklären. Die Demokratie in diesen Staaten, so die Begründung, «steckt in den Anfängen, und es gibt derzeit zahlreiche, meist ethnisch motivierte Konflikte». →<sup>14</sup>

## Nachfolgestaaten

Wenige Tage nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 anerkennt die Schweiz alle Nachfolgestaaten. Asylgesuche von Staatsangehörigen aus den insgesamt 15 neuen Staaten werden in der Schweiz fortan statistisch gesondert erfasst und länderspezifisch geprüft. →<sup>15</sup> Die Zahl der Asylgesuche aus den früheren sozialistischen Sowjetrepubliken schwankt von Jahr zu Jahr. Im Zeitraum von 1992 bis 2019 sind es im Durchschnitt jährlich rund 1200 Asylgesuche – die meisten aus Russland und Georgien. Für die Asylbehörden besteht die Herausforderung darin, für Personen aus diesen neuen Staaten eine Asyl- und Wegweisungspraxis zu entwickeln und laufend anzupassen. Dazu einige Beispiele:

### RUSSLAND

Nach Ausbruch des zweiten Tschetschenienkriegs im Herbst 1999 sind es vermehrt russische Staatsangehörige aus der Teilrepublik Tschetschenien, die als Folge des blutigen Konflikts im Nordkaukasus in der Schweiz um Asyl ersuchen und in den Fokus des öffentlichen Interesses rücken. Bei ihnen steht die Frage im Vordergrund, ob sie in Russland allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit der Kollektivverfolgung ausgesetzt sind. Dies wird vom BFF und im Jahr 2005 in einem Grundsatzurteil der Asylrekurskommission verneint. →<sup>16</sup>

Den Vollzug der Wegweisung nach Tschetschenien und in die Flüchtlingslager in Ingušetien beurteilen die Asylbehörden jedoch als grundsätzlich unzumutbar. Bei Ablehnung des Gesuchs werden tschetschenische Asylsuchende in der Regel vorläufig aufgenommen, ausser sie verfügen in der Russischen Föderation über eine innerstaatliche Aufenthaltsoption. Deren Vorhandensein wird vor dem Hintergrund der Grösse der Russischen Föderation und der verfassungsmässig garantierten Niederlassungsfreiheit im Einzelfall geprüft. →<sup>17</sup>

Diese mehrjährige Asyl- und Wegweisungspraxis erfährt 2008 eine Änderung, die im Grundsatz bis heute gilt: Aufgrund der verbesserten

11 Lagebeurteilung DFW betreffend Sowjetunion vom 28.12.1989, in: BAR E4280A#2017/359#99\*.

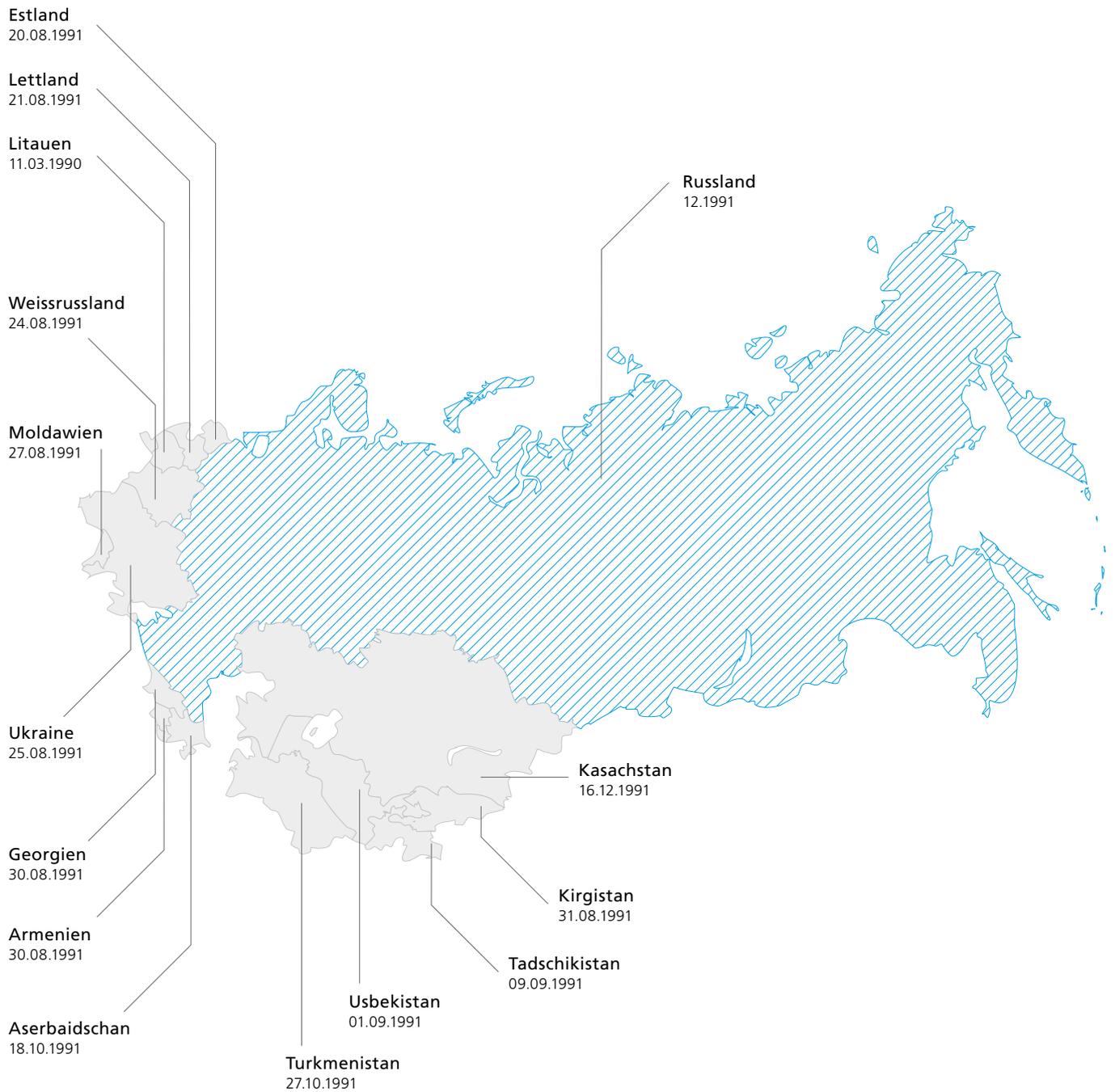
12 Notiz DFW vom 30.10.1990 «Sowjetunion – ein bevorstehender Exodus?», in: BAR E4280A#2017/359#99\*.

13 Schreiben DFW vom 11.01.1991 an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone, in: BAR E4280A#2017/359#99\*. Die Kantone werden darin unter anderem ersucht, sowjetische Asylsuchende prioritär zu befragen.

14 Antwort des Bundesrates vom 07.04.1993 auf die Interpellation 92.3533 «Mögliche Einwanderungswelle aus GUS-Staaten in die Schweiz».

15 Vgl. BFF-Länderinformationsblätter «GUS und Baltikum» vom 01.02.1992, in: BAR E4280A#2017/359#91\*. Bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion handelt es sich um Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien Lettland, Litauen, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine, Usbekistan und Weissrussland. 16 EMARK 2005/17.

17 Notiz DFW vom 06.09.2004 «Weiteres Vorgehen Tschetschenien», in: BFF AZ 7-RUSS.48/2002/02271. Betreffend das Profil von Personen, die über keine innerstaatliche Fluchtalternative innerhalb Russlands verfügen, vgl. BVGer-Urteile vom 22.04.2015 (D-7054/2014) und vom 29.03.2016 (D-1658/2015).



Sicherheits- und Menschenrechtslage wird die Rückkehr von abgewiesenen tschetschenischen Asylsuchenden nach Russland, einschliesslich Tschetscheniens, neu als grundsätzlich zumutbar eingestuft. Individuellen Wegweisungshindernissen wird im Rahmen der Einzelfallprüfung Rechnung getragen. Namentlich tschetschenischen Regimekritikern, Journalisten oder Menschenrechtsaktivisten, die individuell und landesweit verfolgt werden, gewährt die Schweiz weiterhin Asyl. Dies gilt ebenso für exponierte Russinnen und Russen aus Politik, Wirtschaft und Medien, die sich gegen die oberste Führung stellen und landesweiten Verfolgungsmassnahmen ausgesetzt sind. →<sup>18</sup>

2019 haben rund 150 russische Staatsangehörige in der Schweiz um Asyl ersucht.

#### UKRAINE

Bei der Mehrzahl der ukrainischen Asylsuchenden handelt es sich um alleinstehende Männer. Diese machen in den 2000er-Jahren vor allem die Mitgliedschaft in einer oppositionellen Partei, Desertion aus dem Militärdienst oder unfaire Gerichtsverfahren geltend. Die Anerkennungsquote ist niedrig. Auf die jährlich weniger als 100 gestellten Asylgesuche wird oft wegen fehlender Identitätsausweise nicht eingetreten, oder die Fluchtgründe werden als unglaubhaft beurteilt.

Der Bundesrat erklärt die Ukraine 2007 zu einem verfolgungssicheren Land. →<sup>19</sup> Der Safe-Country-Status wird aber 2014 wegen der anhaltenden politischen Krise und der «instabilen Sicherheitslage» in Teilen des Landes wieder aufgehoben. →<sup>20</sup> Nach diesem Beschluss steigen die Asylgesuche kurzfristig an, gehen dann aber bis auf rund 50 im Jahr 2019 zurück.

#### GEORGIEN

Georgische Asylsuchende begründen ihr Asylgesuch seit den 2000er-Jahren vor allem mit Gefährdung wegen politischer Aktivitäten, mit tätlichen Übergriffen oder Schutzgelderpressungen. Auf die Asylgesuche wird mehrheitlich nicht eingetreten. Ausserdem tauchen viele georgische Asylsuchende bereits vor dem Asylentscheid unter. →<sup>21</sup> Wer Verfolgung in den beiden abtrünnigen Provinzen Südossetien und Abchasien geltend macht, verfügt aus Sicht der Behörden grundsätzlich über eine innerstaatliche Aufenthaltsalternative.

<sup>18</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 17.02.2010 zur Interpellation 09.4259 «Rückschaffung von tschetschenischen Flüchtlingen nach Tschetschenien». Die Praxisänderung des BFM wird mit Urteil des BVGer vom 23.12.2009 (E-4476/2006) bestätigt.

<sup>19</sup> Medienmitteilung EJPD vom 08.12.2006 «Bezeichnung neuer verfolgungssicherer Staaten im Asylbereich».

<sup>20</sup> Medienmitteilung Bundesrat vom 20.06.2014 «Die Ukraine wird von der Liste der verfolgungssicheren Länder gestrichen».

<sup>21</sup> Vgl. «Leitfaden Georgien» vom November 2004, in: BFF AZ 232.33./2005/01214.

Die Zahl der Asylgesuche aus Georgien schwankt im Laufe der Jahre erheblich. 1998 sowie in den Jahren 2002 bis 2004 sind es je rund 700. Die Gesuche gehen in der Folgezeit kontinuierlich zurück, bevor sie 2012 erneut auf über 700 ansteigen. Angesichts der niedrigen Schutzquote werden Asylgesuche von georgischen Staatsangehörigen seit 2013 im Rahmen des beschleunigten *48-Stunden-Verfahrens* prioritär behandelt. →<sup>22</sup> Nach Aufhebung der Visumpflicht für Georgien im Jahr 2017 und der damit verbundenen Reisefreiheit im Schengen-Raum kommt es in der Schweiz, parallel zum Trend in den anderen europäischen Staaten, erneut zu einem Anstieg der Gesuche. Seit Oktober 2019 gilt Georgien als verfolgungssicherer Staat und damit als Herkunftsland, in das eine Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden grundsätzlich zumutbar ist. →<sup>23</sup> Im Jahr 2019 haben rund 600 georgische Staatsangehörige in der Schweiz um Asyl ersucht.

Zwar werden georgische Asylsuchende in der Schweiz kaum als Flüchtlinge anerkannt, doch werden sie seit 2015 vermehrt aus schwerwiegenden medizinischen Gründen vorläufig aufgenommen. →<sup>24</sup> Gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von 2018 hat die medizinische Versorgung in Georgien aber erhebliche Fortschritte gemacht, sodass georgische Asylsuchende grundsätzlich eine adäquate medizinische Behandlung in ihrem Heimatstaat erhalten können. Der Anteil von vorläufigen Aufnahmen georgischer Staatsangehöriger geht in der Folge zurück. →<sup>25</sup>

#### WEISSRUSSLAND (BELARUS)

Auch bei den Asylsuchenden aus Weissrussland handelt es sich zumeist um junge, ledige Männer, die oft Probleme wegen oppositioneller Aktivitäten gegen das autoritäre Regime von Alexander Lukaschenko – dem «letzten Diktator Europas» – als Fluchtgrund angeben. Hinzu kommen Schutzgelderpressungen, falsche Beschuldigungen oder Verfolgungen durch Dritte. Die Schutzquote für weissrussische Asylsuchende liegt konstant im einstelligen Bereich.

Die Asylgesuche aus Weissrussland nehmen nach der Unabhängigkeitserklärung im Jahr 1991 stetig zu und erreichen 2003 mit über 300 Gesuchen den Höchstwert. Danach gehen sie kontinuierlich auf rund 30 im Jahr 2019 zurück. →<sup>26</sup>

#### ARMENIEN

Nach der Unabhängigkeitserklärung im Jahr 1991 sind es hauptsächlich die schlechte Wirtschaftslage und der Konflikt mit Aserbaidschan um die Region Berg-Karabach, die armenische Staatsangehörige zur Auswanderung bewegen – vor allem nach Russland, in die USA und nach Westeuropa. Einige stellen auch in der Schweiz ein Asylgesuch. Es sind überwiegend alleinstehende Männer, die zum Teil vor der Einreise in die Schweiz bereits in anderen europäischen Staaten um Schutz ersucht haben. Die meisten Asylgesuche werden abgelehnt, oder es ergeht ein Nichteintretensentscheid. Die Schutzquote ist tief, der Vollzug der Wegweisung wird grundsätzlich als zumutbar erachtet. →<sup>27</sup>

1998 verdoppeln sich die Gesuche auf über 400 pro Jahr und verbleiben auf diesem Niveau, bis sie ab 2004 kontinuierlich zurückgehen. 2019 haben in der Schweiz 40 armenische Staatsangehörige ein Asylgesuch gestellt.

22 Medienmitteilung BFM vom 26.03.2013 «48-Stunden-Verfahren wird auf Kosovo und Georgien ausgeweitet». Zur politischen Entwicklung Georgiens seit den 2010er-Jahren. Vgl. BVGer-Urteil 09.10.2017 (D-6878/2016).

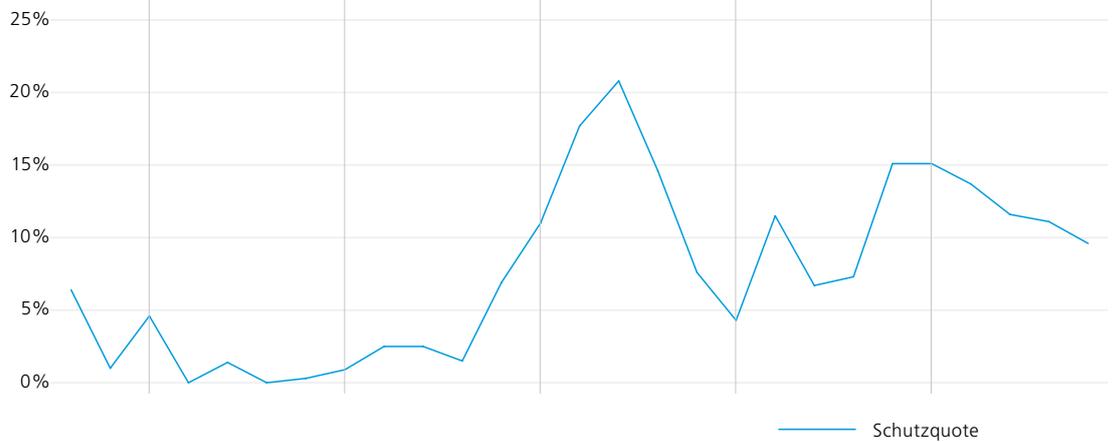
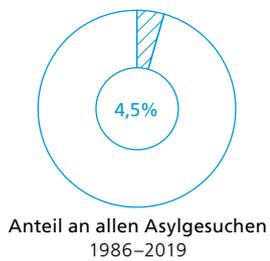
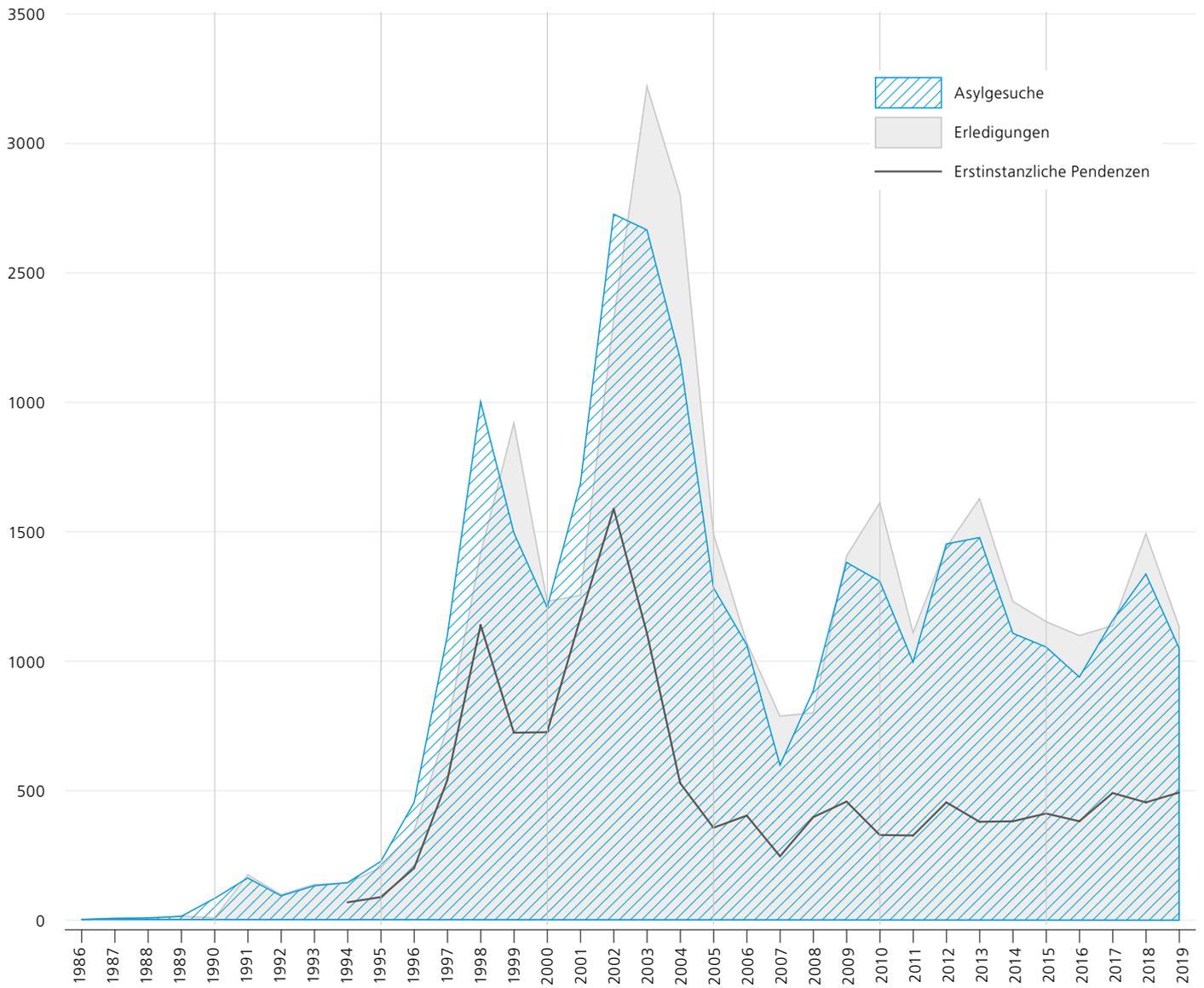
23 Medienmitteilung Bundesrat vom 28.08.2019 «Georgien gilt als verfolgungssicherer Staat: «Rückkehr ist grundsätzlich zumutbar».

24 Antwort des Bundesrates vom 11.06.2018 auf die Frage 18.5335 «Warum sind so viele Georgier angeblich politisch verfolgt und an Leib und Leben bedroht?».

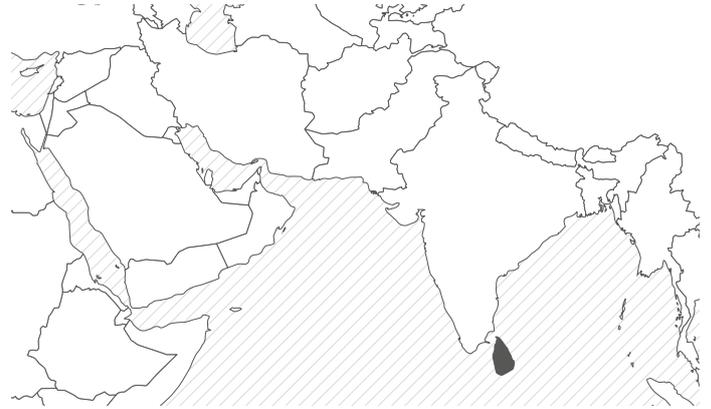
25 Vgl. BVGer-Urteile vom 19.02.2018 (D-1160/2017) und vom 20.04.2016 (D-2325/2015).

26 Zur Einschätzung der allgemeinen Lage in Weissrussland vgl. BVGer-Urteil vom 07.06.2016 (D-5409/2015). Vgl. auch «Asyl- und Wegweisungspraxis Weissrussland» vom Juni 2007, in: BFM AZ 230/2006/00400.

27 Vgl. «Armenien: Aktuelle Lage und Asylpraxis» vom 03.09.2001, in: BFF AZ 7-ARME.00/2002/01607.







# Sri Lanka

*«In Sri Lanka herrscht keine  
Situation landesweiter Gewalt.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2009

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2009 zur Motion 09.3359 «Bürgerkrieg in Sri Lanka: keine Rückführungen von tamilischen Asylsuchenden».

1983 bricht in Sri Lanka ein blutiger Bürgerkrieg aus. Der Regierung des mehrheitlich singhalesischen Landes stehen die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) und weitere Gruppierungen gegenüber, die für die tamilische Minderheit einen eigenen Staat im Norden und Osten des Landes fordern. Nach einem Anschlag auf eine Militäreinrichtung kommt es im Sommer 1983 zu landesweiten Pogromen gegen Angehörige der tamilischen Minorität. Hunderttausende junge Tamilinnen und Tamilen verlassen das Land, viele von ihnen Richtung Europa. 1983 sind es über 800 Personen, die infolge der Gewalt und Unsicherheit in ihrem Heimatland Zuflucht in der Schweiz suchen. Verwaltung und Politik sehen sich mit einer wachsenden Zahl von Asylsuchenden aus einem bis anhin höchstens als Feriendestination bekannten Land konfrontiert. Die Auseinandersetzung um den Umgang mit tamilischen Asylsuchenden führt zu einer Polarisierung der öffentlichen Meinung und entwickelt sich zum Prüfstein für die gesamte Flüchtlingspolitik der Schweiz. –2



Abb. 17

Der Aufenthaltsstatus der sri-lankischen Asylsuchenden in der Schweiz bleibt jahrelang ungeklärt.

### «Sonderfall Tamilen»

Während die prekäre Menschenrechtssituation in Sri Lanka den Vollzug von Wegweisungen nicht zulässt, steigt die Zahl der Asylgesuche weiter an – 1985 sind es fast 3000. Die Asylbehörden, die eine Kollektivverfolgung von Tamilinnen und Tamilen kategorisch verneinen und nur wenige als Flüchtlinge anerkennen –3, suchen nach Wegen, um den Gesuchsanstieg zu bremsen und den Aufenthalt der wachsenden sri-lankischen Diaspora in der Schweiz rechtlich zu regeln. In rascher Kadenz werden Abklärungsreisen nach Sri Lanka unternommen, Lagebeurteilungssitzungen abgehalten und Beschlüsse gefasst – aber auch wieder modifiziert. So werden im Mai 1984 die kantonalen Behörden angewiesen, vorläufig keine Ausschaffungen von sri-lankischen Staatsangehörigen durchzuführen. Im Oktober des gleichen Jahres entscheidet der Bundesrat, dass

2 Zum Sri-Lanka-Konflikt, der Asylpolitik der Schweiz und der tamilischen Diaspora in der Schweiz vgl. Stürzinger, Martin: Mapping der sri-lankischen Diaspora in der Schweiz. Zürich 2002; Bundesamt für Migration (Hg): Die sri-lankische Diaspora in der Schweiz, Bern 2007; Parak, Stephan: Vom «Sonderfall Tamilen» zum «Normfall Sri Lanka». Die Schweizer Asylbehörden und das Sri-Lanka-Dossier, in: Freiplatzaktion Basel: «und plötzlich standen sie da». Basel 2005.

3 Die tiefe Anerkennungsquote ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass bis ins Jahr 1984 keine positiven Asylentscheide gefällt werden, da Unsicherheit darüber besteht, «ob solche Entscheide nicht einen zusätzlichen Anreiz schaffen würden, um in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen». Vgl. Schreiben BAP vom 04.01.1984 an Bundesrat Rudolf Friedrich, in: BAR E4280A#2017/359#407-1\*.

Rückführungen nach Sri Lanka wieder zumutbar sind. →<sup>4</sup> Da sich die Lage in Sri Lanka erneut zuspitzt, wird bereits sechs Wochen später ein sogenannter Heimschaffungsstopp beschlossen – und im März 1986 vom Bundesrat wieder aufgehoben. →<sup>5</sup> Obwohl 1986 amtsintern eine «mittelfristige Tamilenstrategie» entwickelt wird und die internationalen Aktivitäten verstärkt werden, bedeutet die Aufhebung des Heimschaffungsstopps nicht, dass Wegweisungen nach Sri Lanka auch vollzogen werden. Trotz wachsender Gesuchs- und Vollzugspendenzen gehen die Asylbehörden jedoch davon aus, die Sri Lanka-Problematik in absehbarer Zeit lösen zu können. In behördlichen Schreiben dieser Jahre dominieren Wendungen wie «sobald es die Lage in Sri Lanka zulässt», «zu einem späteren Zeitpunkt» oder «vorübergehend».

Das intensive Bemühen der Behörden um eine Lösung im Sri-Lanka-Dossier bleibt wegen der prekären Menschenrechtssituation in Sri Lanka und eines innenpolitisch breit abgestützten Widerstands gegen jegliche Rückführungen nach Sri Lanka erfolglos. Zahlreiche Tamilinnen und Tamilen haben sich in der schweizerischen Arbeitswelt, insbesondere im Gastgewerbe, gut integriert. Die Situation ist blockiert, der asylpolitische «Sonderfall Tamilen» mit eigenen Regeln und Vorgehensweisen nimmt Konturen an. So werden etwa ab Sommer 1986 negative Asylentscheide auf Vorrat hin verfasst, in den Computern gespeichert, jedoch vorläufig nicht erlassen. Mitte 1987 werden 1200 solche Entscheide sukzessive eröffnet und die Zumutbarkeit der Rückkehr nach Sri Lanka bejaht. Um den «besonderen Gegebenheiten in Sri Lanka» Rechnung zu tragen, wird den Betroffenen allerdings statt der üblichen sechswöchigen eine neunmonatige Ausreisefrist angesetzt. Den kantonalen Behörden teilen Bundesbehörden gleichzeitig mit, der Vollzug der Wegweisung sei bei rechtskräftigen negativen Asylentscheiden «gegenwärtig zu sistieren»; von dieser Regelung seien «selbstverständlich verurteilte tamilische Drogendelinquenten» nicht

4 Pressemitteilung EJPD vom 01.10.1984 «Abgewiesene tamilische Asylbewerber dürfen nach Sri Lanka zurückgeschafft werden», in: BAR E4280A#1998/296#201\*.

5 Pressemitteilung EJPD vom 10.03.1986 «Aufhebung des Ausschaffungsstopps für Tamilen», in: BAR E4280A#1998/296#201\*.



Abb. 18 Im Oktober 1984 beschliesst der Bundesrat, dass abgewiesene tamilische Asylsuchende nach Sri Lanka zurückgeführt werden dürfen. Nach einer Zuspitzung der Lage in Sri Lanka wird dieser Beschluss wenige Woche später aufgehoben.

betroffen. Die Kantone würden «zu gegebener Zeit» schriftlich informiert werden, wann und wie die Entscheide zu vollziehen seien. →<sup>6</sup>

Von 1987 bis 1994 finden jedoch ausser bei Drogendelinquenten und sogenannten «Leitplanken-Tamilen» →<sup>7</sup> faktisch keine zwangsweisen Rückführungen statt. So werden die kantonalen Fremdenpolizeibehörden 1993 ersucht, «einstweilen von einem zwangsweisen Vollzug der Wegweisung von rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerbern aus Sri Lanka, trotz allenfalls erfolgter Rechtskraftmitteilung» abzusehen. →<sup>8</sup> Der behördliche Fokus verlagert sich in der Folge auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Diese kommt allerdings nur stockend voran. Gegen Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre verdrängen die steigenden Asylgesuche aus der Türkei und der Balkan-Konflikt Sri Lanka von der asylpolitischen Agenda. Die schwindende Bedeutung des Sri Lanka-Dossiers kommt auch darin zum Ausdruck, dass nur noch wenige interne Lagebeurteilungssitzungen auf Direktions-ebene stattfinden. Zwischen August 1989 und Mai 1992 werden überhaupt keine durchgeführt.

## Globallösungen

Wie jedoch den Aufenthalt Tausender sri-lankischer Staatsangehöriger regeln, die seit Jahren in rechtlicher Ungewissheit leben? Der «Pendenzberg» wächst von rund 1500 Asylgesuchen im Jahr 1987 auf über 18 000 im Jahr 1993. Hinzu kommen Hunderte von nicht vollzogenen rechtskräftigen Wegweisungen. Und auch die 1994 zwischen der Schweiz, Sri Lanka und dem UNHCR ausgehandelte Vereinbarung in Form eines Notenwechsels, der gestaffelte, durch Schutzvorkehrungen flankierte Rückführungen vorsieht, bringt nicht die erhoffte Entlastung. →<sup>9</sup>

Zahlreiche und langjährige Gesuchs- und Vollzugspendenzen gibt es in den 1980er- und 1990er-Jahren nicht nur bei Personen aus Sri

Lanka, sondern auch bei Asylsuchenden aus anderen Ländern. Um dieses Problem zu lösen, das Asylsystem zu entlasten und sich nicht länger dem Vorwurf der Rechtsverweigerung auszusetzen, greifen die Asylbehörden auf Globallösungen zurück. In deren Rahmen werden namentlich rund 25 000 sri-lankische Staatsangehörige in der Schweiz vorläufig aufgenommen und erhalten später eine kantonale Aufenthaltsbewilligung. Die letzte dieser Globallösungen wird vom Bundesrat im Jahr 2000 beschlossen. Sie erhält den Namen *Humanitäre Aktion 2000 (HUMAK)* und wird wegen des Gleichbehandlungsgebots auch auf Staatsangehörige anderer Nationen ausgedehnt. Ihre Umsetzung erfolgt rasch. Die Gesuchs- und Vollzugspendenzen können innert eines Jahres um 95 Prozent reduziert werden. →<sup>10</sup>

## Konsolidierung

Nach 2000 nimmt die Zahl der sri-lankischen Asylgesuche ab. Sie steigt jedoch ab 2006 wieder an. Dieser Trend gilt auch für die auf der Schweizer Vertretung in Colombo gestellten Botschaftsgesuche. Die Asyl- und Wegweisungspraxis bezüglich Sri Lanka ist in diesem Jahrzehnt darauf angelegt, keine Gesuchs- und Vollzugspendenzen entstehen zu lassen und eine Folge-HUMAK zu vermeiden: Die freiwillige Rückkehr wird durch ein Rückkehrhilfeprogramm gefördert. →<sup>11</sup> Wer gefährdet ist, wird als Flüchtling anerkannt. Der Vollzug der Wegweisung in den Norden und Osten des Landes gilt als grundsätzlich unzumutbar. Personen, bei denen keine Hinweise auf eine individuelle Gefährdung bestehen und die im Grossraum Colombo über kein tragfähiges Beziehungsnetz verfügen, werden vorläufig aufgenommen. Die in diesen Jahren mehrmals erhobene Forderung nach einem generellen Rückführungsstopp wird von den Behörden hingegen abgelehnt, es gilt die Einzelfallprüfung. →<sup>12</sup>

Mit dem militärischen Sieg der sri-lankischen Regierungstruppen über die LTTE im Jahr 2009

6 Schreiben DFW vom 06.07.1987 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in: BAR E4280A#1998/296#1258\*.

7 Dieser interne Ausdruck bezeichnet Kategorien von rechtskräftig abgewiesenen tamilischen Asylsuchenden, deren Wegweisung wenn immer möglich vollzogen werden sollte. Es handelt sich um Personen, die ein Delikt begangen, die Mitwirkungspflicht verletzt oder ihre Identität verschleiert haben. Gesuche solcher Personen werden in dieser Zeit intern mit dem Code «A2 61» erfasst. Vgl. dazu «Interne Weisung für die Wegweisungspraxis für Tamilen» vom 08.01.1991, in: BAR E4280A#2016/158#152\*.

8 Schreiben BFF vom 26.07.1993 «Behandlung der Asylgesuche aus Sri Lanka», in: BAR E4280A#2017/359#395\*.

9 Pressemitteilung EJPD vom 20.04.1994 «Bundesrat beschliesst Repatriierung von abgewiesenen Asylsuchenden nach Sri Lanka», in: BAR E4280A#2016/158#265\*.

10 Medienmitteilung EJPD vom 01.03.2000 «Humanitäre Aktion 2000: Einzelheiten». Vgl. auch Schlussbericht vom 11.05.2001 und Pressemitteilung EJPD vom 15.01.1991 «Fremdenpolizeiliche Regelung langjähriger Asylverfahren», in: BAR E4280A#2016/158#264\*.

11 Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates vom 21.11.2001 auf die Interpellation 01.3591 «Unsichere Rückkehr nach Sri Lanka».

12 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2009 zur Motion 09.3359 «Bürgerkrieg in Sri Lanka: keine Rückführungen von tamilischen Asylsuchenden».

geht der langjährige blutige Bürgerkrieg in Sri Lanka zu Ende. Ab 2011 gilt deshalb die Rückkehr von abgewiesenen sri-lankischen Asylsuchenden neu in alle Landesteile als zumutbar. Eine Ausnahme bilden Personen, die im ehemals von der LTTE kontrollierten «Vanni-Gebiet» gelebt haben und die über kein Beziehungsnetz ausserhalb dieses Gebietes verfügen. →<sup>13</sup>

Im Sommer 2013 werden zwei in der Schweiz abgewiesene sri-lankische Asylsuchende bei ihrer Einreise in Colombo festgenommen. Als Reaktion auf diese Festnahmen beschliessen die Asylbehörden ein Entscheid- und Vollzugsmoratorium. Dieses wird nach Abklärungen zu den Ursachen der Verhaftungen und nach einer Lagebeurteilung im Mai 2014 aufgehoben, und die Asyl- und Wegweisungspraxis wird modifiziert. →<sup>14</sup>

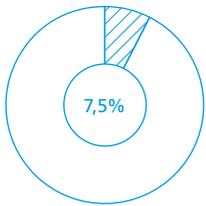
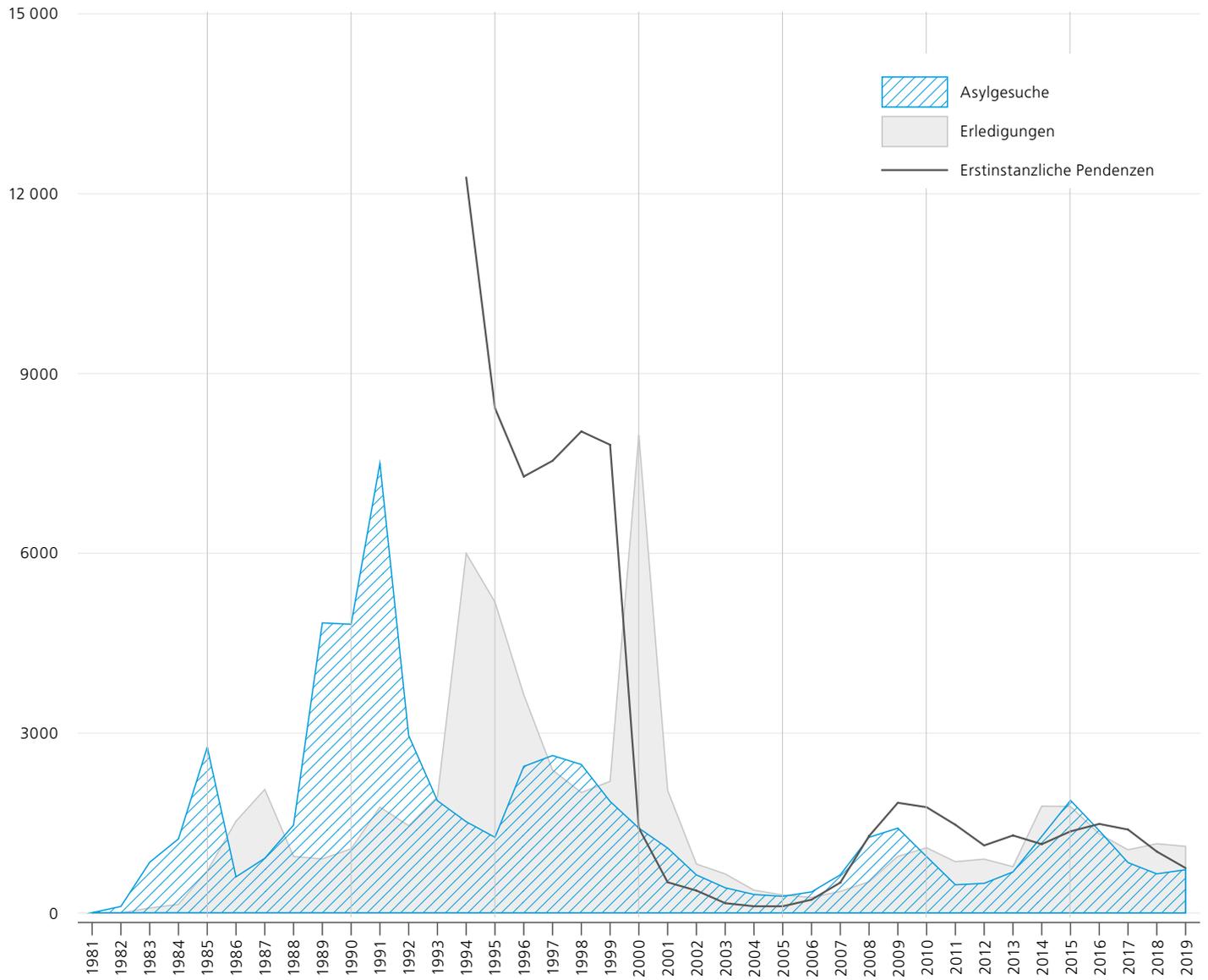
2016 erfolgt eine weitere Anpassung der Asyl- und Wegweisungspraxis. Da sich die Menschenrechts- und Sicherheitssituation in Sri Lanka nach dem Präsidenten- und Regierungswechsel ab 2015 sukzessive verbessert, gelten ab Juli 2016 für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft strengere Voraussetzungen. Der Wegweisungs-vollzug wird neu für alle Landesteile Sri Lankas – inklusive «Vanni-Gebiet» – als grundsätzlich zumutbar erachtet. →<sup>15</sup>

Nach der Praxisanpassung im Jahr 2016 geht die Anzahl neuer Asylgesuche kontinuierlich auf rund 700 im Jahr 2019 zurück. Ebenso sinkt die Schutzquote von über 80 auf knapp 40 Prozent. In der Schweiz lebt eine sri-lankische Diaspora von über 50 000 Personen, von denen gut die Hälfte im Besitz der Schweizer Staatsbürgerschaft sind.

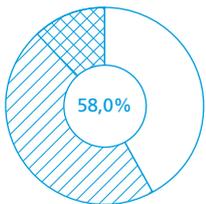
<sup>13</sup> BVGer-Urteil vom 27.10.2011 (E-6220/2006).

<sup>14</sup> Medienmitteilung SEM vom 26.05.2014 «Berichte zu den Verhaftungen von zwei Asylsuchenden in Sri Lanka liegen vor». Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 20.11.2013 auf die parlamentarische Anfrage 13.1058 «Aussetzung des Vollzugs von Wegweisungen nach Sri Lanka».

<sup>15</sup> Medienmitteilung SEM vom 07.07.2016 «Anpassung der Asyl- und Wegweisungspraxis für Sri Lanka». Zur Beurteilung von Risikofaktoren vgl. Urteile des BVGer vom 15.07.2016 (E-1866/2015) und vom 16.10.2017 (D-3619/2016).



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (11,9%) 1993–2019



Schutzquote





# Syrien

*«Der Bundesrat hat sich für ein europaweit koordiniertes Vorgehen ausgesprochen.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2015

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2015 zur Interpellation 15.3365 «Schutz syrischer Flüchtlinge. Individuelle Einreise fördern».

Der Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien im Jahr 2011 und die dadurch ausgelöste Fluchtbewegung rücken das Land ins Zentrum der globalen Aufmerksamkeit. Doch bereits seit den 1970er-Jahren zwingt das Unterdrückungsregime des syrischen Staatspräsidenten Hafiz al-Assad viele Menschen in Syrien zur Flucht – auch die Schweiz wird zum Zielland dieser Fluchtbewegung.

## Asylpraxis bis 2011

Die ersten syrischen Staatsangehörigen ersuchen zu Beginn der 1980er-Jahre in der Schweiz um Asyl – rund 20 Personen pro Jahr. Als Fluchtgründe werden hauptsächlich Militärdienstverweigerung und die Zugehörigkeit zur christlichen Minderheit angeführt. →<sup>2</sup> Gemäss Beurteilung der Asylbehörden sind syrisch-orthodoxe Christen «keinerlei staatlichen Gefährdungen oder Nachteilen ausgesetzt», sodass auch kein Anlass besteht, «abgewiesene syrisch-orthodoxe Asylgesuchsteller aus Syrien nicht mehr heimzuschaffen». →<sup>3</sup> Gegen Ende der 1980er-Jahre nehmen die Asylgesuche leicht zu. Jährlich werden 100 bis 200 Gesuche in der Regel von jungen, alleinstehenden Männern eingereicht. Als Asylgrund wird vermehrt Verfolgung wegen regimekritischer Äusserungen oder wegen Zugehörigkeit zu einer illegalen politischen Vereinigung genannt. Zudem machen Kurden, der überwiegende Teil der syrischen Asylsuchenden, Diskriminierungen oder Verfolgung wegen der Unterstützung von kurdischen Parteien geltend.

Zwar sind die Gesuchszahlen vergleichsweise niedrig, doch die Asylvorbringen sind komplex. Bei der Prüfung von Gesuchen gilt es, die Gefährdungssituation arabischer, kurdischer und christlicher Syrerinnen und Syrer zu beurteilen. Hinzu kommt, dass sich zahlreiche Asylsuchende in der Schweiz exilpolitisch betätigen und dass diese Aktivitäten subjektive Nachfluchtgründe schaffen können und beim Entscheid berücksichtigt werden müssen. Ausserdem steht bei einem Teil der kurdischen Asylsuchenden die Staatsangehörigkeit nicht fest. Die Anerkennungsquote ist grossen Schwankungen unterworfen und bewegt sich zwischen 10 und 30 Prozent. Die Anzahl der Rückführungen nach Syrien ist vor allem wegen Schwierigkeiten bei der Papierbeschaffung klein. →<sup>4</sup>

Als sich in Syrien seit 2004 die Lage für regimekritische Gruppen und insbesondere für Kurdinnen und Kurden verschlechtert, findet

eine Überprüfung der Asyl- und Wegweisungspraxis statt. 2005 beschliesst das BFM, der erhöhten Gefährdung durch die Definition spezifischer Risikogruppen Rechnung zu tragen. →<sup>5</sup> Diese Praxisanpassung führt zu einer «hohen Anerkennungsquote und einer grossen Anzahl von vorläufigen Aufnahmen», wie der Bundesrat in einer Stellungnahme festhält. →<sup>6</sup>

Drei Jahre später beurteilt das BFF, gestützt auf neue Erkenntnisse zur Lage in Syrien, den Wegweisungsprozess bei bestimmten Risikogruppen wieder als zumutbar. →<sup>7</sup>

## Massnahmen nach Ausbruch des Bürgerkriegs

Als Reaktion auf die Gewalteskalation und die steigenden Flüchtlingszahlen in Syriens Nachbarländern ergreift die Schweiz eine Reihe von Massnahmen, die über das Asylverfahren hinausgehen – sie beteiligt sich an *Resettlement*-Programmen des UNHCR, führt vorübergehend Visaerleichterungen ein und erteilt in grösserem Ausmass humanitäre Visa. Diese Engagements stellen komplementäre Formen der Schutzgewährung dar.

Im Bereich des Asylverfahrens beschliesst das BFM angesichts der Lageentwicklung in Syrien im Juni 2011 ein Entscheid- und Vollzugsmoratorium. →<sup>8</sup> Dies bedeutet, dass keine negativen Asylentscheide oder Nichteintretensentscheide mit Anordnung des Wegweisungsprozesses erlassen werden; ebenso werden zwangsweise Rückführungen nach Syrien ausgesetzt. Positive Entscheide und Verfügungen mit vorläufiger Aufnahme werden jedoch, wenn auch mit geringer Priorität, weiterhin getroffen. Dieses Moratorium wird amtsintern im Juli 2012 ein erstes Mal und im Oktober 2012 ein zweites Mal überprüft und jeweils bis auf Weiteres verlängert. →<sup>9</sup>

Anlässlich einer erneuten Praxisüberprüfung im Frühjahr 2013 wird beschlossen, das Moratorium aufzuheben. Wer kein Asyl erhält, wird fortan gestützt auf Artikel 83 Absatz 4 AIG individuell wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsprozesses vorläufig aufgenommen. Von einer vorläufigen Aufnahme ausgeschlossen sind Personen, die in der Schweiz in erheblichem Mass straffällig geworden sind. Die neue Praxis steht im Einklang mit derjenigen der europäischen Staaten und berücksichtigt die Recht-

2 Notiz vom 21.11.1984, in: BAR E4280A #2017/359#211\*.

3 Schreiben DFW vom 08.06.1988 an den Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund, in: BAR E4280A#2017/359#213\*. Eine Gruppenverfolgung der syrisch-orthodoxen Minderheit wird auch durch die Rekursinstanz verneint; vgl. EMARK 1995/17.

4 Notiz BFF vom 31.01.2000 für Entsprechungsgespräch mit Botschafter M., in: BFF AZ 7-SYRI.43/2002/02357, sowie Notiz vom 14.09.2001 «Syrien: Aktuelle Lage und Asylpraxis», in: BFF AZ 7-SYRI.00/2002/02347. Generell zur Schweizer Praxis bei der Erteilung von humanitären Visa vgl. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (Hg.): Humanitäres Visum. Sicherer Fluchtweg oder Hürdenlauf? Bern 2019.

5 Notiz vom 15.09.2005 «Asylpraxis Syrien», in: BFF AZ 232.33/2005/01649.

6 Antwort des Bundesrates vom 07.09.2005 auf die Interpellation 05.3327 «Suizid eines zurückgeführten Kurden aus Syrien».

7 Medienmitteilung BFM vom 25.04.2008 «Syrien: Änderung der Wegweisungspraxis».

8 Antwort der EJPD-Vorsteherin in der Fragestunde vom 24.09.2012 auf die Frage 12.5374 «Syrischen Flüchtlingen Asyl gewähren und deren Gesuche prioritär behandeln».

9 Vgl. «Entscheid des BFM betreffend Asyl- und Wegweisungspraxis Syrien» vom 07.11.2012 zur Kenntnis an die EJPD-Vorsteherin, in: BFM AZ 215.334-39/2019/02467. Bereits im Oktober 2012 wird erzwungen, das Entscheid- und Vollzugsmoratorium aufzuheben und individuelle vorläufige Aufnahmen zu verfügen.



Abb. 19 Ankunft einer Gruppe syrischer Flüchtlinge am Flughafen Zürich im Jahr 2016. Sie werden im Rahmen eines Resettlement-Programms des UNHCR von der Schweiz aufgenommen.

sprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Sie führt zu einer sehr hohen Schutzquote von rund 90 Prozent. →<sup>10</sup>

### Prüfung des Einzelfalls

Angesichts der Lage in Syrien stellt sich für die Asylbehörden die Frage, ob es nicht angebracht wäre, bei syrischen Asylsuchenden anstelle der individuellen Gesuchsprüfung die im Asylgesetz vorgesehene Regelung für «Schutzbedürftige» anzuwenden. Diese Möglichkeit wird 2013 vom Bundesrat «aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl dieser Personengruppe» abgelehnt. Zudem würde ein solches Vorgehen – vorerst keine Einzelfallprüfung – unter anderem «die Identifizierung von Personen, die sich möglicherweise Verbrechen des Völkerstrafrechts zuschulden haben kommen lassen oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit der Schweiz darstellen, erschweren», wie der Bundesrat 2015 festhält. →<sup>11</sup>

Wie bei Gesuchen aus allen anderen Ländern findet auch bei jenen aus Syrien eine Einzelfallprüfung statt. So führt etwa die Herkunft aus einer von Kampfhandlungen betroffenen Region nicht automatisch zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Eine Kollektivverfolgung kurdischer, christlicher oder jesidischer Asylsuchender aus Syrien wird verneint. →<sup>12</sup> Angesichts der komplexen, volatilen und von Region zu Region unterschiedlichen Lage werden die Asylgründe – regimekritische Aktivitäten, Militärdienstverweigerung, Desertion, Verfolgung durch Dritte – jeweils fallspezifisch beurteilt. Asyl wird nur gewährt, wenn eine konkrete und gezielte Verfolgung aus asylrelevanten Gründen glaubhaft gemacht wird. →<sup>13</sup>

### Humanitäre Visa

Die Einreichung von Asylgesuchen auf Schweizer Vertretungen im Ausland ist seit 2012 nicht mehr möglich. Das Schweizer Recht sieht jedoch vor, dass Personen, die unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sind, die Einreise mit einem sogenannten humanitären Visum bewilligt werden kann. Die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht.

Von 2011 bis Frühjahr 2018 haben die Schweizer Vertretungen in Beirut, Ankara, Istanbul und Amman über 2200 humanitäre Visa an syrische Staatsangehörige erteilt. →<sup>14</sup>

### Visaerleichterungen

Ein weiteres Tor, das die Schweiz für syrische Flüchtlinge öffnet – neben dem Asylverfahren, den humanitären Visa und der Beteiligung an Resettlement-Programmen des UNHCR →<sup>15</sup> –, sind Visaerleichterungen für Familienangehörige von bereits in der Schweiz wohnhaften syrischen Staatsangehörigen. Von diesem im September 2013 gefällten Beschluss des EJPD profitieren fast 5000 Personen. Ziel der Ende November 2013 beendeten Ausnahmeregelung ist es, kriegsbeeinträchtigten Familienangehörigen rasch die sichere Ausreise aus der Krisenregion zu ermöglichen. Die Visa werden durch Schweizer Botschaften in Nachbarländern Syriens ausgestellt. Rund drei Viertel der mit einem solchen Visum eingereisten Personen stellen in der Folge ein Asylgesuch, rund ein Viertel wird im Rahmen des Ausländergesetzes vorläufig aufgenommen. →<sup>16</sup>

10 Vgl. Antrag DB Asyl vom 20.03.2013 an die Geschäftsleitung «Erneute Überprüfung der Asyl- und Wegweisungspraxis Syrien», in: BFM AZ 215.334-39/2019/02467. Ein wesentlicher Grund für die Aufhebung des Moratoriums ist die Rechtsprechung des BVGer, das eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung gutgeheissen hat. Vgl. BVGer-Urteil vom 26.02.2013 (E-6418/2012). Auch beim UNHCR und unter den EU-Staaten herrscht Konsens darüber, dass ein Moratorium zwei Jahre nach Ausbruch des Konflikts in Syrien nicht mehr vertretbar ist.

11 Vgl. Stellungnahmen des Bundesrates vom 20.11.2013 zur Interpellation 13.3776 «Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien?» und vom 13.05.2015 zur Interpellation 15.3294 «Asylgesetz: Gewährung vorübergehenden Schutzes speziell für Menschen aus Syrien?».

12 Zur Frage der Kollektivverfolgung von Kurden vgl. BVGer-Urteil vom 14.07.2015 (D-3001/2013). Zur Frage der Kollektivverfolgung von Christen liegen mehrere Urteile des BVGer in Bezug auf die Situation in bestimmten Städten und Provinzen vor. Vgl. etwa das BVGer-Urteil zu Aleppo vom 13.04.2017 (D-5884/2015). Zur Frage der Kollektivverfolgung von Jesiden vgl. BVGer-Urteil vom 17.02.2017 (D-5771/2014).

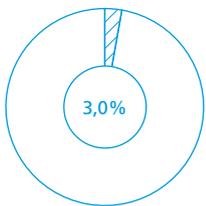
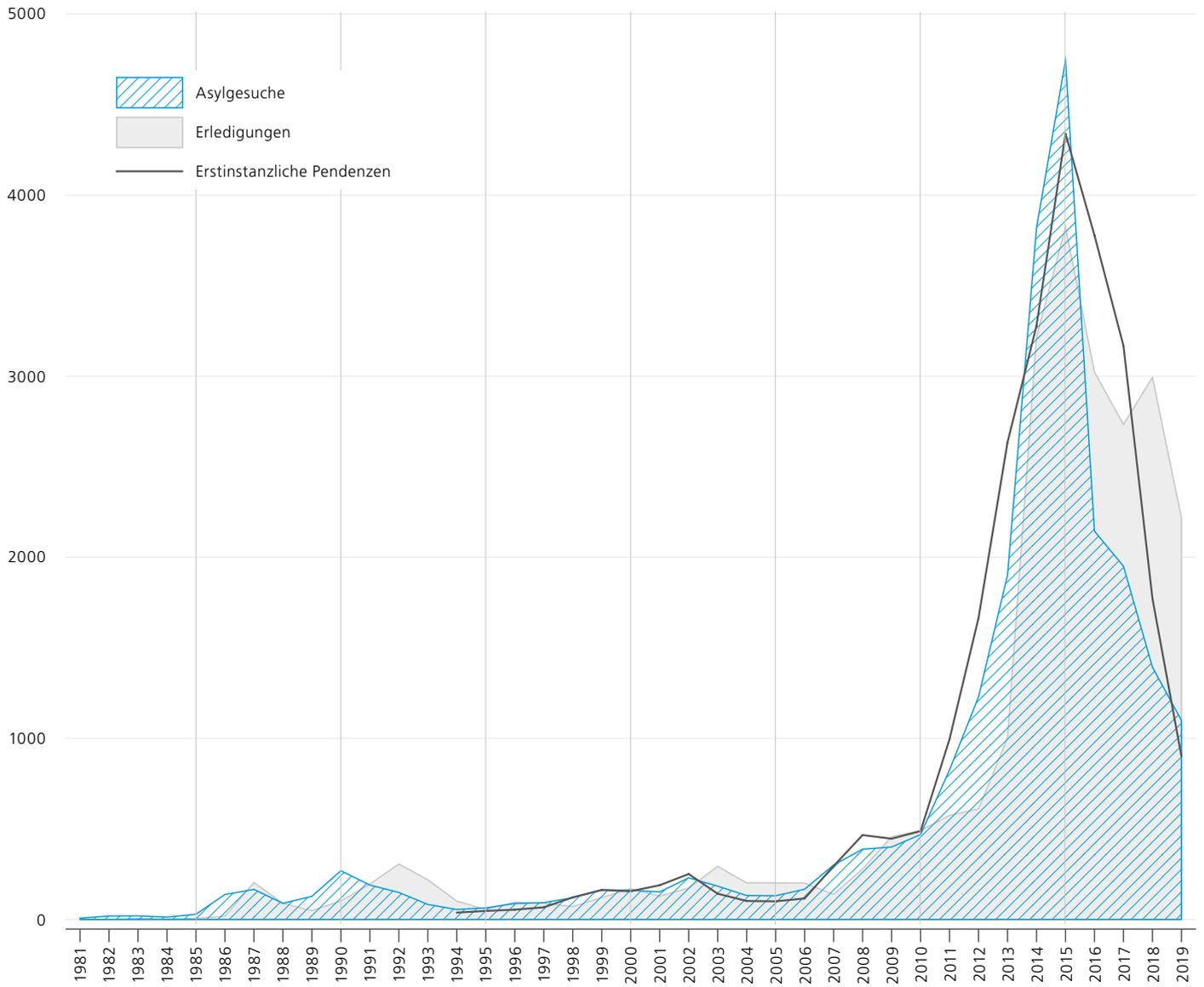
13 Vgl. Notiz vom 20.08.2015 «Syrien – Asyl- und Wegweisungspraxis», in: BFM AZ 215.334-39/2019/01163. Das UNHCR kritisiert die vergleichsweise tiefe Anerkennungsquote der Schweiz bei Syrien-Gesuchen und fordert eine weniger restriktive Entscheidpraxis. Vgl. Notiz vom 22.09.2015 «Syrienpraxis im Vergleich», in: SEM AZ 215.334-39/2019/02467.

Zur Beurteilung der verschiedenen einzelfallspezifischen Konstellationen im Syrien-Kontext vgl. BVGer-Urteile vom 25.02.2015 (D-5779/2013), vom 22.10.2015 (D-2027/2015), vom 28.10.2015 (D-3839/2013) und vom 18.02.2015 (D-5553/2013).

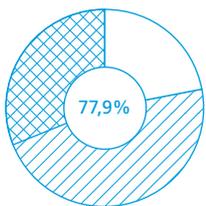
14 Fact Sheet Syrien vom 20.04.2018, in: SEM AZ 215.4/2018/00022. Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates vom 04.09.2013 zur Interpellation 13.3306 «Auflagen für die Erteilung von humanitären Visa an syrische Staatsangehörige lockern».

15 Vgl. Kapitel «Resettlement» in dieser Studie.

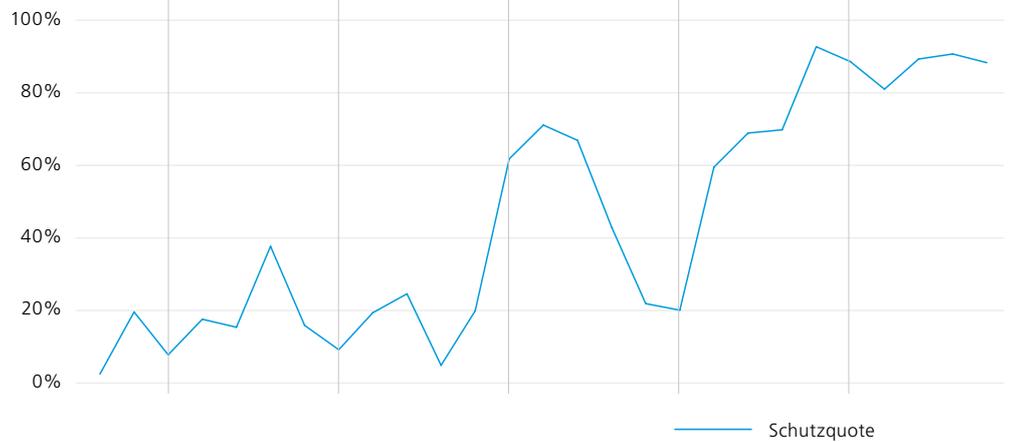
16 Medienmitteilung Bundesrat vom 29.11.2013 «Vorübergehende Visa-Erleichterungen für Verwandte von syrischen Staatsangehörigen aufgehoben». Siehe auch die Stellungnahmen des Bundesrates vom 13.08.2014 zur Interpellation 14.3350 «Besserer Schutz für syrische Flüchtlinge», vom 13.05.2015 zur Motion 15.3365 «Schutz syrischer Flüchtlinge. Individuelle Einreise fördern» und vom 02.09.2015 zur Motion 15.3462 «Botschafts asyl in der EU».



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981-2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (30,9%) 1993-2019







# Türkei

*«Asylsuchende Kurden sind keine klassischen Gewaltflüchtlinge.» →<sup>1</sup>*

Schreiben des EJPD-Vorstehers vom 30.01.1991

<sup>1</sup> Schreiben des EJPD-Vorstehers vom 30.01.1991 an den Landammann und Regierungsrat des Kantons Obwalden, in: BAR E4280A#2017/359#154-1\*.



Abb. 20 Gesuche türkischer Staatsangehöriger werden Ende der 1980er-Jahre in einem beschleunigten Verfahren geprüft und die Asylsuchenden oft in abgelegenen Bundeszentren untergebracht.

Die schlechte ökonomische Lage in der Türkei und die gleichzeitige Nachfrage nach Arbeitskräften in der Schweiz führen von 1960 bis 1980 zu einer wirtschaftlich motivierten Einwanderung türkischer Staatsangehöriger in die Schweiz. →<sup>2</sup> In diesen Jahren ersuchen nur vereinzelt Personen aus der Türkei – Angehörige christlicher Minderheiten – in der Schweiz um Asyl. Erst die nach dem Militärputsch vom 12. September 1980 einsetzende Repression und die Verhängung des Kriegsrechts lösen eine Fluchtbewegung nach Europa aus. Auch in der Schweiz ersuchen in der Folge türkische Gewerkschafter, Studierende und Mitglieder linker oppositioneller Gruppierungen um Asyl – im Jahr 1985 werden fast 4000 Gesuche registriert. Die prekäre Menschenrechtssituation, die Verfolgung von Regimekritikern und die Ausweitung der militärischen Auseinandersetzungen zwischen der «Kurdischen Arbeiterpartei» (PKK) und dem türkischen Militär führen zu einem weiteren Anstieg. Im Jahr 1988 werden in der Schweiz beinahe 10 000 Asylgesuche eingereicht. Dabei zeigt sich, dass die politisch bedingte Fluchtbewegung aus der Türkei durch eine Arbeitsmigration überlagert wird. →<sup>3</sup> Um diesen Trend zu brechen, beschliessen die Schweizer Behörden im Jahr 1988, vermutlich aussichtslose Gesuche

<sup>2</sup> Zur Migration aus der Türkei in die Schweiz vgl. Bundesamt für Migration (Hg.): *Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei in der Schweiz*. Bern 2010; Ideli, Mustafa/Suter, Virginia /Kieser, Hans-Lukas (Hg.): *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei-Schweiz 1961–2011*, Zürich 2011.

<sup>3</sup> Vgl. Notiz DFW vom 14.11.1998 «Asylgesuche von türkischen Staatsangehörigen», in: BAR E4280A#2017/359#166\*.

türkischer Asylsuchender durch alle Instanzen im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens – des sogenannten *Verfahrens 88* – zu behandeln. Das anvisierte Ziel wird erreicht, die Verfahrensdauer wird verkürzt, die Zahl der Neueingänge kann stabilisiert werden. →<sup>4</sup> Aufgrund der positiven Erfahrungen mit diesem spezifischen Verfahren für die Türkei wird es später auf andere Länder ausgedehnt. →<sup>5</sup>

Bei der Prüfung von Asylgesuchen türkischer Staatsangehöriger – mehrheitlich sind es junge kurdische Männer – stellen sich im Laufe der Jahre mehrere spezifische Fragen:

### Gruppenverfolgung

Unter den türkischen Asylsuchenden befinden sich auch Personen, die geltend machen, allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit verfolgt zu werden. Bei diesen Asylsuchenden gilt es zu prüfen, ob sie allenfalls einer Gruppenverfolgung ausgesetzt sind:

#### KURDEN

In Bestätigung der Praxis der Vorinstanz verneint die Asylrekurskommission 1993 eine Gruppenver-

folgung von türkischen Asylsuchenden kurdischer Herkunft allein aufgrund der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit. →<sup>6</sup>

#### CHRISTEN

Ebenso wird von der Asylrekurskommission im Jahr 2006 das Vorliegen einer Gruppenverfolgung von syrisch-orthodoxen Christinnen und Christen verneint und damit die Praxis der Vorinstanz bestätigt. →<sup>7</sup>

#### JESIDEN

Eine Gruppenverfolgung wird hingegen 1995 von der Asylrekurskommission – bezogen auf die damaligen Verhältnisse – bei der religiösen Minderheit der Jesiden anerkannt. 2013 hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich die Lage der religiösen Minderheiten in der Türkei in der Zwischenzeit verbessert habe und daher nicht mehr von einer Kollektivverfolgung der Jesiden gesprochen werden könne. →<sup>8</sup>

### Individuelles Risikoprofil

Die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft türkischer Asylsuchender erweist sich angesichts der komple-

<sup>4</sup> Vgl. Pressemitteilung DFW vom 13.09.1989: «Auswertung des beschleunigten Asylverfahrens / Verfahren 88», in: BAR E4280A#1998/296#391\*. Das Verfahren 88 ist umstritten. So hat etwa die Unterbringung der türkischen Asylsuchenden in oft abgelegenen Bundeszentren Hungerstreiks zur Folge oder wird die «zunehmende Verwahrlosung des Verfahrens» kritisiert. Vgl. Schreiben SFH an den DFW vom 09.12.1988, in: BAR E4280A#1998/226\*.

<sup>5</sup> Pressemitteilung DFW vom 16.11.1989: «Ausdehnung der beschleunigten Varianten des Asylverfahrens (V 88)», in: BAR E4280A#2016/158#263\*.

<sup>6</sup> EMARK 1993/37 und EMARK 1993/20.

<sup>7</sup> EMARK 2006/26. Vgl. auch die Antwort des Bundesrates vom 10.12.1990 auf die Frage 90.5305 «Christenverfolgung in der Türkei/Aufnahmepaxis».

<sup>8</sup> EMARK 1995/1, BVGer vom 15.04.2013 (E-6028/2011).

nen Parteienlandschaft und der sich immer wieder ändernden politischen Verhältnisse in der Türkei oft als anspruchsvoll. Von zentraler Bedeutung ist es deshalb, ein individuelles Risikoprofil jeder asylsuchenden Person zu erstellen und eine Gesamtwürdigung aller einzelfallspezifischen Umstände vorzunehmen – dazu gehören das Vorliegen einer polizeilichen Registrierung politischer Tätigkeiten, die Möglichkeit einer Reflexverfolgung wegen politischer Tätigkeiten von Familienangehörigen, exilpolitische Aktivitäten usw.

Politisch motivierte Verfolgung oder begründete Furcht vor Verfolgung kann insbesondere vorliegen bei tatsächlichen oder vermeintlichen Mitgliedern und Sympathisanten legaler und illegaler politischer Parteien, bei Personen, die sich journalistisch oder sonst kritisch gegenüber dem Regime geäußert haben, und bei Verwandten, die eine Reflexverfolgung befürchten. →<sup>9</sup> Bei Personen mit einem hängigen Gerichtsverfahren wird stets geprüft, ob der strafrechtlichen Verfolgung asylrechtlich relevante Motive zugrunde liegen.

Die Anerkennungsquote türkischer Asylsuchender schwankt. Sie ist in den 1980er-Jahren niedrig, steigt in den Folgejahren an und liegt seither zwischen 30 und 70 Prozent. Dies ist auch Folge einer vergleichsweise hohen Zahl von erfolgreichen Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide. →<sup>10</sup>

## Asylausschlussgründe

Flüchtlinge können unter anderem wegen verwerflicher Handlungen vom Asyl ausgeschlossen werden. →<sup>11</sup> Bei der Prüfung allfälliger Ausschlussgründe stellt sich im Türkei-Kontext stets die Frage nach der Abgrenzung zwischen legitimem Freiheitskampf einer politischen Organisation und der Anwendung von Gewalt zur Erreichung der politischen Ziele. Zu beurteilen ist jeweils, ob im Einzelfall eine rechtsstaatlich legitime Strafverfolgung vorliegt oder der betroffenen Person ein sogenannter *Politmalus* – eine politisch motivierte Strafverschärfung – droht. Bei konkreten Hinweisen auf die Mitgliedschaft eines Asylsuchenden in einer gewalttätigen Organisation wird stets die Anwendung von Ausschlussgründen geprüft. In der Praxis führt die blossе Mitgliedschaft in der PKK und in verwandten Organisationen nicht zu einem Asylausschluss. →<sup>12</sup>

## Wegweisung

Einen generellen oder vorübergehenden Ausschaffungsstopp für kurdische Asylsuchende, wie er wiederholt gefordert wird, lehnen die Asylbehörden ab. So hält der Bundesrat in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage 1988 fest, dass die Menschenrechtssituation in der Türkei zwar unbefriedigend ist. Da es «keine systematische Verfolgung der kurdischen Gemeinschaft durch die türkischen Behörden gibt, ist allerdings ein generelles Wegweisungsmoratorium nicht gerechtfertigt». →<sup>13</sup> Ebenso lehnt der Bundesrat 1991 einen vorübergehenden Vollzugsstopp für Kurden aus der Türkei ab, wie er während des Golfkriegs gefordert wird. →<sup>14</sup>

Die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs wird nach Provinzen differenziert beurteilt. Die Rückkehr in die Provinzen im Südosten der Türkei, in denen der Ausnahmezustand gilt, wird Ende der 1980er-Jahre grundsätzlich als unzumutbar erachtet. Bei Asylsuchenden aus Provinzen, in denen bewaffnete Auseinandersetzungen stattfinden, wird geprüft, ob sie über eine innerstaatliche Aufenthaltsalternative ausserhalb der umkämpften Gebiete verfügen. Die Frage wird für Angehörige der kurdischen Volksgruppe grundsätzlich bejaht. →<sup>15</sup>

Der Vollzug der Wegweisung gilt in der Folgezeit bezüglich sämtlicher Regionen des Landes als grundsätzlich zumutbar. Unzumutbar ist er gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom März 2013 im Fall zweier südöstlicher Provinzen an der Grenze zu Syrien, in denen eine Situation allgemeiner Gewalt herrscht. →<sup>16</sup>

## Putschversuch vom Juli 2016

Die Zahl der Asylgesuche aus der Türkei geht im Lauf der 2000er-Jahre zurück, nimmt aber mit den erneuten gewaltsamen Zusammenstössen im Südosten der Türkei im Jahr 2015 und nach dem gescheiterten Putsch vom Juli 2016 wieder zu; von rund 400 im Jahr 2015 auf knapp 1300 im Jahr 2019. Die Säuberungsaktionen und Massenfestnahmen führen bei türkischen Asylsuchenden zu neuen Risikoprofilen. Diese erfordern eine sorgfältige einzelfallspezifische Gesuchsprüfung insbesondere bei tatsächlichen oder vermeintlichen Mitgliedern der «Gülen-Bewegung».

<sup>9</sup> Zur Reflexverfolgung vgl. die Ausführungen im BVGer-Urteil vom 09.05.2018 (E-6244/2016).

<sup>10</sup> Vgl. Bericht BFM vom 31.07.2008 «Folgeauftrag vom 02.07.2008 zum Dienstreisebericht Eurasil-Workshop Türkei vom 24.06.2008 in Nürnberg; Asylpraxis BFM (CH) und BAMF (D)», in: BFM AZ 023.62/2006/00035.

<sup>11</sup> Zu Inhalt und Auslegung des Begriffs «verwerfliche Handlung» vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr «Die Asylunwürdigkeit und der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft».

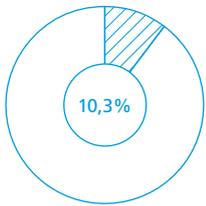
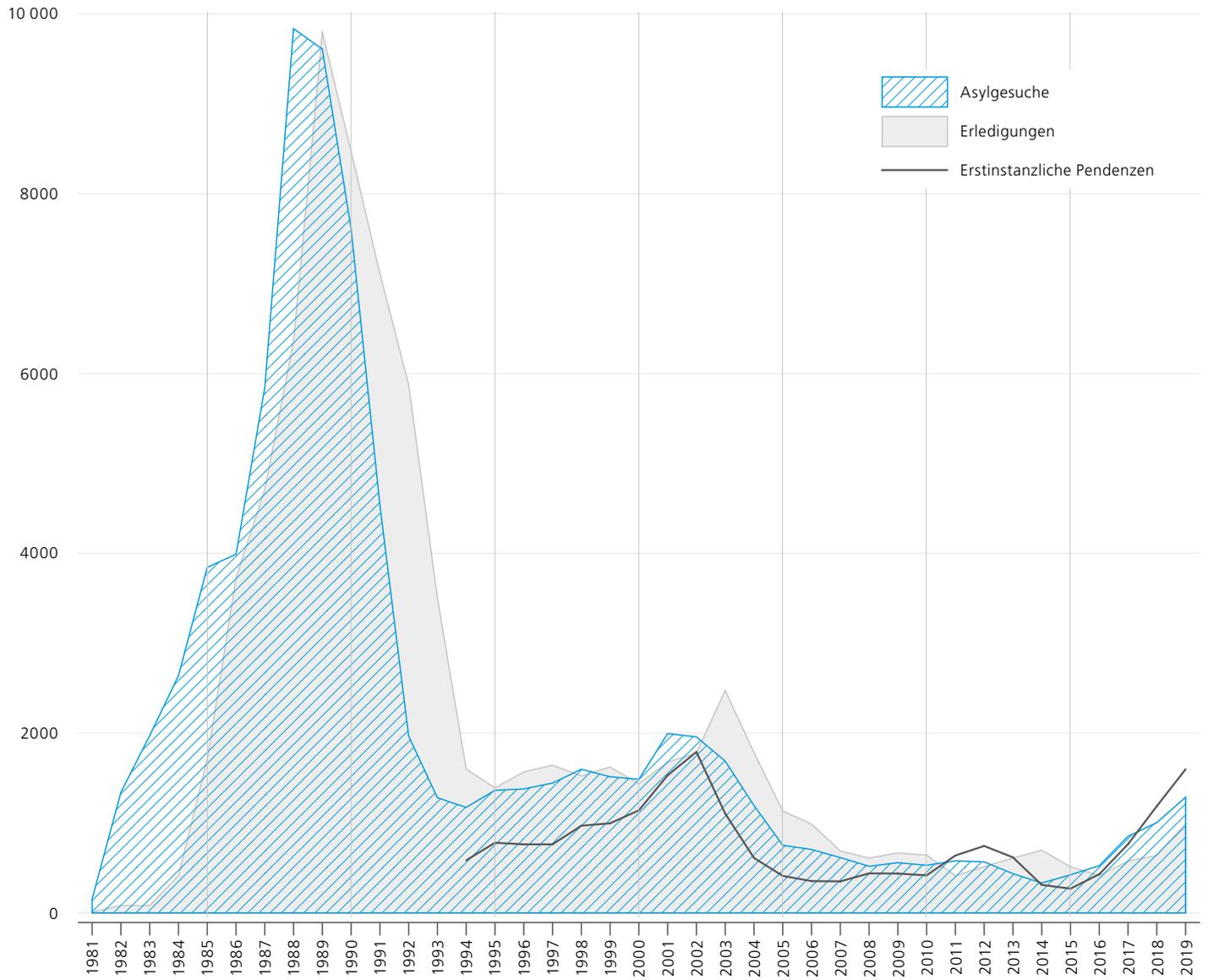
<sup>12</sup> EMARK 2002/9; BVGer-Urteil vom 14.01.2011 (E-5894/2008).

<sup>13</sup> Antwort des Bundesrates vom 28.11.1988 auf die Interpellation 88.584 «Kurdische Asylanten. Ausschaffungsmoratorium», in: BAR E4280A#2016/158#543\*.

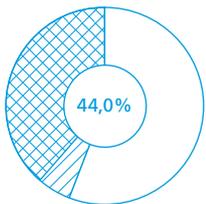
<sup>14</sup> Antwort des Bundesrates vom 30.01.1991 auf die Dringliche Einfache Anfrage 91.1001 «Ausschaffungsstopp für Kurden», in: BAR: E4280A#2016/158#632\*.

<sup>15</sup> Gattiker, Mario: Das Asyl- und Wegweisungsverfahren. Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.06.1998. Bern 1999, S. 95.

<sup>16</sup> BVGer-Urteil vom 15.03.2013 (E-2560/2011).



Anteil an allen Asylgesuchen  
1981–2019



Schutzquote total  
davon Anerkennungsquote  
total (38,5%) 1993–2019



Schutzquote



# IV THEMEN

Nach der Darstellung der Asyl- und Wegweisungspraxis für einzelne Herkunftsländer von Asylsuchenden richtet sich das Augenmerk auf ausgewählte länderübergreifende Themen. Diese betreffen die für die Praxisentwicklung wesentlichen Phasen, Bereiche und Aspekte des Asylverfahrens.



# Einreise

*«Das Asylgesuch muss auch bei aussichtslosen Vorbringen geprüft werden.» →<sup>1</sup>*

Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010

Das erstinstanzliche Asylverfahren besteht aus einer Reihe von aufeinander abgestimmten Schritten. Das Management seiner ersten Phase – Asylsuchende aufnehmen, registrieren, daktyloskopieren, summarisch befragen, betreuen, einem Kanton zuteilen – stellt für die Asylbehörden in organisatorischer Hinsicht eine besondere Herausforderung dar. Denn es ist im Voraus nicht bekannt, wo, wann, wie viele Personen aus welchen Herkunftsländern die Schweiz um Schutz ersuchen werden. Die Zahl der Gesuche schwankt jährlich und monatlich zum Teil beträchtlich. So gestaltet sich der Aufnahmeprozess anders, wenn wie im Mai 1984 nur gut 600 Asylgesuche, im Mai 1991 rund 3300 Asylgesuche oder im Mai 2019 etwas über 1200 Asylgesuche eingereicht werden.

Mit gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen wird seit den 1980er-Jahren versucht, die von mehreren Variablen beeinflusste erste Phase des Verfahrens zu steuern und dadurch besser planbar zu machen – dies mit dem

Ziel, die individuelle Gesuchsprüfung so rasch als möglich einzuleiten. Die im Laufe der Jahre ergriffenen Massnahmen betreffen hauptsächlich die Bereiche Gesuchstellung, Unterbringung und Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone sowie Ort und Zeitpunkt der Gesuchsprüfung. Die Massnahmen haben zum Teil zu den angestrebten Ergebnissen geführt, zum Teil nicht, zum Teil erst zeitverzögert.

## Gesuchstellung

Das erste Asylgesetz von 1979 sieht vor, dass ein Asylgesuch, dessen Einreichung an keine besondere Form gebunden ist, uneingeschränkt an der Grenze, im Inland oder auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland gestellt werden kann. Die Mehrheit der Asylsuchenden reist allerdings illegal und unter Umgehung der Grenzkontrollen in die Schweiz ein und ersucht im Inland bei einer kantonalen Behörde um Asyl.

<sup>1</sup> Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010, S. 4468.

Eidgenössischer Justiz- und Polizeidepartement  
 Département fédéral de justice et police  
 Dipartimento federale di giustizia e polizia

Bundesamt für Flüchtlinge  
 Office fédéral des réfugiés  
 Ufficio federale dei rifugiati

  
 Eintritt: 3.5.91 / 1<sup>er</sup>  
 Zimmer-Nr. ~~123~~ 402  
 Geld: Fr. 70.-  
 Durchsuchung: *ja*

---

**Kontrollblatt Empfangsstelle**

N [REDACTED] / pdl ( ) Dossier bereits eröffnet  
 Name: [REDACTED]

Merkblatt abgegeben  
 Personalblatt ausgefüllt  
 Daktyloskopie  
 Kurzeinvernahme 37965  
 Passierschein  
 Zuweisungsentscheid *ZH*  
 Art. 6 oder 19 Asylgesetz, oder Nichteintretens-  
 entscheid; Bemerkungen:

Vertreten durch:

---

Einreise unter Umgehung der Grenzkontrolle  
 Einreise über bezeichneten Grenzübergang, durch  
 OPW bewilligt  
 Legale Einreise mit gültigen Pass

---

Empfangsbestätigung:

Der unterzeichnende Asylgesuchsteller bestätigt, den Passierschein, den  
 Zuweisungsentscheid und den Transportgutschein erhalten zu haben.

Kreuzlingen, den 07.05.1991

  
 .....  
 (Unterschrift)

Abb. 21 Nach der Einreise in die Schweiz werden Asylsuchende registriert, daktyloskopiert und befragt. Im Bild: Kontrollblatt der Empfangsstelle Kreuzlingen aus dem Jahr 1991.

Um die Einreise von Asylsuchenden besser kontrollieren zu können, wird 1986 beschlossen, dass Asylgesuche an der Grenze nicht mehr an jedem beliebigen Grenzposten, sondern ausschliesslich an 24 bezeichneten Grenzübergängen – sogenannten *Grenztoren* – eingereicht werden können. →2 Da jedoch anders als geplant nur wenige Asylsuchende an den Grenztoren um Asyl ersuchen und die meisten weiterhin illegal in die Schweiz einreisen, wird das Konzept zur «Bekämpfung der illegalen Einreisen und des Schleppertums» →3 1990 wieder abgeschafft.

2 Schreiben EJPD vom 27.11.1986 an die Regierungen der Kantone, in: BAR E4280A#1998/296#392\*.  
 3 Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom 25.04.1990, BBl 1990 II, S. 626.

Eine einschneidende Beschränkung der Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen, folgt 2012. Hauptsächlich infolge der markant gestiegenen Auslandsgesuche – vor allem aus Eritrea, Sri Lanka, Somalia und dem Irak – wird im Rahmen einer dringlichen Revision des Asylgesetzes das sogenannte *Botschaftsverfahren* abgeschafft. →<sup>4</sup> Die Möglichkeit, bei einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, wurde 1979 vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs und der südamerikanischen Diktaturen ins erste Asylgesetz aufgenommen. Mit der Aufhebung dieser Möglichkeit folgt die Schweiz dem Beispiel anderer Staaten. Sie ist zu Beginn der 2010er-Jahre das letzte europäische Land, das diesen speziellen Weg zur Schutzgewährung noch kennt. Die nach 2013 mehrmals geforderte Wiedereinführung des Botschaftsverfahrens, das in gut drei Jahrzehnten insgesamt mehreren Tausend gefährdeten Personen eine sichere und legale Einreise in die Schweiz ermöglicht hat, lehnen Bundesrat und Parlament wiederholt ab. Die Schweiz wäre allerdings bereit, wie der Bundesrat 2015 festhält, die Wiedereinführung des Botschaftsverfahrens zu prüfen, «falls die EU diese Option in Zukunft diskutieren sollte». →<sup>5</sup>

Heute kann in der Schweiz ein Asylgesuch an den internationalen Flughäfen Zürich und Genf, an einem geöffneten Grenzübergang oder in einem Bundesasylzentrum gestellt werden. →<sup>6</sup> Die einzige Möglichkeit, die Schweiz aus dem Ausland um Schutz vor Verfolgung zu ersuchen, ist ein Antrag auf ein *humanitäres Visum*. →<sup>7</sup>

## Verteilschlüssel

Zu Beginn der 1980er-Jahre bestimmt der Asylsuchende «in der Regel den Kanton selber, der für die Betreuung seines Falles zuständig ist». →<sup>8</sup> Das Asylgesetz sieht noch keinen Mechanismus zur Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone vor. Nur bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bestimmt das EJPD, wie diese auf die Kantone verteilt werden. →<sup>9</sup>

Individuelle Asylgesuche werden vor allem in den Agglomerationen der grösseren Städte – Zürich, Bern, Basel, Lausanne und Genf – gestellt. In der Folge kommt es dazu, dass einzelne übermässig beanspruchte Kantone sich weigern, weitere Asylgesuche entgegenzunehmen, und einen Zuweisungsstopp fordern. Andere geraten mit

der Durchführung der ihnen damals obliegenden Asylanörungen in Verzug und bekunden Mühe, geeignete Unterkünfte zu finden. Zudem ist in Gebieten mit starker Konzentration von Asylsuchenden «eine zunehmende Fremdenfeindlichkeit» festzustellen, wie 1984 in einem internen Papier festgehalten wird. →<sup>10</sup> Der Bund erwägt deshalb die Schaffung von Grosszentren mit einer Aufnahmekapazität von 300 bis 400 Personen, «da die Unterbringung von Asylanten in Hotelunterkünften bei der einheimischen Bevölkerung Unzufriedenheit hervorruft». →<sup>11</sup> Die angespannte Situation in einzelnen Kantonen kann jedoch vorübergehend dadurch entschärft werden, dass sich mehrere Kantone auf freiwilliger Basis bereit erklären, Asylsuchende aus besonders beanspruchten Kantonen zu übernehmen. →<sup>12</sup>

Um eine gleichmässige gesamtschweizerische Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone sicherzustellen, wird 1986 ein im Grundsatz bis heute gültiger, von den Kantonen gemeinsam festgelegter bevölkerungsproportionaler Verteilschlüssel eingeführt. →<sup>13</sup> Die Verteilung auf die Kantone wird seither zentral durch den Bund vorgenommen. Die Weiterverteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden liegt in der Kompetenz der Kantone.

Der Verteilschlüssel erweist sich in der Folgezeit für die Steuerung des Asylverfahrens als unentbehrlich. Die Weiterentwicklung dieses in den 1980er-Jahren entstandenen Instruments schreitet voran. Seit 2019 erfolgt die Verteilung der Asylsuchenden mit Unterstützung eines elektronischen Systems. International Beachtung findet ein Pilotversuch des SEM in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich, bei dem seit 2018 Asylsuchende mittels künstlicher Intelligenz gezielt so auf die Kantone verteilt werden, dass sie bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. →<sup>14</sup>

## Gesuchsprüfung

1988 werden in Grenznähe an den Hauptverkehrsachsen in Basel, Chiasso, Genf und Kreuzlingen sogenannte Empfangsstellen (ES) des Bundes errichtet. →<sup>15</sup> Ihre Hauptaufgabe besteht in der Registrierung, Erstbefragung und Verteilung der einreisenden Asylsuchenden auf die Kantone. Neu können Asylgesuche im Inland nur noch in einer der vier ES gestellt werden.

- 4 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010, S. 4467.
- 5 Stellungnahme des Bundesrates vom 02.09.2015 zur Motion 15.3484 «Flüchtlingstragödien im Mittelmeer. Rasch und massiv konkret vor Ort helfen und Türen in der Festung Europa schaffen». Zu den Gründen, die zur Abschaffung des Botschaftsverfahrens führen, vgl. BBl 2010, S. 4467 ff.
- 6 Zum Ablauf des Flughafenverfahrens vgl. den Artikel im SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr.
- 7 Zur Einreichung des Asylgesuchs vgl. die Ausführungen im SFH-Handbuch, S. 60 ff.
- 8 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 02.12.1985, BBl 1986 I, S. 8.
- 9 Art. 29 Asylgesetz vom 05.10.1979. Die Kantone werden vor einem solchen Entscheid angehört und können beim Bundesrat Beschwerde erheben.
- 10 Notiz vom 21.05.1984 «Flüchtlingslage Schweiz; Zahlen und Trends», in: BAR E4280A#1998/296#423\*.
- 11 Schreiben BAP an die Kantone vom 07.03.1983 «Flüchtlingsfragen», in: BAR E4280A#2917/355#1146\*.
- 12 Vgl. Berichte über die Geschäftsführung des Bundesrates im Jahr 1983 und 1984, S. 152 bzw. 147.
- 13 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 02.12.1985, BBl 1986 I, S. 21.
- 14 Vgl. Medienmitteilung Schweizerischer Nationalfonds vom 06.11.2019 «Latsis-Preis 2019: Dominik Hangartner's Forschung bringt kühle Analyse in die heisse Migrationsdebatte».
- 15 Die 1988 auf dem Gelände des Flughafens Genf-Cointrin errichtete ES wird im Jahr 2000 nach Vallorbe transferiert. 2011 erfolgt die Umwandlung des Transitentrums Altstätten in ein fünftes Empfangs- und Verfahrenszentrum des Bundes. Im Mai 2016 wird auf dem Gelände des ehemaligen Zieglerspitals in Bern ein weiteres EVZ eröffnet.

Mit der Errichtung der ES erhält der Bund ein Instrument zur Steuerung des Verfahrens. In mehreren Projekten wie dem namens *Asylofix* –<sup>16</sup> wird erprobt, ob es möglich ist, Asylverfahren bereits während des Aufenthalts der Asylsuchenden in den ES durchzuführen und abzuschliessen. Falls dies nicht möglich ist, sollen die weiteren Verfahrensschritte – beispielsweise die Ansetzung der Bundesanhörung – noch in den ES eingeleitet werden.

Als geeignet für eine Behandlung in den ES gelten aus Behördensicht Asylgesuche, die offensichtlich unbegründet sind – etwa solche von Personen aus verfolgungssicheren Staaten – oder die missbräuchlich eingereicht werden – etwa solche von Personen mit vermutlich falscher Angabe der Staatsangehörigkeit. So wird ab 1998 im Bundesamt für Flüchtlinge ein Projekt umgesetzt, dessen Ziel es ist, «keinen Trendbruch bei Asylgesuchen von Pseudojugoslawen und Albanern zu erreichen». –<sup>17</sup> Im Rahmen des Projekts werden in den ES auch Anhörungen zu den Fluchtgründen durchgeführt und Asylentscheide verfasst. Zum Teil findet auch der Vollzug von Wegweisungen in Drittstaaten von dort aus statt. Die Ziele werden erreicht, und das getestete Verfahren wird in modifizierter Form auf weitere Herkunftsländer und Gesuchskategorien ausgedehnt. –<sup>18</sup>

Da sich nach Ansicht des Bundesrates die erstinstanzliche Erledigung von Asylgesuchen bereits in den ES als eine «zweifelloser sehr wirksame Massnahme zur Beschleunigung des Asylverfahrens» –<sup>19</sup> erweist, wird 2001 in allen ES zusätzlich eine Verfahrenssection eingerichtet. 2006 werden die ES in diesem Sinne programmatisch in Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) umbenannt. –<sup>20</sup>

## Unterbringung

Das Funktionieren der Empfangsstellen und speziell die angestrebte beschleunigte Prüfung von Asylgesuchen werden dadurch erschwert, dass die Aufnahmekapazitäten der ES zu knapp sind. Hinzu kommt, dass die maximale Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden in den ES gesetzlich befristet ist. Diese werden Mitte der 1980er-Jahre für einen Eingang von rund 10 000 Gesuchen pro Jahr konzipiert. Bei ihrer Inbetriebnahme im Jahr 1988 bieten sie insgesamt Platz für 220 Asylsuchende – im gleichen Jahr werden in

der Schweiz jedoch 16 000 Asylgesuche registriert, 1990 sind es 36 000. –<sup>21</sup> Bei hohen Gesuchseingängen kommt es in den ES daher regelmässig zu Engpässen. So sind sie im Sommer 1988 «schon seit Wochen völlig ausgelastet» und können keine neuen Asylsuchenden aufnehmen. –<sup>22</sup> In Basel dient in jenem Jahr das umfunktionierte Hotelschiff *Ursula* als provisorische ES und in Kreuzlingen 1989 ein Zirkuszelt als temporäre Unterkunft für Asylsuchende. –<sup>23</sup> Bei der Suche nach «allen erdenklichen Möglichkeiten der Unterbringung» wird im gleichen Jahr gar in Betracht gezogen, ausgerangierte Bahnwagen auf Abstellgleisen als provisorische Unterkünfte für Asylsuchende zu nutzen. Die Schweizerischen Bundesbahnen lehnen eine entsprechende Anfrage des DFW ab. –<sup>24</sup>

Kapazitätsengpässe bei der Unterbringung von Asylsuchenden haben eine Reihe von negativen Auswirkungen. Schweizweit müssen mit grossem Aufwand Notunterkünfte gesucht werden, um Obdachlosigkeit von Asylsuchenden zu vermeiden. So wird seit 1988 während mehrerer Jahre ein grosser Teil der Asylsuchenden in den Transit- und Bundeszentren Altstätten, Arbedo, Goldswil, Gorgier, Melchtal, Mols sowie in weiteren provisorischen Unterkünften untergebracht, da die ES häufig überbelegt sind. –<sup>25</sup>

Obwohl die Kapazitäten der ES/EVZ laufend ausgebaut werden, entwickelt sich die Suche nach Unterkünften für Asylsuchende zu einer innenpolitisch und organisatorisch anspruchsvollen Daueraufgabe. Sie stellt die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden bei überdurchschnittlich hohen Gesuchseingängen – wie in den Jahren 1991, 1998/99, 2012 und 2015 – regelmässig vor grosse Schwierigkeiten. Neue Zentren für Asylsuchende stossen bei der lokalen Bevölkerung oft auf Ablehnung und werden von kantonalen und kommunalen Behörden häufig skeptisch beurteilt. –<sup>26</sup>

Das am 1. März 2019 in Kraft getretene neue Asylgesetz soll diesbezüglich Abhilfe schaffen. Ziel ist es, die Mehrheit der Asylverfahren in den auf eine Gesamtkapazität von rund 5000 Plätzen ausgebauten Zentren des Bundes innerhalb kurzer, gesetzlich festgelegter Fristen abzuschliessen. –<sup>27</sup>

16 Im Rahmen des Pilotprojekts *Asylofix* führen 1988 Mitarbeitende der Verfahrenssectionen in den Empfangsstellen Basel und Kreuzlingen direkte Bundesanhörungen durch. Vgl. dazu Pressemitteilungen DFW vom 29.04.1988 und vom 12.09.1988 «Erstbefragung zu den Asylgründen in den Empfangsstellen», in: BAR E4280A#201/355#873\*.

17 «Projektauftrag zum Projekt *Optima*» vom 25.05.1998, in: BFF AZ 401/2002/00574.

18 Antwort des Bundesrates vom 08.03.1999 auf die Einfache Anfrage 98.1193 «Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich» sowie Stellungnahme des Bundesrates vom 05.06.2000 zur Motion 00.3069 «Straffung des Asylverfahrens».

19 Schlussbericht «Pronto» vom 31.08.2000, in: BFF AZ 401/2002/00574. Vgl. auch Antwort des Bundesrates vom 29.11.2002 auf die Interpellation 02.3505 «Ausbau des Empfangsstellenverfahrens».

20 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010, S. 4484.

21 Botschaft über die Errichtung und den Betrieb je einer Empfangsstelle für Asylbewerber in Basel und Chiaso, BBl 1988 II, S. 1494.

22 Pressemitteilung DFW vom 25.08.1988 «Unterbringung von Asylbewerbern im Flüchtlingsheim Altstätten», in: BAR E4280A#2016/158#267\*.

23 Siehe Antwort des Bundesrates vom 02.10.1989 auf die Frage 89.5185 «Empfangsstelle für Asylbewerber in Kreuzlingen». Siehe auch Pressemitteilung DFW vom 29.03.1988 «Provisorische Empfangsstelle in Basel», in: BAR E4280A#1998/296#701\*. Das Hotelschiff *Ursula* wird nach einigen Monaten durch das Schiff *Basilea* ersetzt.

24 Schreiben DFW vom 07.04.1989 an die SBB und Antwortschreiben SBB vom 03.07.1989 und vom 20.09.1989, in: BAR E4280A#2017/355#1137\*.

25 So werden von den rund 41 000 im Jahr 1991 registrierten Asylgesuchen ca. 26 000 in den vier Empfangsstellen des Bundes und rund 14 000 in vier Transitzentren eingereicht. Siehe BFF-Asylstatistik 1991, in: BAR E4280A#2017/355#1089\*. Siehe auch Pressemitteilung DFW vom 13.02.1988 «Neues Bundeszentrum für Asylbewerber in Mols/SG; Eröffnung des Bundeszentrums in Klosters/GR», in: BAR E4280#1998/296#201\*.

26 Vgl. Ecolan-Schlussbericht vom 02.10.2012 «Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM. Auswirkungen der EVZ auf die Standortgemeinden und -kantone».

27 Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes vom 03.09.2014, BBl 2014, S. 8020.



Abb. 22 Da die Empfangsstelle Kreuzlingen im Herbst 1989 überbelegt ist, müssen Asylsuchende temporär in einem Zirkuszelt untergebracht werden.



# Beschleunigung der Asylverfahren

*«Alle Verfahrensgarantien werden eingehalten.» →1*

Bericht des Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 08.09.1989

Die Forderung nach schnelleren Verfahren zieht sich seit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes 1981 wie ein roter Faden durch die Geschichte der Schweizer Asylpolitik. Die Durchführung «einer möglichst grossen Menge fairer und korrekter Asylverfahren innerhalb der Ordnungsfristen» →2 steht als Ziel im Zentrum des behördlichen Handelns. Die zahlreichen Revisionen des Asylgesetzes sind darauf ausgerichtet, «die Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen». →3 So wird bereits in der Botschaft zur ersten Revision des Asylgesetzes 1983 konstatiert, dass die Behandlung der Asylgesuche nicht mit der Zunahme der eingereichten Gesuche Schritt zu halten vermag. Bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliege, vergingen «heute durchschnittlich vier bis sechs Jahre». Dies sei aus rechtsstaatlichen und humanitären Überlegungen ein «unhaltbarer Zustand». Zugleich wird in der Botschaft auch auf die Risiken hingewiesen, die mit dem Handlungsdruck einhergehen. Es gehe darum, das Asylverfahren zu beschleunigen, «ohne dass dadurch die Grundsätze des Rechtsstaates beeinträchtigt» würden. →4

- 1 Bericht DFW vom 08.09.1989 zum Verfahren 88, in: BAR E4280A#1998/296#212\*.
- 2 BFF-Weisung Nr. 3/91 vom 12.06.1991 «Leistungsvorgaben», in: BAR E4280A#2016/158#152\*.
- 3 SFH-Handbuch, S. 28.
- 4 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 06.07.1983, BBl 1983 III, S. 780.

Auf die wiederholt erhobene Forderung nach schnelleren Asylverfahren wird von den Behörden einerseits mit gesetzgeberischen Massnahmen, Strukturanpassungen und Prozessoptimierungen <sup>→5</sup>, andererseits mit rasch umsetzbaren operativen Vorkehrungen reagiert. Vor allem in Zeiten steigender Asylgesuchszahlen, grosser Pendenzenlasten und politischen Drucks schnüren die Asylbehörden in der Regel ein ganzes Massnahmenpaket – zum ersten Mal bereits im Jahr 1982. <sup>→6</sup> Mit einem weiteren Massnahmenkatalog im Jahr 1991 soll ein Trendbruch bei den Gesuchseingängen erreicht werden, da ansonsten «das Asylindividualverfahren ernsthaft gefährdet» sei. <sup>→7</sup>

Nachfolgend werden die Schwerpunkte der operativen Massnahmen dargestellt:

### Priorisierung

Früh wird deutlich, dass der angestrebte Beschleunigungseffekt erzielt werden kann, wenn bei grosser Geschäftslast die Prüfung der Asylgesuche nach Prioritäten erfolgt. Bereits 1982 werden die kantonalen Behörden dazu aufgefordert, den Bundesbehörden jene Asylgesuche «mit einem deutlichen besonderen Dringlichkeitsvermerk» zu melden, bei denen eine «vorrangige und somit beschleunigte Behandlung» angezeigt sei. <sup>→8</sup> 1986 wird eine interne Weisung zur Prioritätenordnung bei der Behandlung von Asylgesuchen erarbeitet und 1991 aktualisiert, da «die Hauptabteilung Asylverfahren kapazitätsmässig nicht in der Lage ist, alle eingehenden Asylgesuche fristgerecht zu behandeln». <sup>→9</sup>

Durch die Priorisierung der Gesuche in einem Triage-System soll eine möglichst frühe Trennung von voraussichtlich klar positiven, klar negativen und näher abzuklärenden Gesuchen vorgenommen werden. Wichtig ist dabei, dass die Prioritäten in allen Phasen des Asylverfahrens und auch in Perioden knapper Ressourcen und hoher Gesuchseingänge eingehalten werden. Stets «in erster Priorität und innert der kürzest möglichen Verfahrensdauer» werden Gesuche von Personen behandelt, die im Asylverfahren straffällig geworden sind oder sich dissoziell verhalten haben. <sup>→10</sup>

Die Priorisierung entwickelt sich im Laufe der Jahre zu einem wichtigen Steuerungsinstru-

ment und wird seit den 1990er-Jahren in internen Weisungen laufend an die aktuellen Erfordernisse angepasst.

### Behandlungsstrategie

Eng mit der Priorisierung der Asylgesuche verknüpft ist die Anwendung von Behandlungsstrategien, für die seit 2014 eine formelle Gesetzesgrundlage besteht. <sup>→11</sup> Behandlungsstrategien haben primär zum Ziel, Gesuche aus Herkunftsländern, die bestimmte Kriterien erfüllen, möglichst umgehend zu behandeln. Es geht in der Regel um Herkunftsländer mit einer tiefen Schutzquote. Die Prüfung gut begründeter Asylgesuche und von Gesuchen aus Herkunftsländern mit einer hohen Schutzquote erfolgt in zweiter Priorität. So weist der Bundesrat in seiner Antwort auf eine 2009 eingereichte Interpellation darauf hin, dass das Bundesamt für Migration «seit Jahren das Schwergewicht darauf lege, Gesuche mit geringer Aussicht auf Asylgewährung prioritär zu behandeln». <sup>→12</sup> Behandlungsstrategien sollen auch den Anreiz für das Einreichen von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen senken, den Unterbringungsbereich entlasten und die Kosten minimieren. Solche Strategien sind in der Regel eine Antwort auf aktuelle Situationen, welche die Behörden zu raschem Handeln veranlassen. Nachfolgend einige Beispiele hierfür.

Im Jahr 1988 kann dank des *Verfahrens 88* eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung bei Asylgesuchen türkischer Staatsangehöriger erzielt werden, sodass der erstinstanzliche Entscheid «bei immerhin rund 80 Prozent der Gesuche während des ersten und bei rund 14 Prozent während des zweiten Jahres» ergeht. <sup>→13</sup> Gemäss der 1990 eingeführten *Safe-Country-Regelung* werden Asylgesuche aus Staaten, die vom Bundesrat als verfolgungssicher bezeichnet wurden, prioritär behandelt. Auf Gesuche von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten wird nicht eingetreten, ausser es liegen im Einzelfall konkrete Hinweise auf eine Verfolgung vor. <sup>→14</sup> Nach dem 2002 im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Basel durchgeführten *Projekt Duo* wird entschieden, Asylgesuche aus bestimmten «Trendländern» beschleunigt und bereits in den EVZ zu behandeln. Es sind dies Gesuche, bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie missbräuchlich oder aussichtslos sind. <sup>→15</sup>

5 Auf die zahlreichen gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen wird in dieser Studie nicht näher eingegangen. Vgl. zu diesem Themenbereich als ein Beispiel unter vielen den Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylverfahren vom März 2011. Zur Optimierung der Geschäftsprozesse siehe Medienmitteilung EJPD vom 29.07.2009 «Bundesamt für Migration: Prozessoptimierung eingeleitet». Vgl. auch den Evaluationsbericht vom Dezember 2011 zur Reorganisation des BFM.

6 Siehe Papier BAP vom 25.11.1982 «Probleme im Asylbereich. Massnahmenkatalog»; in: BAR E4280A#1998/296#272\*. Es folgen weitere Massnahmenpakete, so etwa im Jahr 2008, als auf den starken Gesuchsanstieg mit dem «Aktionsplan Asylverfahren» reagiert wird. Der Schwerpunkt dieses Massnahmenpakets liegt auf der Erhöhung der Produktivität im Asylverfahren. Vgl. Migrationsbericht BFM 2008, S. 29.

7 Begleitnotiz DFW vom 20.03.1991 «Leistungs- und Kapazitätssteigerung bei der HAV», in: BAR E4280A#2016/158#136\*.

8 Erwähnt im Schreiben BAP vom 28.05.1984 an die Fremdenpolizeibehörden, in: BAR E4280A#1998/296#400\*.

9 Weisung Nr. 2/91 des BFF vom 01.03.1991, in: BAR E4280A#1998/158#296\*.

10 Stellungnahme des Bundesrates vom 02.11.1992 zur Interpellation 92.3256 «Rasche Ausweisung straffälliger Asylbewerber». Vgl. auch Schreiben DFW vom 26.09.1990 an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden zur Einführung von Anhörungs- und Dringlichkeitskategorien, in: BAR E4280A#2017/355#1078\*.

11 AsylG Art. 37b.

12 Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2009 zur Interpellation 09.3096 «Langwierige Verfahren». Zur Problematik der Priorisierung von Asylgesuchen vgl. den Beitrag vom 19.04.2019 von Rossi, Laura: «Überlange Asylverfahren», Informationsplattform humanrights.

13 Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25.04.1990, BBl 1990 II, S. 581.

14 Die Schweiz ist 1990 der erste Staat, der das Safe-Country-Prinzip einführt. Den Hintergrund bildet die wachsende Zahl von Asylsuchenden aus den ehemaligen Staaten des Warschauer Pakts. Ziel ist es, die Asylgesuche aus diesen demokratisch gewordenen Staaten rasch entscheiden zu können.

15 Medienmitteilung BFF vom 05.11.2002 «Projekt DUO: Erste Bilanz positiv». Die Vorläufer des Projekts Duo heissen Pronto und Tutto. Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 05.06.2000 zur Motion 00.3069 «Straffung des Asylverfahrens». Vgl. auch den Erfahrungsbericht von Weber, Adrian: Das Asylverfahren in der Empfangsstelle – ein Verfahren mit Gesicht und Stimme, in: Asylon, November 2001, S. 11 ff.

Im Jahr 2012 wird beschlossen, Asylgesuche von Personen aus europäischen visumsbefreiten Staaten wie Bosnien und Herzegowina, Serbien, Mazedonien, Albanien und Montenegro – später auch aus dem Kosovo und Georgien – im sogenannten *48-Stunden-Verfahren* rasch zu prüfen. Den gleichen Zweck verfolgt das Ende 2012 eingeführte *Fast-Track-Verfahren*, das bei Asylsuchenden aus Ländern wie Algerien, Marokko, Tunesien und Nigeria, später auch bei solchen aus Senegal, Gambia und Guinea zur Anwendung kommt. Dieses Verfahren wird bei denjenigen Ländern angewandt, bei welchen der Wegweisungsvollzug schwierig und zeitaufwendig ist. <sup>→16</sup> Und im Jahr 2015 wird angesichts des starken Anstiegs von Asylgesuchen afghanischer Staatsangehöriger beschlossen, Gesuche, bei denen der Vollzug der Wegweisung voraussichtlich angeordnet werden kann, mit einer Taskforce – im Rahmen der *action rapide* – prioritär zu behandeln. <sup>→17</sup>

## Produktivität

Eine weitere Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung besteht darin, die Produktivität zu erhöhen, indem Massnahmen ergriffen werden, um die Effizienz bei der Bearbeitung der Asylgesuche zu steigern. Dafür gibt es verschiedene Wege.

Bereits 1982, ein Jahr nach Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes, wird im Bundesamt für Polizeiwesen angesichts eines massiven Gesuchanstiegs und knapper Personalressourcen über Möglichkeiten wie die «Straffung von Asylentscheiden», die «Begründung durch Stichworte» und «Ankreuz-Varianten» nachgedacht. Dabei ist man sich der «Gefahr des Abstumpfens und der mangelhaften Reflexion» bewusst; ebenso des Umstands, dass beim Redigieren von Asylentscheiden «ein gewisser schöpferischer Freiraum» erhalten bleiben muss. Zudem bestünde die Gefahr, dass der «bisher gepflegte menschliche Ton im Umgang mit Gesuchstellern» durch nüchterne und gestraffte Verfügungen verloren gehen könnte. <sup>→18</sup> Zur Beschleunigung des Verfahrens wird auch erwogen, die Dauer der Befragungen zeitlich auf das Minimum zu beschränken. <sup>→19</sup>

20 Jahre später, im Jahr 2002, wird zur Steigerung der Produktivität von den Mitarbeitenden der Verfahrenssektionen ein Umdenken in der Erledigung ihrer Kernaufgabe erwartet. Mit der Losung «Mut zum Entscheid», die sowohl für die

negativen als auch für die positiven Asylentscheide gilt, soll die «Produktion» gesteigert werden. Mit dieser Massnahme, bei der ein hoher Qualitätsstandard «erstrebenswert» ist, werden eine «geringfügige Erhöhung der Anerkennungsquote» und ein Anstieg der Gutheissungsquote von Beschwerden in Kauf genommen. <sup>→20</sup>

Eine Steigerung der Produktivität erhoffen sich die Asylbehörden auch von der bereits 1991 eingeführten «Entscheidungsvorbereitung durch die Kantone», an der sich einige Kantone beteiligen. Bald zeigt sich allerdings, dass diese Verfahrensvariante dem Bund «wenig Vorteile bringt» und dass «Aufwand und Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis stehen». <sup>→21</sup> Im Jahr 1994 beschliesst das EJPD, die Entscheidungsvorbereitung durch die Kantone aus betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Gründen nicht mehr zu verfolgen bzw. diese Verfahrensvariante bei denjenigen Kantonen «auf Sparflamme weiter laufen zu lassen», die dies wünschen. <sup>→22</sup>

Weitere Versuche zur Erhöhung der Produktivität und zur Beschleunigung des Verfahrens sind unter anderem die mündliche Eröffnung von Asylentscheiden, die Reduktion der Abklärungstiefe, die summarische Begründung von Asylentscheiden oder die Verwendung von standardisierten Argumentationen in Form von Textbausteinen in den Verfügungen. <sup>→23</sup>

Die im Laufe der Jahre gewählten Mittel zur Beschleunigung der Asylverfahren bieten wiederholt Anlass zu Kritik. <sup>→24</sup>

## Leistungsvorgaben

Auch der Ausbau der personellen Ressourcen soll zur Beschleunigung der Asylverfahren beitragen. Bereits 1983 ist der Bundesrat der Auffassung, dass die angestrebte Verkürzung im Verfahrensdauer «nur über eine massive personelle Verstärkung der mit der Gesuchsbehandlung befassten Instanzen beim Bund erreicht werden könne». <sup>→25</sup> Auch im Jahr 2009 weist der Bundesrat darauf hin, dass die Dauer der Verfahren wesentlich davon abhängt, wie viel Personal für die Gesuchsprüfung zur Verfügung stehe. <sup>→26</sup>

Personalaufstockungen, die im Laufe der Jahre wiederholt vorgenommen werden, führen jedoch nicht automatisch zu mehr Asylentschei-

16 Siehe Migrationsbericht BFM 2012, S. 40: «Behandlungsstrategie Asyl», sowie Migrationsbericht BFM 2013, S. 40: «Wirkung der Behandlungsstrategie Asyl im Jahr 2013».

17 Siehe Antrag DB AS vom 11.11.2015 «Behandlung Asylgesuche afghanischer Staatsangehöriger», in: SEM AZ 215.334-01/2019/02454.

18 Papier BAP vom Januar 1982: «Möglichkeiten der Straffung von Asylentscheiden», in: BAR E4280A#1998/296#400\*.

19 Papier BAP vom 17.06.1982 «Massnahmen im Asylbereich», in: BAR E4280A#1998/296#271\*.

20 «HAV-Jahresziel Pendenzenabbau» vom 08.07.2002, «Information an alle Mitarbeitenden der Hauptabteilung Asylverfahren», in: BFF AZ 115-01/2002/03245.

21 Zwischenbilanz vom 20.09.1992 «Entscheidungsvorbereitung durch die Kantone (EVK)», in: BAR E4280A#2017/355#1116\*.

22 Schreiben BFF vom 27.06.2014 an die Regierungsräte der an der Entscheidungsvorbereitung beteiligten Kantone, in: BAR E4280A#2017/355#1117\*.

23 Die meisten dieser Massnahmen werden im Rahmen des Dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) vom 22.06.1990 beschlossen.

24 Zur Verwendung von Textbausteinen und zur Qualität von Entscheidungsbegründungen vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 12.11.1990 «Vollzug des Asylrechts. Nachkontrolle zur Inspektion von 1987 und Prüfung aktueller Probleme der Praxis», BBl 1991 I, S. 293 ff.

25 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 06.07.1983, BBl 1983 III, S. 790.

26 Stellungnahme des Bundesrates vom 13.05.2009 zur Interpellation 09.3096 «Langwierige Verfahren».

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE Hauptabteilung Asylverfahren	Prioritätenordnung	Weisung Nr. 2/91 vom 1.3.1991  Seite 1
<p>1. <b><u>Worum geht es?</u></b></p> <p>Die Hauptabteilung Asylverfahren ist kapazitätsmässig nicht in der Lage, alle eingehenden Asylgesuche fristgerecht zu behandeln. Es drängt sich deshalb eine Prioritätenregelung auf, die sich am gesetzlichen Auftrag des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) vom 22. Juni 1990 orientiert.</p> <p>2. <b><u>Gesetzlicher Auftrag</u></b></p> <p>Der Botschaft vom 25. April 1990 zum AVB ist zu entnehmen, dass "eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ 'klaren' Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben" ist.</p> <p>2.1 <b><u>Politischer Auftrag</u></b></p> <p>Im weitern ist anzustreben, dass Asylgesuche von Personen, die sich weder an die strafrechtlichen noch an die gesellschaftspolitischen Normen der Schweiz (dissoziales Verhalten) halten oder dem Sozialwesen überdurchschnittlich zur Last fallen, ebenfalls prioritär behandelt werden.</p> <p>3. <b><u>Die Prioritätenregelung</u></b></p> <p>Unter die nachfolgend aufgeführte Prioritätenregelung fallen sowohl positive wie negative Entscheide. <u>Negative</u> Entscheide fallen jedoch nur dann darunter, wenn die Gesuchsteller/innen aus Herkunftsländern stammen, bei welchen der Vollzug einer allfälligen Wegweisung als problemlos einzustufen ist.</p> <p>Prioritär zu behandeln sind alle Gesuche, die in eine oder mehrere der folgenden Kategorien fallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 16 Abs. 1 AsylG Nichteintreten, die in unseren Zuständigkeitsbereich fallen;</li> <li>- Art. 16 Abs. 2 AsylG Nichteintreten (verfolgungssichere Staaten);</li> </ul>		
<b>Geht an:</b> Direktor, Stv. Direktor, Hauptabteilungschef und dessen Stellvertreter, Abteilungschefs und deren Stellvertreter, Sektions- und stv. Sektionschefs der Hauptabteilung Asylverfahren		<b>z.K. an:</b> GS/EJPD

Abb. 23 Bei grosser Geschäftslast erfolgt die Prüfung der Asylgesuche nach Prioritäten. Im Bild: Ausschnitt aus einer Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge aus dem Jahr 1991.

den. Wichtig ist vielmehr eine möglichst hohe Produktivität der Mitarbeitenden. Zur Erreichung dieses Ziels bieten sich zwei Methoden an. Zum einen sollen die Mitarbeitenden möglichst viel ihrer Arbeitszeit für das sogenannte Kerngeschäft – die Gesuchsbehandlung – einsetzen und nicht durch andere Tätigkeiten absorbiert werden. So wird 1982 als eine Massnahme zur Steigerung der Effizienz das «Abschirmen der Sachbearbeiter von administrativen Belangen» genannt. →<sup>27</sup> Zum anderen sollen die Produktion und die Produktivität durch quantitative Leistungsziele hochgehalten werden. Solche werden erstmals bereits 1982 schriftlich fixiert, 1986 vom Bundesrat festgelegt und fortan in internen Weisungen festgehalten. →<sup>28</sup> Die quantitativen Leistungsziele führen im Amt wiederholt zu Diskussionen. Im Mittelpunkt steht das Spannungsfeld Quantität versus Qualität. Befürchtet wird, dass zu hohe quantitative Vorgaben qualitativ ungenügende Asylentscheide zur Folge haben und dass, wie der Bundesrat 1985 festhält, «wegen der dauernd steigenden Leistungsanforderungen noch mehr Mitarbeiter aus dem Dienst austreten werden als bisher». →<sup>29</sup>

## Behandlungssteuerung

Dass die Abwicklung der Asylverfahren gesteuert und überwacht werden muss, wird früh erkannt. Bereits seit den 1980er-Jahren werden zu diesem Zweck Führungsinstrumente entwickelt und laufend an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Jahrelang muss allerdings die Datenerfassung noch «mit erheblichem Personalaufwand im Handbetrieb» erfolgen. →<sup>30</sup> In der Folgezeit legt vor allem die zwischen 2007 und 2010 tätige *Steuergruppe Auslastung* Grundlagen für eine professionelle Verfahrenssteuerung.

Ein zentrales operatives Instrument stellt die 2011 eingeführte *Behandlungssteuerung* dar. Ein monatlich erstellter Controllingbericht stellt der Führung des Direktionsbereichs Asyl

Kennzahlen zur Entwicklung der Eingänge, der Erledigungen und der Pendenzen zur Verfügung. Hinzu kommen Angaben zur Verfahrensdauer, zur Auslastung der einzelnen Sektionen und zur Entwicklung des Personalbestands. Die Behandlungssteuerung dient als Grundlage, um die Einhaltung der Prioritäten und der Behandlungsstrategien zu überwachen und auf neue Entwicklungen im Asyl- und Rückkehrbereich rasch reagieren zu können.

## SEM 2019

Die in enger Zusammenarbeit von Bund und Kantonen 2010 in Angriff genommene und per 1. März 2019 in Kraft getretene Neustrukturierung des Asylbereichs stellt den bisher umfassendsten Versuch zur Verfahrensbeschleunigung dar.

Die seit Inkrafttreten des Asylgesetzes von 1979 wiederholt erhobene Forderung nach Effizienzsteigerung im Asylverfahren soll nicht nur durch einzelne gesetzgeberische und organisatorische Massnahmen, sondern durch eine grundlegende Umgestaltung des Gesamtsystems erreicht werden. Diese Umgestaltung zeichnet sich dadurch aus, dass die beschleunigten Asylverfahren dezentral in sechs Regionen durchgeführt werden, alle am Asylverfahren beteiligten Akteure sich am gleichen Ort befinden und die Asylsuchenden eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erhalten. →<sup>31</sup>

27 Vgl. Papier BAP vom 22.01.1982 «Massnahmen im Asylbereich; Überblick», in: BAR E4280A#1998/296#271\*. Vgl. auch BFF-Weisung Nr. 3/91 vom 12.06.1991 «Leistungsvorgaben», in: BAR E4280A#2016/158#152\*.

28 Im Zusammenhang mit der Schaffung des DFW im Jahr 1986 ist es der Bundesrat, der dem DFW quantitative Leistungsziele setzt (fünf «Fälle» pro Mitarbeitenden pro Woche). Dieses Leistungsziel wird später auf Antrag des DFW auf drei «Fälle» pro Mitarbeitenden pro Woche reduziert. Vgl. DFW-Weisung 3/88 vom 01.08.1988, in: BAR E4280A#2016/158#152\*.

29 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 05.12.1985, BBl 1986 I, S. 5.

30 Notiz BAP vom 25.11.1982 an den EJPD-Vorsteher «Probleme im Asylbereich: Massnahmenkatalog», S. 15, in: BAR E4280A#1998/296#272\*.

31 Medienmitteilung SEM vom 01.03.2019: «Ab dem 1. März: Neue, beschleunigte Asylverfahren». Zum Ablauf des Asylverfahrens siehe die Darstellung der SFH «Neues Asylverfahren ab 2019».



# Internationale Zusammenarbeit

«Die Schweiz setzt sich seit einigen Jahren sehr aktiv für eine koordinierte Asylpolitik in Europa ein.» →<sup>1</sup>

Bericht des Bundesrates vom 15.05.1991

Bereits das erste, 1981 in Kraft getretene Asylgesetz enthält die Bestimmung, dass sich der Bund an der Lösung von Flüchtlingsproblemen «auf internationaler Ebene» beteiligt und die internationalen Hilfswerke bei ihrer Tätigkeit unterstützt. →<sup>2</sup> Als zu Beginn der 1980er-Jahre die Gesuchszahlen in Westeuropa und auch in der Schweiz sprunghaft zu steigen beginnen, wird für die Schweiz die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit im Asyl- und Migrationsbereich offenkundig.

Als Nichtmitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften (heute: Europäische Union) ist die Schweiz auf internationale Kontakte angewiesen. Sie nimmt in dieser frühen Phase eine aktive Rolle in internationalen Migrationsgremien ein und ergreift Gelegenheiten zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten. Diese wird umso wichtiger, als immer deutlicher wird, dass sich die Staaten neben den Herausforderungen des eigentlichen Asyl- und Flüchtlingsbereichs zunehmend mit globalen Migrationsbewegungen konfrontiert sehen, denen mit international koordinierten Massnahmen begegnet werden müsste. Die Bedeutung, die verstärkten internationalen Aktivitäten im Migrationsbereich beigemessen wird, kommt auch darin zum Ausdruck, dass 1987

im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Stelle eines Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik geschaffen wird, der regelmässig an den Sitzungen der BFF-Direktion teilnimmt. →<sup>3</sup>

Die internationale Zusammenarbeit findet in verschiedenen Gremien statt und betrifft verschiedene Themen.

## Gremien

Die Schweiz gehört 1985 zu den Gründungsmitgliedern der *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees* (IGC) und leitet dort den Bereich für langfristige Strategien in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. →<sup>4</sup> Eine ebenso tragende Rolle übernimmt sie im 1991 lancierten *Budapest-Prozess* sowie beim 1993 in Wien gegründeten *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). →<sup>5</sup> Mitte der 1990er-Jahre unterstützt die Schweiz mehrere Staaten in Ost- und Südosteuropa durch Ausbildungsprogramme beim Aufbau ihrer Asylsysteme und leistet damit einen Beitrag zur Steuerung von unkontrollierten Migrationsbewegungen. Diese rege Aktivität

- 1 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15.05.1991, BBl 1991 III, S. 314.
- 2 BBl 1979 II, S. 1002, Artikel 48.
- 3 Pressemitteilung EDA vom 05.10.1987 «Bundesrat ernannt Flüchtlings-Koordinator», in: BAR E4280A#2016/158#771\*. Zum ersten Koordinator wurde Botschafter Rudolf Weiersmüller ernannt; es folgen die Botschafter Jacques Rial, Markus Antonietti, Urs Ziswiler, Peter Maurer und Heidi Tagliavini. Die interdepartementale Zusammenarbeit im Asyl- und Migrationsbereich wird seit 2011 durch die interdepartementale Struktur der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) koordiniert.
- 4 Vgl. <https://www.iom.int/igc>. Siehe auch Pressemitteilung DFW vom 22.06.1989 «Internationale Konsultationen zur Asylpolitik in Wien», in: BAR E4280A#2016/158#263\*.
- 5 Pressemitteilung ICMPD vom 08.11.1993, in: BAR E4280A#2017/355#397\*. Siehe auch SEM-Information zum Budapest-Prozess.



Abb. 24 In den 1990er-Jahren unterstützt die Schweiz mehrere Staaten Ost- und Südosteuropas durch Ausbildungsprogramme beim Aufbau der Asylsysteme. Im Bild: Ausschnitt aus dem Jahresbericht 1996 der zuständigen Arbeitsgruppe.

wird später auf Staaten der ehemaligen Sowjetunion ausgedehnt. <sup>6</sup> Zu einer wichtigen operativen Plattform internationaler Zusammenarbeit entwickeln sich seit Mitte der 1990er-Jahre die sogenannten *A8-Treffen* der Migrationsbehörden Deutschlands, der Niederlande, Schwedens und der Schweiz, an denen später auch noch Belgien und Grossbritannien teilnehmen. <sup>7</sup> Aus diesen Kontakten entsteht in der Folge eine enge trilaterale Zusammenarbeit zwischen den deutschen, österreichischen und Schweizer Migrationsbehörden in den Bereichen Asyl, Herkunftsländerinformation, Ausbildung und Qualitätsmanagement. Diese sogenannten *D-A-CH-Treffen* finden bis heute statt. <sup>8</sup>

In den Kontext der verstärkten Aussenorientierung im Migrationsbereich gehören auch die 2001 von der Schweiz lancierte *Berner Initiative* und die 2004 daraus hervorgegangene *Internationale Agenda für Migrationsmanagement*. <sup>9</sup> Vom gleichen Jahr datiert die Gründung der *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC), des europäischen Netzwerks der Asyl- und Migrationsbehörden, in dem die Schweiz eine aktive Rolle spielt und von dessen Steuergruppe seit 2012 Mitglied ist. <sup>10</sup> Ebenso nimmt die Schweiz an internationalen Initiativen wie dem *Rabat*-, dem *Prag*- oder dem *Khartoum-Prozess* teil, die zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit im Migrationsbereich mit Herkunfts- und Transitstaaten beitragen sollen. <sup>11</sup> Seit 2016 beteiligt sich die Schweiz als assoziiertes Staat am *Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen* (EASO), das der praktischen europäischen Zusammenarbeit im Asyl- und Migrationsbereich dient. <sup>12</sup> Darüber hinaus pflegt die Schweiz traditionellerweise enge Kontakte zu internationalen Organisationen wie der *UNO-Flüchtlingsorganisation* (UNHCR), der *Internationalen Organisation für Migration* (IOM) und dem *Internationalen Komitee vom Roten Kreuz* (IKRK).

Der in diesen und weiteren internationalen Gremien geführte Migrationsdialog findet oft auf Expertenebene statt und ist informeller Natur. Er dient dem Austausch von fachlichen Informationen über Themen wie Migration, Asyl, Menschenhandel, Grenzschutz oder Rückkehr, bei denen internationale Kooperation besonders wichtig ist. Den konkreten Nutzen für die Asylpraxis und die Vielfalt dieser Zusammenarbeit illustrieren die folgenden drei Beispiele.

6 Die Ausbildungstätigkeit des BFF im Ausland trägt die Bezeichnung InTraCo (International Training Courses). Ausbildungen finden unter anderem in Kasachstan, Kirgistan, Russland, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn statt. Zu den Aktivitäten von InTraCo siehe Jahresberichte in: BAR E4280A#2016/158#928\*-929\*.

7 Die A8-Treffen haben die jeweils aktuellsten Herkunftsländer von Asylsuchenden zum Thema und finden auf Expertenebene statt. An den Treffen nehmen in der Regel der «Asylchef» und der «Analyse-Chef» der beteiligten Staaten teil. Siehe Schreiben BFM vom 16.08.1996 an die niederländische Migrationsbehörde, in: BAR E4280A#2017/355#2301\*.

8 Vgl. Notiz BFM «D-A-CH-Treffen 20./21.08.2009 in Nürnberg», in: BFM AZ 012/2009/00015.

9 Medienmitteilungen EJPD vom 25.06.2003 «Bundesrat unterstützt die Weiterführung der Berner Initiative» sowie vom 09.12.2004 «Berner Initiative: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit».

10 Siehe grundlegende Informationen zu GDISC.

11 Vgl. dazu SEM-Mitteilung vom 25.07.2016 «Regionale Migrationsdialoge».

12 Medienmitteilung SEM vom 01.03.2016 «Beteiligung der Schweiz am European Asylum Support Office (EASO)». Zahlreiche SEM-Mitarbeitende sind für EASO vor allem in Italien, aber auch in Griechenland und Zypern im Einsatz.

## Länderinformationen

Gesicherte und aktuelle Informationen über die Lage in den Herkunftsländern von Asylsuchenden sind unerlässliche Grundlagen für die Prüfung von Asylgesuchen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe, mit der heute die Sektion *Analysen* des SEM beauftragt ist, ist in hohem Mass dank internationaler Zusammenarbeit möglich. →<sup>13</sup>

Deren Anfänge liegen in den 1980er-Jahren, als die Bedeutung internationaler Kooperation bei der Beschaffung von Herkunftsländerinformationen (Country of Origin Information, COI) und des Informationsaustauschs offenkundig wird. Als gegen Ende der 1980er-Jahre beim damaligen Delegierten für das Flüchtlingswesen der Aufbau einer professionellen Länderdokumentation einsetzt, werden deren Länderinformationsblätter auch europäischen Partnerbehörden zur Verfügung gestellt. Dieser Informationsaustausch beruht auf Gegenseitigkeit und wird in den Folgejahren ausgebaut. →<sup>14</sup> Die schon früh etablierte internationale Zusammenarbeit im COI-Bereich wie auch die Teilnahme von Länderanalytistinnen und Länderanalysten an Veranstaltungen im Ausland dauern bis heute an. Zu den internationalen Tätigkeiten der Sektion *Analysen* gehört die Ausarbeitung eines europäischen COI-Ausbildungsmoduls und von Richtlinien zur Bearbeitung von COI-Informationen. Hinzu kommt die Beteiligung an der Weiterentwicklung von Qualitätsstandards im Rahmen von EASO und an der fortschreitenden europäischen Harmonisierung der nationalen Entscheidungspraxen. →<sup>15</sup>

Erkenntnisse aus internationalen Migrationsforen fliessen in Lagebeurteilungen und in die Entwicklung der schweizerischen Asylpraxis ein. Beispiele besonders enger, vertrauensvoller Zusammenarbeit sind die Durchführung von gemeinsamen Fact-Finding-Missions und Ausbildungsveranstaltungen sowie die Erarbeitung von gemeinsamen Lageanalysen. →<sup>16</sup>

## Migrationsanalyse

Neben Informationen über die Lage in den Herkunftsländern von Asylsuchenden braucht es auch Instrumente, um neue Entwicklungen im Migrationsbereich frühzeitig zu erkennen. Ein solches Mittel stellt die heutige Sektion *Migrationsanalyse* des SEM dar, deren Anfänge ins Jahr 2004 zurückrei-

chen. Die Sektion *Migrationsanalyse* beobachtet globale Trends auf dem Gebiet der Migrationsbewegungen und erstellt Szenarien und Prognosen zur Entwicklung der Asylgesuchszahlen in Europa und der Schweiz. Dabei profitiert sie vom methodischen und inhaltlichen Austausch mit anderen nationalen Migrationsbehörden, mit denen sie intensive Kontakte pflegt. →<sup>17</sup>

## LINGUA

Bei einer Vielzahl von Asylsuchenden stehen Identität und Herkunft nicht fest. In der 1997 gegründeten forensisch-linguistischen Fachstelle LINGUA werden bei entsprechenden Zweifeln wissenschaftliche Herkunftsanalysen – einige Hundert jährlich – durchgeführt. Zu beachten ist, dass die LINGUA-Analysen keine Aussagen zur Staatsangehörigkeit der asylsuchenden Person machen, sondern Hinweise zum Ort und zum Milieu geben, wo diese sozialisiert wurde.

Mitarbeitende von LINGUA haben seit der Entstehung der Fachstelle an der Erarbeitung von internationalen Standards bei Herkunftsanalysen mitgewirkt. Sie nehmen aktiv an deren Weiterentwicklung teil, besuchen internationale sprachwissenschaftliche Veranstaltungen und pflegen den Kontakt zu ausländischen Partnerstellen. →<sup>18</sup>

- 13 Zum Aufgabenbereich der Sektion *Analysen* vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>. Vgl. auch SFH-Handbuch, S. 320 ff. Die Vorläuferin der heutigen Sektion *Analysen* heisst bei ihrer Entstehung Ende der 1980er-Jahre *Länderdokumentation* und wird zunächst von einem Koordinator Länderdokumentation (L+L) geleitet. Zu Beginn der 1990er-Jahre wird sie in Sektion *Länderinformation und Lageanalysen* und 2005 in Sektion *MILA* (Migrations- und Länderanalysen) umbenannt. Nach der im Rahmen einer Reorganisation des BFM erfolgten Auflösung von der Sektion *MILA* im Jahr 2010 wird die Einheit 2013 neu gebildet und erhält die Bezeichnung Sektion *Analysen*.
- 14 Siehe «Verteiler Länderinformationsblätter (LIB) und LIB-Aktualisierungen», Stand August 1990, in: BAR E4280A#2017/355#875\*.
- 15 Im Zuge der Harmonisierung der europäischen Entscheidungspraxen werden die ersten gemeinsamen, rechtlich jedoch nicht verbindlichen EASO-Guidelines für Afghanistan und Nigeria erarbeitet.
- 16 Auswahl der publizierten Berichte.
- 17 Zum Aufgabenbereich der Sektion *Migrationsanalyse* vgl. Migrationsbeobachtung und Prognostik.
- 18 Zum Aufgabenbereich von LINGUA vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr. Siehe auch SFH-Handbuch, S. 305–306. Vgl. auch den Artikel von Baltisberger, Eric: «Analyses linguistiques à l'ODM: sous la loupe du monde scientifique», in: Piazza, November 2005, S. 3.



# Dublin-Verfahren

*«Das System ist nicht perfekt, und es hat Schwachstellen.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 14.11.2018

Das Dubliner Übereinkommen wird 1990 von zwölf Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) unterzeichnet und tritt 1997 in Kraft. 2003 wird es durch eine EU-Verordnung (Dublin II) ersetzt, die 2013 revidiert wird (Dublin III). Dem Dublin-Raum gehören 32 europäische Staaten an.

Die Schweiz tritt dem Dublin-System mittels Assoziierungsabkommen 2006 bei und wendet dessen Bestimmungen seit 2008 an. Als Binnenstaat ist sie an einem funktionierenden Dublin-System stark interessiert und will es von Beginn an «konsequent und umfassend» anwenden. →2 Der Beitrittsprozess der Schweiz wird massgeblich von gesamteuropäischen Entwicklungen im Asyl- und Migrationsbereich bestimmt.

1 Stellungnahme des Bundesrates vom 14.11.2018 zur Interpellation 18.3789 «Dublin-Abkommen. Wird die Schweiz ausgetrickst?».  
2 Antwort des Bundesrates vom 14.03.2001 auf die Frage 11.5179 «Asylverfahren».

## Entstehung

Bereits in den 1980er-Jahren finden im Rahmen des Europarats Beratungen über eine Zuständigkeitsregelung für Asylgesuche, die in Europa gestellt werden, statt. An diesen Beratungen nimmt auch die Schweiz aktiv teil und zeigt grosses Interesse an «einem Abkommen über das Erstasyl in Europa». →<sup>3</sup>

Seit den 1990er-Jahren ist es die Europäische Union (EU, zuvor EWG bzw. EG), welche die Harmonisierung und Koordination der Asyl- und Migrationspolitik vorantreibt. Das Dubliner Übereinkommen ist Teil dieser Bestrebungen. Angesichts dieser Entwicklung befürchtet der Bundesrat, dass sich die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU im Asylbereich negativ auswirken könnte. Erwartet wird eine erhebliche Zunahme von Asylgesuchen, die zuvor in einem Dublin-Staat abgelehnt worden sind. Denn die geplante Regelung könne dazu führen, dass die Schweiz in Europa immer mehr zum einzigen Ort ausserhalb der EU werde, «in den sich abgewiesene Asylsuchende begeben und ihr Glück erneut versuchen können». →<sup>4</sup> Deshalb will der Bundesrat, wie er 1997 festhält, alles daransetzen, «der drohenden Isolierung der Schweiz» im Asyl- und Flüchtlingsbereich entgegenzuwirken und die EU zum baldmöglichsten Abschluss eines Parallelabkommens zum Dubliner Übereinkommen zu bewegen. →<sup>5</sup> Diese Verhandlungen ziehen sich in die Länge. Die EU macht den Abschluss eines solchen Parallelabkommens mit der Schweiz von einem erfolgreichen Abschluss der laufenden bilateralen Verhandlungen in den anderen Dossiers abhängig. →<sup>6</sup>

Deshalb verstärkt die Schweiz die direkte Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten und schliesst neue oder erweiterte Rückübernahmeabkommen ab. Diese vermögen zwar «die negativen Folgen des schweizerischen Abseitsstehens vom Dubliner Abkommen» nicht vollständig zu beseitigen, doch sie erlauben «zumindest die formlose Rückschiebung» von Personen, die kein Anwesenheitsrecht in der Schweiz haben. →<sup>7</sup> Ebenso wird die Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden europäischer Staaten intensiviert. Zentrale Bedeutung kommt dabei dem Austausch von personenbezogenen Daten über Asylsuchende zu, da dieser «eine geeignete Massnahme gegen den Missbrauch der Asylsysteme durch Mehrfachgesuche und durch die Verschleierung von Identität und Herkunft» darstellt. →<sup>8</sup>

## Ziele

Das Dubliner Übereinkommen hat einerseits zum Ziel, dass jeder Person, die auf dem Gebiet der Vertragsstaaten ein Asylgesuch stellt, die Durchführung eines Asylverfahrens garantiert wird. Das Dublin-Recht regelt, welcher Staat für die Prüfung dieses Asylgesuchs zuständig ist.

Es soll andererseits sicherstellen, dass eine schutzsuchende Person nur ein einziges Asylgesuch stellen kann und dieses nur einmal geprüft wird. Dadurch soll der in den Jahren zuvor konstatierte «Asyltourismus» verhindert werden. Ein in einem Dublin-Staat abgewiesener Asylsuchender soll nicht mehr die Möglichkeit haben, gleichzeitig oder nacheinander in mehreren Dublin-Staaten ein Asylverfahren zu durchlaufen. →<sup>9</sup>

## Zuständigkeit

Die Klärung der Zuständigkeit ist die zentrale Frage des Dublin-Verfahrens. Verantwortlich für die Durchführung des Asylverfahrens ist grundsätzlich derjenige Staat, durch den die schutzsuchende Person nachweislich in den Dublin-Raum eingereist ist, oder subsidiär der Staat, in dem sie ihr erstes Asylgesuch gestellt hat. Weitere Kriterien sind unter anderem enge familiäre Beziehungen. Der für das Asylverfahren zuständige Staat ist verpflichtet, Asylsuchende zurückzunehmen, die in einem anderen Dublin-Staat erneut ein Asylgesuch stellen. Um den Weg der Asylsuchenden besser verfolgen zu können, wird 2003 in Luxemburg eine europäische Datenbank zum Abgleich von Fingerabdrücken geschaffen (EURODAC).

## Verfahren

Bei Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, werden zuerst eine Befragung zur Identität und zum Reiseweg sowie ein Abgleich der Fingerabdrücke durchgeführt. So kann festgestellt werden, ob jemand bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch eingereicht hat oder ob in anderen Dublin-Staaten enge Familienangehörige leben. Falls nach Beurteilung der Schweizer Asylbehörden ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wird dieser um Übernahme der Person ersucht (*Out-Verfahren*). Stimmt der ersuchte Dublin-Staat der Übernahme zu, tritt das SEM auf das Gesuch nicht ein. Die

- 3 Schreiben DFW vom 11.09.1989 «Europäisches Erstasylabkommen» an Botschafter Weiersmüller, in: BAR E4280A#2017/355#298». Zur Vorgeschichte der Schweizer Assoziation an Dublin siehe: Gattiker, Mario/Peek, Markus: Dublin und die Schweiz – Geschichte einer wechselvollen Beziehung, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner. Heidelberg 2013, S. 49–60.
- 4 Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 13.05.1998, BBl 1998 III, S. 3227.
- 5 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27.05.1998 zur Interpellation 98.3133 «Verknüpfung Dublin-Abkommen mit bilateralen Verhandlungen» sowie Stellungnahme des Bundesrates vom 05.03.1999 zur Motion 98.3584 «Koordination der Flüchtlingspolitik mit europäischen Staaten».
- 6 Näheres dazu in: Botschaft des Bundesrates vom 01.10.2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, BBl 2004, S. 5965 ff.
- 7 Stellungnahme des Bundesrates vom 25.02.1998 zur Interpellation 97.3598 «Vereinfachung Asylverfahren. Dubliner Abkommen».
- 8 So schliesst die Schweiz 2006 ein Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über den Datenaustausch in Asylangelegenheiten. Siehe Medienmitteilung EJPD vom 12.06.2006 «Abkommen mit Österreich und Liechtenstein zum Datenaustausch im Asylwesen».
- 9 Informationen zu den rechtlichen Grundlagen und zum operativen Ablauf des Dublin-Verfahrens in der Schweiz finden sich im SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Das Dublin-Verfahren». Vgl. auch die Ausführungen im SFH-Handbuch, S. 139.

asylsuchende Person hat die Schweiz zu verlassen. Nach der Überstellung – sofern diese zustande kommt – führt der zuständige Dublin-Staat das Asylverfahren durch. Reicht eine schutzsuchende Person in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch ein und ist die Schweiz für dessen Prüfung zuständig, so stimmt analog die Schweiz dem Ersuchen um Übernahme der Person zu (*In-Verfahren*). Nach der Überstellung wird das Asylgesuch in der Schweiz bearbeitet.

Das Dublin-Verfahren dauert bedeutend weniger lang als das nationale Asylverfahren. In diesem muss in der Regel eine mehrstündige Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt, und es müssen die Fluchtgründe materiell geprüft werden. Dieser Aufwand entfällt bei den Dublin-Verfahren weitgehend. Wird im nationalen Asylverfahren das Gesuch abgelehnt, müssen zudem oft mit grossem Aufwand Ersatzreisepapiere für die Rückkehr beschafft werden. Für die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat sind hingegen weder Identitäts- noch Reisepapiere erforderlich.

## Überstellungen

Die Festlegung des für ein Asylverfahren zuständigen Dublin-Staats bedeutet allerdings nicht, dass *Überstellungen* – so die technische Bezeichnung für Überführungen in den zuständigen Staat – ohne Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls

und der Situation in diesem Staat erfolgen dürfen. Nachstehend drei Beispiele für Praxisänderungen, die zum Teil gestützt durch die nationale und europäische Rechtsprechung vorgenommen wurden:

### GRIECHENLAND

2009 beschliesst das BFM, bei besonders verletzlichen Personen bis auf Weiteres keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland durchzuführen. Seit 2011 wird auf Dublin-Verfahren mit Griechenland grundsätzlich verzichtet. →<sup>10</sup>

### ITALIEN

2014 bewertet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die von den Schweizer Behörden eingeleitete Überstellung einer afghanischen Familie nach Italien als Verletzung von Artikel 3 EMRK. Die Schweiz ist nach diesem Urteil verpflichtet, vor der Überstellung von Familien mit Kindern von den italienischen Behörden Garantien für eine kindergerechte Unterbringung und für die Wahrung der Einheit der Familie einzuholen. →<sup>11</sup>

### UNGARN

2017 analysiert das Bundesverwaltungsgericht die Situation von Asylsuchenden in Ungarn und stellt zahlreiche Unzulänglichkeiten fest. Es weist das SEM an, die Asylsituation in Ungarn eingehend abzuklären und zu prüfen, ob Rückführungen gemäss der Dublin-Verordnung angesichts der rechtlichen und humanitären Situation in Ungarn noch zulässig sind. →<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 17.02.2010 zur Interpellation 09.4276 «Rückweisung von minderjährigen Asylbewerbern nach Griechenland». Vgl. auch Medienmitteilung BFM vom 26.01.2011 «BFM: Praxisanpassungen im Asylverfahren».

<sup>11</sup> SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Das Dublin-Verfahren». Vgl. auch Medienmitteilung BFM vom 27.11.2014 «Italien und die Schweiz einigen sich auf Vorgehen bei Dublin-Rückführungen».

<sup>12</sup> BVGer-Urteil vom 31.05.2017 (D-7853/2015). Vgl. auch Medienmitteilung BVGer vom 09.06.2017 «Ungarn: Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Dublin-Verfahren mit Überstellungen nach Ungarn». Bei allen vom BVGer ans SEM zur Neubewertung zurückgewiesenen Fällen wird in der Folge ein Selbsteintritt vorgenommen.

## Selbsteintritt

Jedem Dublin-Staat steht es grundsätzlich frei, ein Asylgesuch selbst materiell zu prüfen, auch wenn er dafür formell nicht zuständig ist. Zum Selbsteintritt ist ein Dublin-Staat verpflichtet, wenn eine Überstellung völkerrechtliche Bestimmungen verletzen würde. Die Schweiz wendet die sogenannte *Souveränitätsklausel* an, wenn humanitäre Gründe vorliegen. Dabei orientiert sie sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und berücksichtigt die spezifischen Umstände des Einzelfalls. In den meisten Fällen ist es eine Kombination von verschiedenen Gründen, die zum Selbsteintritt führt. →<sup>13</sup>

Wiederholt wird die Forderung erhoben, die Schweiz solle die Souveränitätsklausel häufiger anwenden. In seiner Stellungnahme zu einem parlamentarischen Vorstoss hält der Bundesrat 2012 fest, dass dies «in Einzelfällen» bereits getan werde. Bei einer Vielzahl von Personen, die im Rahmen des Dublin-Abkommens überstellt werden, handle es sich um Kategorien von Asylsuchenden, die bei einer materiellen Prüfung des Gesuchs in der Schweiz Asyl erhalten oder vorläufig aufgenommen würden oder deren Rückführung in den Herkunftsstaat sich schwierig gestalten könnte. Die verlangte Praxisänderung würde «das schweizerische Asylsystem zusätzlich belasten». Die Anwendung der Souveränitätsklausel müsse eine Ausnahme bleiben. →<sup>14</sup>

## Bilanz

Die Erfahrungen der Schweiz bei der Zusammenarbeit mit anderen Staaten des Dublin-Raums sind insgesamt positiv. Das System wird vor allem in Zeiten erhöhter Migration Belastungsproben ausgesetzt; so etwa 2014, als die italienischen Behörden nicht in der Lage sind, alle Migranten in der EURODAC-Datenbank zu registrieren. →<sup>15</sup> Während der ausserordentlichen Situation 2015/16 folgen weitere Erschütterungen des Dublin-Systems. Es zeigt sich, dass es bei sehr hohen Gesuchseingängen «an seine Grenzen stösst». →<sup>16</sup>

Vor allem wegen ihrer geografischen Lage kann die Schweiz wesentlich mehr Personen in einen Dublin-Staat überstellen, als sie von anderen Partnern übernehmen muss. →<sup>17</sup> Die Schweiz wird von Flüchtlingen häufig als Transitstaat genutzt, um von Italien in nördlicher gelegene Staaten zu gelangen. Im europäischen Vergleich zählt die Schweiz zu den Staaten, welche die meisten Dublin-Überstellungen durchführen. →<sup>18</sup> Seit einigen Jahren zeichnet sich eine Trendwende ab: Die Anzahl Ersuchen, die – insbesondere von Deutschland – an das SEM gestellt werden, steigt.

Seit dem Beitritt zum Dublin-System im Jahr 2008 hat die Schweiz rund 31 700 Personen in andere europäische Staaten überstellt. Im Gegenzug hat sie rund 7800 Asylsuchende aus anderen europäischen Staaten übernommen.

13 Die Anwendung der Souveränitätsklausel wird erst seit 2014 statistisch erfasst. Vom 01.01.2014 bis zum 30.11.2016 hat die Schweiz bei 4790 Personen einen Selbsteintritt vorgenommen. Der Grossteil dieser Fälle betrifft Griechenland und Ungarn. Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 01.02.2017 zur Interpellation 16.4111 «Dublin-Fälle und Selbsteintrittsrecht. Welches sind die Kriterien für die Zusammenführung von Familienmitgliedern?».

14 Stellungnahme des Bundesrates vom 16.05.2012 zur Motion 12.3052 «Wohlstandsflüchtlinge direkt ins Heimatland wegweisen. Selbsteintrittsrecht nach Dublin II anrufen». Zur Praxis der Schweiz bei der Anwendung des Selbsteintrittsrechts vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 15.02.2017 zur Interpellation 16.4093 «Dublin-Fälle und Selbsteintrittsrecht: Welche humanitären Gründe werden von der Schweiz berücksichtigt?».

15 Stellungnahme des Bundesrates vom 19.11.2014 zur Interpellation 14.3977 «Was unternimmt die Schweiz gegen die Vertragsbrüchigkeit Italiens?». Aus Sicht der Schweiz ist es im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems wichtig, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgehalten hat, dass im italienischen Aufnahme- und Asylsystem keine systemischen Mängel bestehen (Urteil vom 04.11.2014 über Beschwerde Nr. 29217/12).

16 Stellungnahme des Bundesrates vom 14.11.2018 zur Interpellation 18.3789 «Dublin-Abkommen. Wird die Schweiz ausgetrickst?».

17 Stellungnahme des Bundesrates vom 01.09.2010 zur Interpellation 10.3547 «Wie gut funktioniert das Dubliner Abkommen wirklich?». Zu den finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Dublin-Abkommens vgl. Bericht des Bundesrates vom 21.02.2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896.

18 Zu den statistischen Angaben vgl. Antwort des Bundesrates vom 23.08.2017 auf die Frage 17.1044 «Funktioniert das Dublin-Verfahren?».



Abb. 25 Seit den 1990er-Jahren zeigt die Schweiz Interesse am Beitritt zum Dubliner Übereinkommen. Sie tritt dem Dublin-System mittels Assoziierungsabkommen 2006 bei, und dieses tritt im Dezember 2008 in Kraft.



# Resettlement

«Diese Praxis wurde wegen der Balkankrise vorübergehend eingestellt.» →<sup>1</sup>

Notiz SEM vom 16.07.2012

Es gibt verschiedene Formen des Schutzes für Flüchtlinge. Resettlement – auch *Neuansiedlung*, *Wiederansiedlung* oder *Kontingentspolitik* genannt – ist freiwilliges staatliches Engagement für Flüchtlinge. Es basiert auf der Idee eines Flüchtlingsschutzes, der über die Grenzen des Nationalstaats hinausreicht. Das Resettlement hat zum Ziel, dass Flüchtlinge, die in einem Erstaufnahmeland vorübergehend Schutz gefunden haben und dort oft in prekären Verhältnissen leben, in einem anderen Land definitiven Schutz erhalten. Über vom UNHCR geleitete Resettlement-Programme kann eine begrenzte Zahl von besonders schutzbedürftigen Menschen mit Zustimmung des Zielstaats in dessen Gebiet einreisen und sich dort dauerhaft niederlassen. Resettlement ermöglicht eine längerfristige Planung sowie eine eigenständige Steuerung der Einreise und Aufnahme von Flüchtlingen und entlastet die Erstaufnahmeländer in den

<sup>1</sup> Factsheet vom 16.07.2012: «Überblick Resettlement-Praxis von Norwegen», in: BFM AZ 215.4/2013/01596.

Krisenregionen. Resettlement ist kein Ersatz für reguläre Asylsysteme, sondern ein ergänzendes Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes.

Resettlement entwickelt sich erst ab Anfang des 20. Jahrhunderts und wird in den 1990er-Jahren formalisiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg gilt es international als die bevorzugte Option für den Umgang mit humanitären Krisen und Flüchtlingsbewegungen. Resettlement setzt den politischen Willen von Staaten voraus, Flüchtlinge aktiv in das eigene Land zu holen, um ihnen Schutz zu gewähren. Weltweit wird nur ein sehr kleiner Teil aller Flüchtlinge in die Resettlement-Programme des UNHCR aufgenommen. →<sup>2</sup>

Die Geschichte der schweizerischen Resettlement-Politik lässt sich zeitlich grob in drei Phasen einteilen. →<sup>3</sup>

### 1950–1995: vielfaches Engagement

Seit den 1950er-Jahren, namentlich seit der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1955, beteiligt sich die Schweiz an mehreren Resettlement-Programmen. Diese stehen lange im Kontext des Kalten Kriegs und kommen in erster Linie Personen aus kommunistisch regierten Staaten zugute. Später kommen Kriegsflüchtlinge aus verschiedenen Krisengebieten hinzu. Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen ist Ausdruck der humanitären Tradition der Schweiz und der internationalen Solidarität. Dazu gehört seit 1950 auch die gruppenweise Aufnahme von jährlich rund 100 betagten, kranken oder behinderten Flüchtlingen verschiedener Nationalitäten. →<sup>4</sup>

Die Teilnahme der Schweiz an Resettlement-Aktionen erfolgt entweder in direkter Zusammenarbeit mit dem UNHCR oder in spontaner Form, jedoch in Übereinstimmung mit den Zielen des UNHCR. So bewilligt der Bundesrat Kontingente für Flüchtlinge aus unterschiedlichen Ländern und Regionen wie Ungarn, Tibet, Indochina, Uganda, Chile, Sudan, Tunesien, Somalia, Iran, Irak sowie Bosnien und Herzegowina. Nach der Aufnahme von rund 8000 Indochina-Flüchtlingen von 1978 bis 1982 verliert diese Praxis eine Zeitlang an Bedeutung. Auf Ersuchen des UNHCR beschliesst der Bundesrat 1991, bis 1994 jährlich 500 Flüchtlinge gruppenweise auf-

<sup>2</sup> Vgl. dazu UNHCR: Resettlement-Programm Schweiz, Bern 2017; Walther, Michael: Neuansiedlung im Sinn der humanitären Tradition. Zur Geschichte der schweizerischen Kontingentsflüchtlingspolitik ab 1950, in: Walther, Michael: Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten. Zürich 2009; Kleist, Jens Olaf: Resettlement als Instrument des Flüchtlingsschutzes. Historische Entwicklung, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2016.

<sup>3</sup> Die Geschichte der schweizerischen Resettlement-Politik und die einzelnen Programme sind wenig erforscht. Es fehlen auch gesicherte statistische Angaben darüber, unter welchem rechtlichen Titel welche Aufnahmen erfolgten.

<sup>4</sup> Vgl. «Zusammenstellung der Beschlüsse des Bundesrates und des EJPD betreffend Aufnahme von Flüchtlingsgruppen» vom 26.08.1991, in: BAR E4280A#2017/355#396\*. Siehe auch Müller-Tobler, Verena: Die Aufnahme von Sonderprogramm-Flüchtlingen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke. Zürich 1987.

<sup>5</sup> Pressemitteilung EJPD vom 14.08.1991 «Aufnahme von Flüchtlingen aus Erstasylländern», in: BAR E4280A#2017/355#396\*.

Original in *Doc. 754*Kopie in *754*  
*733.23*

Bern, den 4. Oktober 1978

Aufnahme in der Schweiz von alten, kranken und körperlich, psychisch oder sozial behinderten Flüchtlingen

<u>Bezeichnung der Hilfsaktion</u>	<u>Grundlage</u>	<u>Anzahl Flüchtlinge</u>
Härtefälle 1950 bis 1955	BB betreffend einen jährlichen Beitrag für die Finanzierung der Aufnahme von kranken, invaliden und alten Flüchtlingen in der Schweiz vom 20.12.1950	250
Shanghai-Aktion	BRB vom 25.9.1953/11.1.1955. Unterstützung gemäss BB vom 26.4.1951	80
Tbc-krankte Flüchtlinge aus Triest	Zustimmung des Departementchefs vom 8.7.1955. Unterstützung gemäss BB vom 26.4.1951.	31
Härtefälle 1956/57	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 21.12.1955	100
Härtefälle 1958/59/60	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 20.3.1958	150
Härtefälle 1961/62/63	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 21.9.1960	150
Ausserordentliche Hilfsaktion für Härtefälle aus Oesterreich und Italien	BRB vom 11.11.1960 über die Aufnahme neuer Flüchtlinge aus österreichischen und italienischen Lagern	200
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge aus Erstasylländern	BRB vom 4.6.1962 über die Aufnahme neuer, behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern.	100
Härtefälle 1964/65/66	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke vom 3.12.1963	150
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge	BRB vom 11.8.1964 über die Aufnahme einer beschränkten Zahl neuer, behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern	80
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge	BRB vom 14.10.1966 über die Aufnahme einer neuen Gruppe behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern	80

Uebertrag 1'371

Abb. 26 Seit den 1950er-Jahren nimmt die Schweiz regelmässig Kontingente von betagten, kranken und behinderten Flüchtlingen auf. Im Bild: Ausschnitt aus einer Zusammenstellung der betreffenden Beschlüsse.

zunehmen. →<sup>5</sup> Dieses Kontingent wird innerhalb der vorgesehenen Zeitspanne nicht ausgeschöpft.

### 1995–2013: Unterbruch mit Ausnahmen

1995 stellt die Schweiz ihre jahrelange Kontingentspolitik provisorisch und 1998 für unbestimmte Zeit ein. Grund dafür sind die starke Zunahme von Asylsuchenden aus Ex-Jugoslawien und Sparbeschlüsse des Parlaments. →<sup>6</sup> Dennoch ist sie weiterhin bereit, bei Flüchtlingskrisen «individuelle vom UNHCR unterbreitete Gesuche fallweise ad hoc» zu prüfen, wie der Bundesrat unter Verweis auf die humanitäre Tradition der Schweiz im Jahr 2010 betont. →<sup>7</sup> Die rechtliche Grundlage dafür ist vorhanden. Gemäss Asylgesetz liegt die Aufnahme von «kleineren» Flüchtlingsgruppen im Umfang von bis zu 100 Personen in der Entscheidkompetenz des EJPD. →<sup>8</sup> So wird etwa 2005 auf Ersuchen des UNHCR eine kleinere Gruppe von usbekischen, 2008 eine Gruppe von irakischen und 2012 eine Gruppe von syrischen Flüchtlingen aufgenommen. →<sup>9</sup> Es gibt aber auch ablehnende Resettlement-Entscheide. So lehnt der Bundesrat 2007 ein Gesuch des UNHCR ab, ein Kontingent irakischer Kurden aufzunehmen. →<sup>10</sup>

Neben solchen Aufnahmeaktionen gibt es in diesem Zeitraum wiederholt Bestrebungen, die frühere Kontingentspolitik wieder aufzunehmen und sie konzeptionell neu auszurichten – vorerst ohne Ergebnisse. →<sup>11</sup>

### 2013–2019: Neuanfang in der Syrienkrise

Das Thema Resettlement gewinnt vor dem Hintergrund des Syrien-Konflikts an Bedeutung und Dringlichkeit. Speziell als Reaktion auf die massenhafte Flucht aus Syrien nimmt der Bundesrat die Kontingentspolitik 2013 wieder auf. Er beschliesst, im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts 500 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Drittstaaten – dem Libanon und Jordanien – aufzunehmen. →<sup>12</sup> Dieses Projekt wird in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und acht Kantonen umgesetzt und Ende 2015 erfolgreich abgeschlossen.

Die positiven Erfahrungen und die anhaltende humanitäre Krise in Syrien führen dazu,

6 Vgl. Stellungnahmen des Bundesrates vom 15.06.2005 zur Interpellation 05.3308 «Beurteilung der Situation in Myanmar/Burma nach Rückschaffungsfehlerscheid» und vom 16.06.2005 zur Interpellation 05.3341 «Asylpolitik gegenüber den Flüchtlingen aus Darfur».

7 Antwort des Bundesrates in der Fragestunde vom 13.12.2010 auf die Frage 10.5588 «Kontingentspolitik».

8 Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, BBl 1996 II, S. 74.

9 Pressemitteilung EJPD vom 08.08.2005 «Die Schweiz nimmt eine Gruppe von Flüchtlingen aus Usbekistan auf». Mitteilung Swissinfo vom 29.11.2008; Medienmitteilung SEM vom 19.09.2012 «Aufnahme einer Flüchtlingsgruppe. Syrische Familien in der Schweiz in Sicherheit».

10 Siehe SFH: Irak-Update vom 22.05.2007. Vgl. auch «Bundesratsantrag des EDA betreffend die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen aus dem Irak» vom 07.05.2007, in: BFM AZ 230/2005/00908.

11 So hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) zur Resettlement-Politik der Schweiz einen Bericht verfasst und die Wiederaufnahme der Kontingentspolitik empfohlen. Vgl. EKM-Bericht Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort, Bern 2009.

12 Medienmitteilung Bundesrat vom 04.09.2013 «Die Schweiz ist zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bereit». Vgl. auch Migrationsbericht BFM 2013, S. 42 «Die Schweiz nimmt wieder Flüchtlingsgruppen auf».

dass sich die Schweiz an weiteren Resettlement-Programmen des UNHCR beteiligt. So beschliesst der Bundesrat 2015, 3000 schutzbedürftige Opfer des Syrien-Konflikts aufzunehmen – gestaffelt über die Dauer von drei Jahren. Dieser Beschluss umfasst die Aufnahme von 1000 Personen im Rahmen eines Resettlement-Programms, 1500 Personen werden mittels Relocation aus Italien und Griechenland aufgenommen, und 500 Plätze werden für die Erteilung von humanitären Visa reserviert. →<sup>13</sup> 2016 folgt ein weiterer Bundesratsbeschluss über die Aufnahme von 2000 schutzbedürftigen Menschen aus der Konfliktregion innerhalb von zwei Jahren und Ende 2018 ein weiterer Beschluss über die Aufnahme von 800 Opfern des Syrien-Konflikts. →<sup>14</sup>

Ende 2018 schickt der Bundesrat ein Resettlement-Konzept in die Vernehmlassung. Dieses soll eine dauerhafte Beteiligung der Schweiz an Resettlement-Programmen des UNHCR abstützen und eine längerfristige Planung und eigenständige Steuerung des schweizerischen Engagements ermöglichen. Sollten die Asylgesuche in der Schweiz stark zunehmen, können laufende Resettlement-Programme sistiert werden. →<sup>15</sup> Im Mai 2019 genehmigt der Bundesrat das neue Resettlement-Konzept und beschliesst, in den Jahren 2020 und 2021 jeweils maximal 800 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen, die sich in Erstaufnahmeländern in einer prekären Lage befinden. →<sup>16</sup> Dieser Beschluss ist nicht nur auf Opfer des Syrien-Konflikts ausgerichtet.

## Aufnahmeverfahren

Die Auswahl der Resettlement-Flüchtlinge erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Die Schweiz meldet dem UNHCR, wie viele Personen aus Krisenregionen sie aufnehmen will. Das UNHCR wählt besonders schutzbedürftige Personen nach festgelegten Kriterien aus und unterbreitet der Schweiz die entsprechenden Dossiers. Das SEM führt mit allen Personen vor Ort Interviews durch und prüft, ob sie tatsächlich bereit sind, sich in der Schweiz zu integrieren.

Alle aufzunehmenden Personen werden einer Sicherheitsprüfung unterzogen. Da sie vom UNHCR bereits als Flüchtlinge anerkannt worden sind und ihre Identität feststeht, müssen sie in der Schweiz kein individuelles Asylverfahren durchlaufen und erhalten direkt den Asylstatus. →<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Medienmitteilung EJPD vom 11.06.2015 «Humanitäre Aufnahmeaktion zu Gunsten der Opfer des Syrien-Konflikts startet».

<sup>14</sup> Medienmitteilung EJPD vom 09.12.2016 «Syrien-Konflikt: Schweiz setzt auf Hilfe vor Ort und nimmt weitere Flüchtlinge auf».

<sup>15</sup> Medienmitteilung Bundesrat vom 30.11.2018 «Der Bundesrat schlägt ein Konzept für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen vor».

<sup>16</sup> Medienmitteilung SEM vom 29.05.2019 «Bundesrat genehmigt Umsetzung des Resettlement-Konzeptes».

<sup>17</sup> Zum Aufnahmeverfahren vgl. Umsetzungskonzept BFM vom 30.08.2013, S. 4. Vgl. auch den Bericht von 2017 zur Evaluation des Aufnahmeverfahrens.



# Geschlechtsspezifische Verfolgung

*«Eine Änderung der Asylpraxis drängt sich aber nicht auf.» →1*

Stellungnahme des Bundesrates vom 05.10.1992

Die Kategorie «Geschlecht» ist in der Liste der Verfolgungsmotive der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 nicht enthalten. Auch das erste Schweizer Asylgesetz von 1979, das sich beim Flüchtlingsbegriff eng an die GFK anlehnt, enthält keine Hinweise auf geschlechtsspezifische Formen und Motive der Verfolgung. Da weder bei der Erarbeitung der GFK noch bei der Beratung des ersten Asylgesetzes frauenspezifische Asylgründe thematisiert worden sind, sieht auch das Schweizer Asylverfahren zunächst «keine besondere Behandlung der Frauen» vor. →2 In den Gesetzestexten ist bis in die 1990er-Jahre durchgehend vom *Gesuchsteller* in der männlichen Form die Rede.

- 1 Antwort des Bundesrates vom 05.10.1992 auf die Frage 92.5232 «Frauenverfolgung und Flüchtlingsbegriff».
- 2 Schreiben BAP vom 14.01.1986 an den Christlichen Friedensdienst «Probleme der Flüchtlingsfrauen», in: BAR E4280A#1998/296#415\*.

## Ein Thema seit den 1980er-Jahren

Die Mitte der 1980er-Jahre auf internationaler Ebene lancierte Debatte über geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung erreicht bald auch die Schweiz. →<sup>3</sup> Dies kommt zum einen in der wachsenden Zahl entsprechender politischer Vorstösse zum Ausdruck, zum anderen aber auch in verfahrenstechnischen Massnahmen der Bundesbehörden. Ihr Fokus richtet sich auf die bereits früh erhobene Forderung, wonach «Frauen-Flüchtlinge ausschliesslich von speziell ausgebildeten Frauen befragt und gedolmetscht» →<sup>4</sup> werden sollen. 1985 weist der Bundesrat darauf hin, dass rund die Hälfte der Mitarbeitenden, die beim Bund Asylentscheide trafen, Frauen seien. Im Asylverfahren werde den spezifischen Problemen von Gesuchstellerinnen «sowohl von den männlichen als auch von den weiblichen Sachbearbeitern die nötige Beachtung geschenkt». →<sup>5</sup> Zwei Jahre später bekräftigt der Bundesrat diese Position. Der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Frauen werde im Asylverfahren gebührend Rechnung getragen. Falls erforderlich, würden Anhörungen durch weibliche Verfahrensbeteiligte vorgenommen. →<sup>6</sup>

## Keine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs

Die seit den 1980er-Jahren mehrmals erhobene Forderung, den Flüchtlingsbegriff um das Motiv Geschlechtszugehörigkeit zu erweitern, lehnt der Bundesrat wiederholt ab. So hält er 1997 fest, dass «einzig eine Verfolgung aus denjenigen Gründen, welche in der Flüchtlingskonvention abschliessend aufgezählt sind», zur Anerkennung als Flüchtling und zur Asylgewährung führen könne. →<sup>7</sup> Betont wird dabei stets, dass den frauenspezifischen Aspekten der Verfolgung sowohl bei der Durchführung des Asylverfahrens als auch bei der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in der Praxis besondere Aufmerksamkeit gewidmet werde. Seine ablehnende Haltung begründet der Bundesrat primär mit der Gefahr einer möglichen Sog- und Signalwirkung eines solchen Entscheids sowie damit, dass eine einseitige Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs durch die Schweiz der angestrebten europäischen Harmonisierung in diesem Bereich zuwiderlaufen würde.

Auch im totalrevidierten Asylgesetz von 1998 wird der Flüchtlingsbegriff entgegen den

3 Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren hauptsächlich auf: Hausammann, Christina: Frauenverfolgung und Flüchtlingsbegriff: Studie zur Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in der Flüchtlingskonvention und im Asylgesetz. Bern 1992; Kälin, Walter: Die Bedeutung geschlechtsspezifischer Verfolgung im Schweizerischen Asylrecht, in: ASYL 2001/2, S. 7 ff.; Achermann, Alberto/Hruschka, Constantin (Hg.): Geschlechtsspezifische Verfolgung. Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen. Bern 2012; SFH-Handbuch, S. 470 ff.; SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Geschlechtsspezifische Verfolgung».

4 Motion 87.436 vom 10.06.1987 «Asylpolitik, Diskriminierung der Frauen».

5 Antwort des Bundesrates vom 27.11.1985 auf die Interpellation 85.561 «Flüchtlingfrauen in der Schweiz».

6 Antwort des Bundesrates vom 02.09.1987 auf die Motion 87.436 «Asylpolitik, Diskriminierung der Frauen».

7 Antwort des Bundesrates vom 25.06.1997 auf die Dringliche Einfache Anfrage 97.1063 «Schweizer Flüchtlingspolitik gegenüber Algerien». Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates vom 19.08.2009 zur Motion 09.3561 «Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs. Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung».

Forderungen verschiedener Parteien und Frauenorganisationen nicht um das Verfolgungsmotiv *Geschlecht* ausgedehnt. Das Gesetz hält jedoch bei der Aufzählung der ernsthaften Nachteile explizit fest, dass den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen ist und hierzu ergänzende Bestimmungen zu erlassen sind. →<sup>8</sup> So wird etwa eine asylsuchende Person fortan von einer Person gleichen Geschlechts befragt, wenn konkrete Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung vorliegen oder die Situation im Herkunftsland auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung hindeutet. Diese Verordnungsbestimmung stellt für die asylsuchende Person ein Recht und für die Behörde eine Pflicht dar und wird sowohl auf Frauen als auch auf Männer angewandt.

### Vielfalt geschlechtsspezifischer Fluchtgründe

Als Folge der Entwicklung auf internationaler Ebene und der Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes von 1998 ergreifen die Asylbehörden eine Reihe von Massnahmen, die im Asylverfahren der speziellen Situation von Frauen Rechnung tragen sollen. So werden etwa bei Asylgesuchen von Ehepaaren die Ehefrauen nicht länger ins Asylverfahren des Ehemannes «eingeschlossen», sondern haben Anspruch auf Prüfung der eigenen Fluchtgründe. Über diesen Massnahmenkatalog gibt ein im Jahr 2005 erstellter Bericht Auskunft. →<sup>9</sup>

Zentrales Merkmal der in der Folge erarbeiteten, öfters auch bemängelten →<sup>10</sup> und in den Grundsätzen noch immer gültigen Praxis ist, dass sie Verfolgungen nicht nur aufgrund des biologischen Geschlechts umfasst, sondern auch deren soziale und kulturelle Dimension berücksichtigt. Geschlechtsspezifische Verfolgung betrifft Formen von Verfolgung, die von Angehörigen sexueller Minderheiten – homosexuellen, lesbischen, bisexuellen oder transsexuellen Asylsuchenden – geltend gemacht werden. Bei der Auslegung knüpfen die Behörden an das im Flüchtlingsbegriff enthaltene Verfolgungsmotiv der «Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe» an. In Verbindung mit dem Geschlecht werden in der Praxis sieben bestimmte soziale Gruppen anerkannt: Opfer von weiblicher Genitalverstümmelung, häuslicher Gewalt, Zwangsheirat, drohendem Ehrenmord, diskriminierender Gesetzgebung, der Ein-Kind-Politik/Zwangsabtreibung/Zwangsterilisation sowie Opfer einer Verfolgung aufgrund

der sexuellen Orientierung bzw. geschlechtlichen Identität. →<sup>11</sup> Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer der sieben Gruppen kann unter Berücksichtigung der einzelfallspezifischen Gesamtumstände zur Anerkennung als Flüchtling und zur Asylgewährung führen.

### Prüfung der Asylgesuche

Die Behandlung von Asylgesuchen mit geschlechtsspezifischen Vorbringen ist anforderungsreich. Die Vielfalt und die Komplexität einschlägiger Fallkonstellationen nimmt im Laufe der Jahre auch infolge der gesellschaftlichen Sensibilisierung zu.

Eine besonders wichtige Rolle kommt der Anhörung zu. Oft fällt es Asylsuchenden, die geschlechtsspezifische Verfolgung geltend machen, nicht leicht, über Intimes und Persönliches zu berichten. Deshalb muss die anhörende Person neben fundierten länderspezifischen Kenntnissen auch über soziokulturelles Wissen verfügen und namentlich die im jeweiligen Herkunftsland herrschenden Moralvorstellungen kennen. Die geeignete Fragetechnik, eine angemessene Tonalität und psychologisches Geschick sind Voraussetzungen für den Aufbau einer vertrauensvollen Atmosphäre, die für eine Anhörung in einer solchen Situation besonders wichtig ist.

Bei der Beurteilung der Glaubhaftigkeit von Aussagen gilt es, diese in den entsprechenden soziokulturellen Kontext einzubetten und traumatische Erlebnisse in Kenntnis wissenschaftlicher Methoden der Aussagepsychologie zu beurteilen. Zu beachten ist dabei, dass es im Einzelfall plausible Gründe dafür geben kann, dass sich die betroffene Person über eine geschlechtsspezifische Verfolgung und über schambesetzte Themen nicht gleich zu Beginn des Asylverfahrens, sondern erst in dessen späterem Verlauf äussert. →<sup>12</sup>

Wie bei jeder anderen Art von Verfolgung muss auch bei glaubhafter geschlechtsspezifischer Verfolgung geprüft werden, ob sie asylrelevant ist. Da ein Grossteil der Verfolgungsmassnahmen von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht, ist zu untersuchen, ob Asylsuchende einen angemessenen und effektiven Schutz im Heimatstaat finden können. Geschlechtsspezifische Aspekte müssen schliesslich auch bei der Prüfung der Zulässigkeit

8 Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 04.12.1995, BBl 1996 II, S. 40. Siehe auch Achermann, Alberto/Hruschka, Constantin, a. a. O., S. 3–4.

9 Bericht BFM vom Juli 2005 «Stellung der Frauen in der Asylpolitik – Würdigung frauen- bzw. geschlechtsspezifischer Aspekte im Asylverfahren» als Antwort auf das Postulat 00.3659.

10 Vgl. etwa Terre des Femmes Schweiz: Frauen im Asylverfahren. Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe in der Schweizer Asylpraxis. Bern 2011.

11 Vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr «Geschlechtsspezifische Verfolgung», S. 7 ff. Zur Praxis der Schweiz bei Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung/Geschlechtsidentität vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 16.08.2017 zur Interpellation 17.3588 «Situation von LGBTI-Asylsuchenden». Zur Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung/Geschlechtsidentität siehe auch die Ausführungen im Kapitel «Nigeria» in dieser Studie.

12 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 19.08.2001 zur Motion 09.3562 «Asylpraxis bei Opfern von geschlechtsspezifischer Verfolgung». Zur Gestaltung der Anhörung und zur Glaubhaftigkeitsprüfung siehe SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Geschlechtsspezifische Verfolgung», S. 17 ff., sowie SFH-Handbuch, S. 473 ff. Zur erst im späteren Verlauf des Verfahrens geltend gemachten Vergewaltigung vgl. BVGer-Urteil vom 18.09.2009 (E-4115/2006).

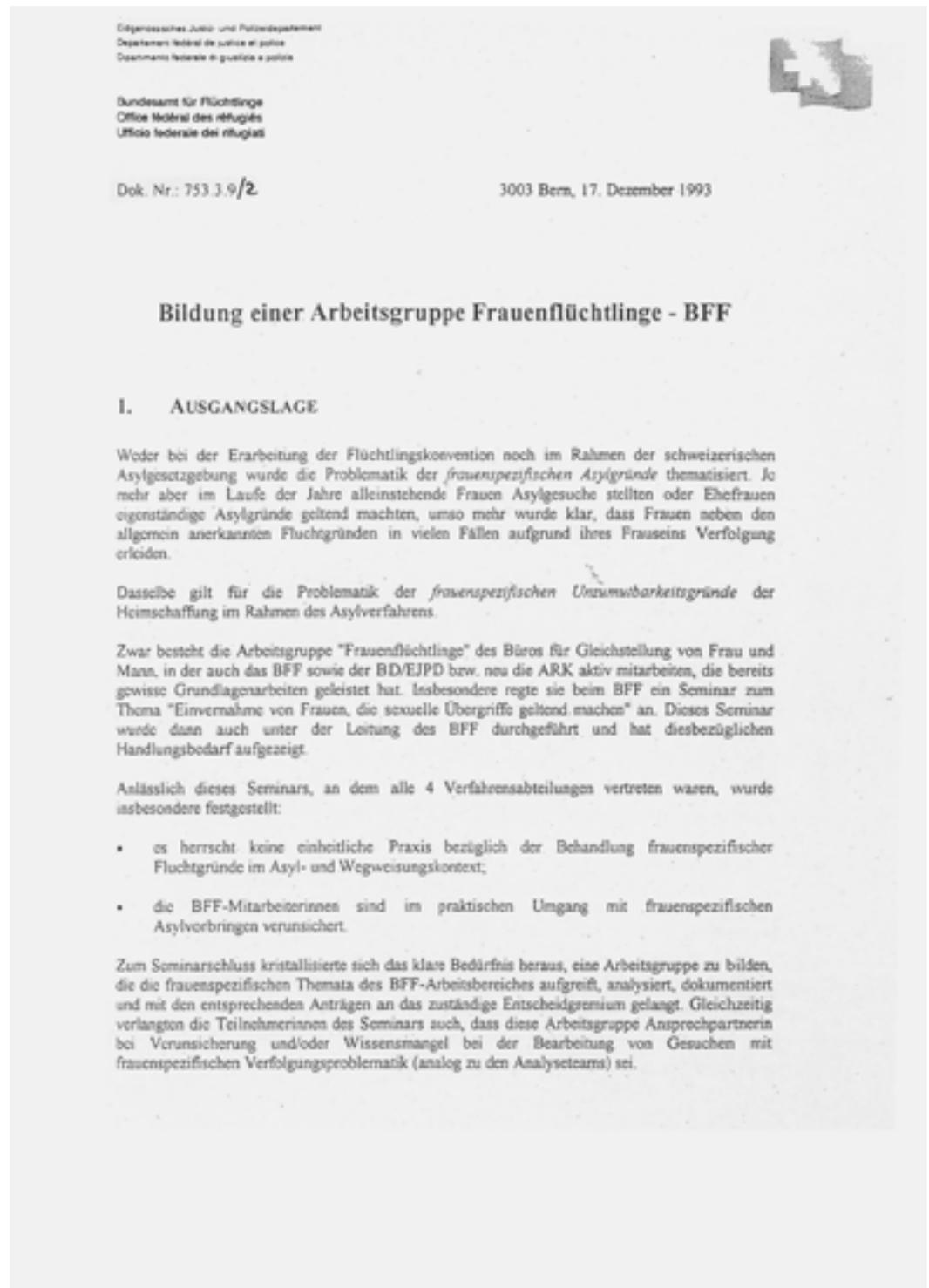


Abb. 27 Zu Beginn der 1990er-Jahre erarbeitet die Arbeitsgruppe Frauenflüchtlinge – BFF Grundlagen für die Prüfung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe im Asylverfahren. Im Bild: Ausschnitt aus dem Antrag zur Bildung der Arbeitsgruppe.

und Zumutbarkeit der Wegweisung und ebenso im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Betracht gezogen werden.

## Fachkompetenz

Zu Beginn der 1990er-Jahre wird deutlich, dass zur Sicherstellung einer einheitlichen Asyl- und Wegweisungspraxis bei geltend gemachter geschlechtsspezifischer Verfolgung bei den Mitarbeitenden auch die entsprechende Fachkompetenz aufgebaut werden muss. Einen wichtigen Schritt stellt die Bildung der Arbeitsgruppe *Frauenflüchtlinge – BFF* im Jahr 1993 dar. →<sup>13</sup> Diese von Frauen initiierte Arbeitsgruppe legt den Grundstein für eine weitere Professionalisierung in diesem Bereich. So finden in den folgenden Jahren regelmässig Ausbildungsveranstaltungen statt, um die Mitarbeitenden zu befähigen, «mit geschlechtsspezifischen Vorbringen und traumatisierten Asylsuchenden in der Anhörung professionell umzugehen». →<sup>14</sup>

Zur angestrebten Professionalisierung gehört auch die Bereitstellung von geeigneten Arbeitsinstrumenten – Handbuchartikeln, länderspezifischen Behandlungshinweisen oder einer Dokumentation der Rechtsprechung. Diese und weitere Hilfsmittel werden seit Ende der 1990er-Jahre von der amtsinternen Fachgruppe zur geschlechtsspezifischen Verfolgung (*GespeVer*) laufend aktualisiert. Seit dem 1. März 2019 ist für diese Aufgaben im Direktionsbereich Asyl des SEM die Abteilung *Asylverfahren und Praxis* zuständig.

## Entwicklung

Die Beschäftigung mit geschlechtsspezifischen Aspekten der Verfolgung durchläuft seit dem ersten Asylgesetz von 1979 mehrere Phasen. Die zentrale Erkenntnis, dass der Verfolgung von Männern und Frauen oft unterschiedliche Faktoren zugrunde liegen und sich dies auch in Bestimmungen über das Verfahren niederschlagen sollte, setzt sich nur zögerlich durch. Erst im Jahr 1998 werden auf Verordnungsstufe besondere Vorschriften für Asylverfahren von Frauen erlassen. Die seither entwickelte erstinstanzliche Entscheidpraxis und die Rechtsprechung der Beschwerdeinstanz bestimmen, welche Arten der geschlechtsspezifischen Verfolgung grundsätzlich zur Asylgewährung führen.

Neben Verfahrensaspekten der geschlechtsspezifischen Verfolgung rückt in den letzten Jahren verstärkt die Frage ins öffentliche Bewusstsein, welche Behandlung Opfer sexueller Gewalt nach der Flucht in der Schweiz erfahren, ob sie ausreichend betreut und angemessen untergebracht werden. Zu Massnahmen auf diesem Gebiet ist die Schweiz auch aufgrund der Istanbul-Konvention verpflichtet, die sie Ende 2017 ratifiziert hat. →<sup>15</sup> Ein Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2019 stellt Handlungsbedarf in den genannten Bereichen fest. So bestehen zu wenige Angebote, die den spezifischen Bedürfnissen von traumatisierten Flüchtlingsfrauen und -mädchen entsprechen. →<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Amtsintern ist umstritten, welche Kompetenzen der Arbeitsgruppe Frauenflüchtlinge – BFF gegeben werden sollten. Vgl. dazu den Antrag vom 19.08.1993, den Rückkommensantrag vom 03.12.1993 und den Beschluss vom 17.12.1993. Zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe siehe den Schlussbericht vom 27.07.1994; gestützt auf die Auswertung von über 1400 untersuchten Asyldossiers stellt der Bericht fest, «dass amtsintern bei der Beurteilung frauenspezifischer Verfolgung keine Einheitlichkeit besteht». Alle erwähnten Schriftstücke in: BAR E4280A#2017/355#1051\*.

<sup>14</sup> Bericht BFM vom August 2005 «Stellung der Frauen in der Asylpolitik – Würdigung frauen- bzw. geschlechtsspezifischer Aspekte im Asylverfahren» als Antwort auf das Postulat 00.3659, S. 7. Zur Bedeutung der Aus- und Weiterbildung vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 19.08.2009 zur Motion 09.3561 «Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs. Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung».

<sup>15</sup> Zur Istanbul-Konvention vgl. das Factsheet der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt vom März 2018 mit allen weiterführenden Informationen. Zu Fragen der Umsetzung der Istanbul-Konvention siehe den Beitrag des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte vom 04.10.2018 «Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz».

<sup>16</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 25.09.2019 in Erfüllung des Postulats 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen». Siehe auch Medienmitteilung Bundesrat vom 16.10.2019 «Bericht zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich».



# Vorläufige Aufnahme

«Aus den vorläufigen Aufnahmen werden dauerhafte Aufenthalte.» →<sup>1</sup>

Parlamentarischer Vorstoss vom 29.09.2011

Die Aufenthaltsregelung *vorläufige Aufnahme* ist seit ihrer Einführung im Jahr 1986 Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen, innenpolitischen Debatten und Modifikationen. Sie wird aus unterschiedlichen Gründen als unbefriedigend erachtet. Dies vor allem deswegen, weil die vorläufige Aufnahme meistens nur nominell temporären Charakter hat und in den meisten Fällen faktisch zu einem definitiven Aufenthalt in der Schweiz führt. Diesem Umstand trägt die

Bezeichnung *vorläufige Aufnahme* zu wenig Rechnung. Weitere kontrovers diskutierte Punkte sind die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen, deren berufliche und soziale Integration, der Familiennachzug und die Heimatreisen. Unbestritten ist hingegen, dass ein jahrelanges Verbleiben in einem unsicheren Aufenthaltsstatus für die Betroffenen mit Belastungen und Nachteilen verbunden ist. →<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Postulat 11.3954 vom 29.09.2011 «Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme».

<sup>2</sup> Zu den diversen Aspekten der vorläufigen Aufnahme liegt eine Vielzahl von juristischen und sozialwissenschaftlichen Publikationen vor. Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich vor allem auf den Bericht des Bundesrates «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen», siehe dazu Medienmitteilung Bundesrat vom 14.10.2016 einschliesslich Bericht: «Bundesrat verabschiedet Bericht zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit»; Efonayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier: Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener. Neuenburg 2014. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM); SFH-Handbuch, S. 114 ff.; SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr, «Die Wegweisung, der Vollzug der Wegweisung und die Anordnung der vorläufigen Aufnahme».

## Entwicklung

Die Aufenthaltsregelung *vorläufige Aufnahme* geht historisch auf die ausländerrechtliche *Internierung* zurück. Artikel 14 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) aus dem Jahr 1931 sah vor, dass anstelle einer nicht durchführbaren Ausschaffung eine Internierung angeordnet werden kann. →<sup>3</sup> Bereits im Ersten Weltkrieg war von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, unerwünschte ausländische Personen wie «Landstreicher, Vagabunden, Zigeuner, internationale Verbrecher» zu internieren, um sie durch die Androhung dieser Massnahme zur freiwilligen Ausreise aus der Schweiz zu veranlassen. →<sup>4</sup> Zu militärrechtlichen Internierungen in grösserem Umfang kommt es bei der Aufnahme von fremden Truppen während des Zweiten Weltkriegs. Als neutraler Staat ist die Schweiz seit 1907 völkerrechtlich befugt, fremde Armeeinghörige während der Dauer eines militärischen Konflikts aufzunehmen, und hat dafür zu sorgen, dass sie nicht wieder in den Krieg eingreifen. Im Zeitraum von 1940 bis 1945 werden in der Schweiz über 100 000 Militärfremde aller Kriegsparteien interniert – Franzosen, Polen, Italiener, Deutsche und andere Staatsangehörige. →<sup>5</sup>

Die Internierung gewinnt an Bedeutung, als das EJPD 1942 beschliesst, auch zivile Flüchtlinge zu internieren, die ins Landesinnere gelangt sind. Da sich die Schweiz von 1933 bis 1947 nur als Transitland für schutzsuchende Menschen versteht und erst danach das Dauerasyl einführt, trifft sie Regelungen für einen vorübergehenden Aufenthalt. Die Internierung stellt rechtlich eine solche Möglichkeit für Menschen dar, die nicht ausgewiesen werden können. Diese erhalten meist auf wenige Monate befristete Bewilligungen und stehen unter anhaltendem behördlichem Druck zur Weiterreise. In den EJPD-Verfügungen der Kriegsjahre wird jeweils festgehalten, dass die Ausschaffung der betreffenden Personen «zurzeit nicht tunlich» sei, weshalb sie «bis auf Weiteres» interniert würden. Die während des Zweiten Weltkriegs internierten Militär- und Zivilpersonen – darunter viele jüdische Flüchtlinge – werden in der Schweiz in Internierungslagern, Heimen oder Anstalten verschiedener Grösse und Kategorie untergebracht. →<sup>6</sup>

Die Möglichkeit der Internierung bleibt auch nach Kriegsende bestehen. Sie ist als Übergangsregelung für Einzelfälle konzipiert. Ihre Dauer be-

trägt in der Regel wenige Monate bis zur Ausreise. Unterschieden wird zwischen zwei Formen: Die geschlossene Internierung in einer Anstalt ist für Personen vorgesehen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen; die – viel häufigere – offene Internierung erfolgt demgegenüber durch freie Unterbringung im Aufenthaltskanton und wird bei Personen angeordnet, «die aus irgendeinem Grund nicht zur Heimkehr angehalten werden können». →<sup>7</sup> 1986 wird der Begriff *Internierung durch freie Unterbringung* im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer durch die Bezeichnung *vorläufige Aufnahme* ersetzt.

Die vorläufige Aufnahme wird fortan – vor allem infolge der stark ansteigenden Zahl von Asylgesuchen und der sinkenden Anerkennungsquote – viel häufiger als früher angeordnet. Sie entwickelt sich zu einem bedeutenden Schutzinstrument, namentlich für Asylsuchende aus Konfliktgebieten, und wird verschiedentlich geändert und ergänzt. So wird unter anderem 1995 die geschlossene Internierung abgeschafft und durch die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ersetzt. 1998 folgt die Schaffung einer «Schutzbedürftigenregelung» für ausserordentliche Fluchtsituationen, die allerdings seit ihrer Einführung noch nie angewandt wurde. →<sup>8</sup> Die Anpassungen der vorläufigen Aufnahme sind noch nicht abgeschlossen: 2018 wird der Bundesrat beauftragt, einen Gesetzesentwurf zum Status der vorläufigen Aufnahme bzw. des vorübergehenden Schutzes auszuarbeiten. Dadurch soll insbesondere die Integration von vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt verbessert werden. →<sup>9</sup>

## Voraussetzungen

Asylsuchende, denen kein Asyl gewährt wird, werden grundsätzlich aus der Schweiz weggewiesen. Zugleich klären die Behörden ab, ob der Vollzug der Wegweisung auch zulässig, zumutbar und möglich ist. Er ist dann zulässig, wenn ihm keine völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegenstehen, nicht jedoch, wenn eine Person als Flüchtling anerkannt wird, aber wegen Ausschlussgründen kein Asyl erhält («vorläufig aufgenommener Flüchtling»). Er ist zumutbar, wenn die Betroffenen nicht durch Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg oder allgemeine Gewalt oder wegen einer persönlichen medizinischen Notlage gefährdet sind. Der Vollzug der Wegweisung ist schliesslich möglich, wenn die Rückkehr technisch

3 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26.03.1931, BBl 1931 I, S. 429. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 17.3390 «Internierungszentren für Abgewiesene».

4 Referat von Hans Mumenthaler, Chef der Sektion Ausländer- und Flüchtlingsfürsorge im EJPD, gehalten an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 06./07.09.1961 in Vaduz, in: BAR E4280A#1998/296#85\*.

5 Zum Thema Internierung vgl. Historisches Lexikon der Schweiz mit weiterführenden Literaturhinweisen.

6 Zum Verfahren bei der Aufnahme von Flüchtlingen während des Zweiten Weltkriegs sowie zu Kompetenzen und Weisungen des EJPD siehe Koller, Guido: Fluchtort Schweiz. Schweizerische Flüchtlingspolitik (1933–1945) und ihre Nachgeschichte. Bern 2018, S. 25 ff.

7 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 02.12.1985, in: BBl 1986 I, S. 14.

8 Zur Entstehung und Entwicklung der vorläufigen Aufnahme siehe Efonayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier, a.a.O., S. 10–11, sowie Bericht des Bundesrates vom 16.10.2016, S. 15 ff. Siehe auch die Analyse von Zürcher, Gottfried/Kraler, Albert/König, Alexandra: Handlungsoptionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme, ICMPD, im Auftrag des BFM, November 2012, in: BFM AZ 023/2019/0001.

9 Medienmitteilung Bundesrat vom 14.10.2016: «Bundesrat verabschiedet Bericht zur vorläufigen Aufnahme und zur Schutzbedürftigkeit». Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates vom 21.02.2018 zur Motion 18.3002 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme». Vgl. auch Medienmitteilung Bundesrat vom 21.08.2019 «Vorläufige Aufnahme: Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit, Reiseverbot in Heimat- und Drittstaaten».

durchführbar ist. Ist eine dieser drei Voraussetzungen für den Vollzug der Wegweisung nicht erfüllt, so ordnet das SEM die vorläufige Aufnahme an.

## Überprüfung

Die periodische Überprüfung der vorläufigen Aufnahmen stellt seit 2008 einen gesetzlichen Auftrag dar. →<sup>10</sup> Die Anzahl der Überprüfungen schwankt zum Teil erheblich. Während es beispielsweise im Jahr 2005 mehrere Tausend sind, sind es 2015 nur einige Hundert. Die Überprüfung erfolgt entweder einzelfallweise oder systematisch. Individuelle Überprüfungen werden zumeist nach Hinweisen von kantonalen Migrationsämtern oder Gerichtsbehörden vorgenommen; dies oft in Zusammenhang mit strafbarem Verhalten der vorläufig aufgenommenen Person. Systematische Überprüfungen sind in der Regel Folge einer Änderung der Asyl- und Wegweisungspraxis – meistens nach Verbesserungen der Menschenrechts- und Sicherheitssituation in einem bestimmten Herkunftsland wie etwa im Fall von Eritrea nach 2017. Sie können aber auch nur bestimmte Kategorien betreffen, beispielsweise vorläufige Aufnahmen, die aus medizinischen Gründen verfügt worden sind. Der Umfang der Überprüfungen wird im Regelfall im Rahmen der Jahresplanung festgelegt. Er richtet sich primär nach den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und der Komplexität der zu überprüfenden Dossiers. →<sup>11</sup>

## Beendigung

Die vorläufige Aufnahme kann auf zwei Arten beendet werden: indem sie aufgehoben wird oder indem sie erlischt.

Die vorläufige Aufnahme wird aufgehoben, wenn die Voraussetzungen für ihre Anordnung nicht mehr bestehen und die Aufhebung verhältnismässig ist. Dies kann der Fall sein, wenn sich die Lage im Herkunftsland der vorläufig aufgenommenen Person verbessert hat oder eine längere medizinische Behandlung in der Schweiz abgeschlossen ist. Vielen vorläufigen Aufnahmen liegen allerdings Sachverhalte zugrunde, die kein vorübergehendes, sondern ein dauerndes Vollzugshindernis darstellen können. Ein solches kann das Fehlen eines familiären Beziehungsnetzes oder einer genügenden medizinischen Infrastruktur im Heimatstaat sein. Die vorläufige Aufnahme kann

auch aufgehoben werden, wenn Ausschlussgründe – wie etwa die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz – vorliegen.

Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person definitiv aus der Schweiz ausreist, wenn sie sich länger als zwei Monate unbewilligt im Ausland aufgehalten hat oder wenn eine verfügte Landesverweisung rechtskräftig geworden ist. →<sup>12</sup> Die vorläufige Aufnahme kann aber auch unter bestimmten Bedingungen durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Die Kantone können entsprechende Härtefallgesuche nach mindestens fünfjährigem Aufenthalt in der Schweiz vertieft prüfen.

Aufhebungen von vorläufigen Aufnahmen kommen selten vor und bewegen sich im langjährigen Durchschnitt im einstelligen Prozentbereich. Ein grosser Teil der vorläufig aufgenommenen erhält eine kantonale Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. →<sup>13</sup>

## Bedeutung

Die Anzahl und die Herkunftszusammensetzung der vorläufig aufgenommenen Personen haben sich im Laufe der Jahre zum Teil stark verändert. Ende 2019 lebten in der Schweiz rund 48 000 vorläufig aufgenommene Personen. Im Durchschnitt der letzten Jahre wurde die vorläufige Aufnahme in rund 70 Prozent der Fälle angeordnet, weil der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar war. Die meisten der vorläufig aufgenommenen Personen stammten dabei aus Afghanistan, Eritrea, Somalia, der Volksrepublik China, Sri Lanka und Irak. Fast 30 Prozent lebten bereits länger als sieben Jahre in der Schweiz.

<sup>10</sup> Art. 84 Abs. 1 AIG.

<sup>11</sup> Für die systematische und regelmässige Überprüfung der vorläufigen Aufnahmen wird 2001 von der damaligen Abteilung *Aufenthalt und Rückkehr* des BFF ein Konzept ausgearbeitet. In der Folge wird jährlich jeweils ein Teil der vorläufigen Aufnahmen überprüft. Eine regelmässige Überprüfung des gesamten Bestands an vorläufigen Aufnahmen ist wegen der knappen personellen Ressourcen jedoch nicht möglich. Vgl. dazu: Factsheet vom 20.04.2018 «Überprüfung und Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen von 2003 bis 2017», in: SEM AZ 076.2-10/2018/00192, sowie das Konzept vom 28.09.2001, in: BFF AZ 415-05/2002/00727.

<sup>12</sup> Zu den Gründen für die Beendigung einer vorläufigen Aufnahme vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr.

<sup>13</sup> Factsheet vom 20.04.2018 «Überprüfung und Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen von 2003 bis 2017», in: SEM AZ 076.2-10/2018/00192.



# Rückkehr

*«Die faktischen Möglichkeiten zur Rückführung sind in der Praxis sehr begrenzt.» →1*

Bericht des Bundesrates vom 15.05.1991

Bis Ende der 1970er-Jahre stammt die Mehrheit der Asylsuchenden aus den damals kommunistischen Staaten Osteuropas. Die meisten werden in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt. Seit den frühen 1980er-Jahren steigt jedoch die Zahl von Asylsuchenden aus geografisch «immer entfernteren Ländern» →2 stark an. Zugleich sinkt die Anerkennungsquote und erreicht 1991 einen Tiefstand von drei Prozent – bedingt durch die prioritäre Behandlung von vermutlich aussichtslosen Gesuchen, während die komplexeren Dossiers zurückgestellt werden.

Asylsuchende, denen kein Asyl gewährt wird und die auch kein anderes Aufenthaltsrecht erhalten, müssen die Schweiz verlassen. Der Vollzug von Wegweisungen von immer mehr Personen aus immer mehr Herkunftsstaaten nach oft mehrjähriger Verfahrensdauer stellt die Asyl- und Vollzugsbehörden – Bund und Kantone – vor grosse Schwierigkeiten. Die Gründe für die langen Wegweisungsverfahren sind vielfältig. So steht etwa die Identität der weggewiesenen Person nicht fest, dauert die Beschaffung von Ersatzreisepapieren lange oder kommen die betroffenen

1 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15.05.1991, BBl 1991 III, S. 318.  
2 Interdepartementale Strategieguppe EJP/EDA/EVD: Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er-Jahre. Bern 1989, S. 52.

Personen der Pflicht zur Ausreise nicht nach. Auch kann der Vollzug von Wegweisungen an mangelnder Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten von Asylsuchenden scheitern. 1991 hält der Bundesrat fest, dass die Rückführung abgewiesener Asylsuchender «ein zentrales Problem der Asylpolitik» bilde; auch nach abgeschlossenem Verfahren bleibe ein grosser Teil von ihnen in der Schweiz, «teils geduldet, teils in der Illegalität». →<sup>3</sup> Der Vollzug von Wegweisungen nach mehrjähriger Verfahrensdauer stellt insbesondere bei Familien ein «politisches und menschliches Problem» dar, führt zu Interventionen von Privaten, Medien und Organisationen und bindet «sowohl bei den kantonalen wie bei den Bundesbehörden erhebliche Kräfte». →<sup>4</sup>

Den konsequenten Wegweisungsvollzug bezeichnet der Bundesrat 1993 als einen «Grundpfeiler einer glaubwürdigen Asyl- und Ausländerpolitik». →<sup>5</sup>

Der angespannten Situation im Vollzugsbereich trägt der Bundesrat seit den 1990er-Jahren durch eine Reihe von gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen Rechnung. →<sup>6</sup> Einen Schwerpunkt stellt dabei die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen dar. Als vorrangig wird zudem die Förderung des Migrationsdialogs mit den Herkunftsstaaten von Asylsuchenden erachtet. Die verstärkte Kooperation nach innen und nach aussen wird sich als ausschlaggebend für einen funktionierenden Wegweisungsvollzug erweisen.

### Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Der Vollzug von Wegweisungen fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Seit Beginn der 1990er-Jahre fordern diese eine stärkere Unterstützung durch den Bund vor allem bei Identitätsabklärungen und bei der Beschaffung von Ersatzreisepapieren. 1992 wird deshalb im damaligen Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die Sektion *Vollzugsunterstützung* gebildet. Die Kantone verlangen ein zusätzliches Engagement des Bundes und ebenso die Ausdehnung der Vollzugsunterstützung auch auf den Ausländerbereich. Zur Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Vollzugsbereich setzt das EJPD im Herbst 1997 die Arbeitsgruppe *Wegweisungsvollzug* ein.

Die paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe konzipiert ein 72 Massnahmen umfassendes Aktionspaket. Dessen Umsetzung wird von der Arbeitsgruppe begleitet und dauert bis 2003. Zu den Massnahmen gehören unter anderem die 1999 erfolgte Aufwertung der Sektion *Vollzugsunterstützung* zur Abteilung und deren personelle Verstärkung. 2001 eröffnet das Bundesamt am Flughafen Zürich Kloten die Dienststelle *swissREPAT*, die eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Wegweisungsvollzug auf dem Luftweg ermöglichen soll. 2005 folgt die Eröffnung einer weiteren dezentralen Dienststelle *swissREPAT* am Flughafen Genf Cointrin. Seit 1999 umfasst die Vollzugsunterstützung des Bundes wie von den Kantonen gefordert nicht nur den Asyl-, sondern auch den Ausländerbereich. Das EDA stellt der Abteilung *Vollzugsunterstützung* des BFF erfahrene konsularische Mitarbeitende zur Verfügung und verstärkt zugleich die Weiterbildung des konsularischen Personals im Migrationsbereich. Auch mit der Ausarbeitung eines Ausbildungskonzepts für kantonale Begleitpersonen bei Zwangsrückführungen und mit der Einführung eines Verfahrens- und Vollzugscontrollings im Asylbereich übernimmt der Bund mehr Aufgaben und mehr Verantwortung beim Wegweisungsvollzug. →<sup>7</sup> Die Aufgabenteilung zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone wird rechtlich geregelt und in der Folge mehrmals modifiziert. →<sup>8</sup> Durch das 2009 in Kraft getretene Zwanganwendungsgesetz wird die einheitliche Anwendung von polizeilichem Zwang bei Rückführungen sichergestellt. →<sup>9</sup>

Um nach der Auflösung der Arbeitsgruppe *Wegweisungsvollzug* im Jahr 2003 die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu institutionalisieren und die über die Jahre entstandene Dynamik aufrechtzuerhalten, wird 2004 der paritätische Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug gebildet. Dieses bis heute regelmässig tagende Gremium hat die Aufgabe, die Entwicklung im *Rückkehr- und Vollzugsbereich* laufend zu analysieren und Massnahmen zur Optimierung des Wegweisungsvollzugs zu entwickeln. →<sup>10</sup>

### Migrationsdialog

In der zweiten zentralen Stossrichtung zur Verbesserung des Wegweisungsvollzugs liegt das «Führen eines Migrationsdialogs mit den wichtigsten

3 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15.05.1991, BBl 1991 III, S. 318.

4 Schreiben BFF vom 03.05.1994 an den Departementsvorsteher, in: BAR E4280A#2017/355#983\*.

5 Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22.12.1993, BBl 1994 I, S. 317.

6 Vgl. dazu die Stellungnahmen des Bundesrates vom 17.09.1997 zum Postulat 97.3362 «Ausländer- und Asylgesetzgebung. Vollzug», vom 20.09.1999 zur Interpellation 99.3313 «Rückführung von abgewiesenen Asylgesuchstellern» und vom 16.02.2000 zur Interpellation 99.3524 «Asylbereich. Anhaltende Vollzugsprobleme».

7 Zur Einsetzung der Arbeitsgruppe siehe Pressemitteilung KKJPD vom 07.09.1997 «Herbstversammlung vom 07.11.1997 in Glarus», in: BAR E4280A#2017/355#180\*. Zum Mandat, zur Tätigkeit und zu den einzelnen Vorschlägen der Arbeitsgruppe Wegweisungsvollzug siehe den Schlussbericht vom 31.03.1998 zuhanden des EJPD und der KKJPD, in: BFF AZ 385.0/2002/00565. Zu den Massnahmen siehe auch Antwort des Bundesrates vom 08.03.1999 auf die Einfache Anfrage 98.1193 «Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich». Zu beachten ist, dass bereits 1993 vom Vorsteher des EJPD eine Arbeitsgruppe Vollzugsunterstützung zur Lösung anstehender Probleme im Vollzugsbereich eingesetzt worden war. Vgl. die Kurzfassung des Schlussberichts vom 28.02.1994, in: BAR E4280A#2017/355#180\*. Siehe auch Medienmitteilung der KKJPD vom 06.04.2006 «Das Verfahrens- und Vollzugscontrolling im Asylbereich wird weitergeführt».

8 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11.08.1999, SR 142.281. Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug diente als Vorbild für die 2008 erfolgte Schaffung des ebenfalls paritätisch zusammengesetzten Fachausschusses Asylverfahren und Unterbringung.

9 Medienmitteilung EJPD vom 12.11.2008 «Anwendung von polizeilichem Zwang einheitlich geregelt».

10 Die Tätigkeit des Fachausschusses, der Stand der betreuten Projekte und die aktuellen Entwicklungen im Vollzugsbereich – Ausreisen auf dem Luftweg, Dublin-Überstellungen, Beteiligung der Schweiz an EU-Sammelflügen, Aus- und Weiterbildung von Begleitpersonen, Vollzugsmonitoring usw. – werden in den Jahresberichten dokumentiert. Vgl. etwa den Bericht vom Oktober 2018 zuhanden des EJPD und der KKJPD, in: SEM AZ 240.1./2017/03659.



Abb. 28 Zu Beginn der 1990er-Jahre wird im Bundesamt für Flüchtlinge ein Konzept zur Förderung der freiwilligen Rückkehr erarbeitet. Im Bild: Schreiben des Amtsdirektors an den Departementsvorsteher.

Herkunftsstaaten», wie der Bundesrat 2002 in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage festhält. →<sup>11</sup> Dieser Migrationsdialog betrifft Aspekte sowohl der freiwilligen als auch der zwangsweisen Rückkehr – Identitätsabklärungen und Beschaffung von Ersatzreisepapieren – und dient dem Aufbau und der Pflege einer Vertrauensbasis mit Herkunftsstaaten von Asylsuchenden. Es handelt sich dabei um einen längerfristigen Prozess. Er verläuft in drei sich zeitlich zum Teil überlappenden Phasen und hat zum Ziel, die Zusammenarbeit im Migrationsbereich auf eine vertragliche Basis zu stellen.

In einer ersten Phase wird der Abschluss eines *Rückübernahmeabkommens* mit einem Herkunfts- oder Transitstaat von Asylsuchenden angestrebt. Rückübernahmeabkommen betreffen das Vorgehen, wenn sich Staatsangehörige des Vertragspartners im Gebiet des anderen Staats aufhalten. Sie regeln namentlich die technischen Modalitäten und die operationelle Zusammenarbeit bei der Identitätsabklärung und der Rückführung. Die Schweiz ist bis Anfang der 1990er-Jahre lediglich mit Deutschland, Österreich und Frankreich mittels sogenannter «Schubabkommen» vertraglich verbunden. Das Interesse an Rückübernahmeabkommen wächst in der Schweiz und in anderen europäischen Staaten Ende der 1980er-Jahre, als die Asylgesuche stark zunehmen. →<sup>12</sup> Die Schweiz hat bis Ende 2019 mit 64 Staaten ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

Da sich Vollzugsprobleme mit Rückübernahmeabkommen allein oft nicht lösen lassen, wird in einem zweiten Schritt der Abschluss von *Migrationsabkommen* mit den Herkunfts- und Transitstaaten angestrebt. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zu intensivieren und auf Themen wie zum Beispiel die Förderung der freiwilligen Rückkehr oder Visafragen auszudehnen. Die Schweiz hat bis Ende 2019 mit Angola, Benin, Kamerun, Sri Lanka und Tunesien ein Migrationsabkommen abgeschlossen.

Die dritte Phase des Migrationsdialogs stellen *Migrationspartnerschaften* dar. Im Gegensatz zu Rückübernahme- und Migrationsabkommen beschränken sie sich nicht auf die Lösung spezifischer Probleme im Rückkehrbereich. Sie decken ein breites Spektrum von Themen wie die Förderung der Menschenrechte oder der wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsstaaten von Asylsuchenden ab und können auch die Unter-

<sup>11</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 11.09.2002 zur Interpellation 02.3265 «Asylsuchende. Effizienter Wegweisungsvollzug».

<sup>12</sup> Vgl. dazu Achermann, Alberto: Rückübernahmeabkommen: Die Praxis der Schweiz, in: Achermann, Alberto/Amarelle, Cesla/Caroni, Martina/Epiney, Astrid/Kälin, Walter/Uebersax, Peter (Hg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2010/2011, Bern 2011, S. 73–116.

stützung bei der Bekämpfung des Schlepperwesens oder der organisierten Kriminalität vorsehen. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft ist flexibel gestaltbar, er berücksichtigt den jeweiligen Länderkontext und die gegenseitige Interessenlage. Durch Migrationspartnerschaften kann die Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten institutionalisiert und langfristig ausgerichtet werden. Sie stellen ein strategisches Instrument der schweizerischen Migrationsausserpolitik dar, das «ohne Probleme bei der Rückführung von Weggewiesenen» kaum entwickelt worden wäre. –<sup>13</sup>

Ende 2019 unterhielt die Schweiz Migrationspartnerschaften mit Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, Nigeria, Tunesien und Sri Lanka.

## Freiwillige Rückkehr und Rückkehrhilfe

### ANFÄNGE

Rückkehrhilfe – früher auch *Emigrations-, Rückwanderungs- oder Weiterwanderungshilfe* genannt – wird vom EJPD nach dem Zweiten Weltkrieg in Einzelfällen ausgerichtet. –<sup>14</sup> So werden die Reisekosten für jene ungarischen Flüchtlinge übernommen, die sich nach ihrer Flucht in die Schweiz 1956 entschlossen, freiwillig in ihre Heimat zurückzukehren. Die konzeptionellen Anfänge der heutigen Rückkehrhilfe liegen in der Mitte der 1980er-Jahre, als eine interdepartementale Arbeitsgruppe *Rückkehrhilfe* geschaffen wird und der Begriff 1986 Eingang ins Asylgesetz findet. Die Rückkehrhilfe des Bundes konzentriert sich anfänglich auf die Unterstützung von vier regionalen Rückkehrberatungsstellen in der Schweiz, die abgewiesene Asylsuchende bei den Rückkehrvorbereitungen individuell beraten. Daneben werden einzelne Länderprogramme durchgeführt; darunter eines für anerkannte Flüchtlinge aus Chile. –<sup>15</sup> Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Förderung der freiwilligen Rückkehr eines neuen Konzepts bedarf. –<sup>16</sup> Dieses wird ab 1991 in einer interdisziplinären Expertengruppe erarbeitet. Mit seiner Umsetzung im Jahr 1994 betritt die Schweiz Neuland und übernimmt eine Vorreiterrolle in Europa. In der Folgezeit entwickelt sich die Rückkehrhilfe zu einem eigentlichen Pfeiler der schweizerischen Asyl- und Migrationspolitik. Im Jahr 1999 wird im Bundesamt für Flüchtlinge die Sektion *Rückkehrhilfe* geschaffen. Die Umsetzung der Rückkehrhilfe erfolgt stets in enger Kooperation mit den Kantonen, der *IOM*

(Internationale Organisation für Migration) und bei Länderprogrammen mit der *DEZA* (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit). –<sup>17</sup>

### ZWECK UND BERECHTIGTE

Die Rückkehrhilfe ist von Beginn an nicht als Ersatz für zwangsweise Rückführungen, sondern als deren Ergänzung konzipiert. Der Bundesrat bezeichnet die Rückkehrhilfe als ein erfolgreiches Instrument, das «eine Alternative zum zwangsweisen Wegweisungsvollzug» darstellt. –<sup>18</sup>

Die Rückkehrhilfe ist ursprünglich nur für Personen aus dem Asylbereich vorgesehen. Sie wird später auf bestimmte Personenkategorien im Ausländerbereich – beispielsweise Opfer von Menschenhandel – ausgedehnt. Von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen sind stets Personen, die straffällig geworden sind, sich missbräuchlich verhalten haben oder aus Staaten stammen, die von der Visumpflicht befreit sind.

### LEISTUNGEN

Die Rückkehrhilfe umfasst in der Regel eine finanzielle Starthilfe in der Höhe von 1000 Franken pro erwachsene Person und 500 Franken pro minderjährige Person. Darüber hinaus kann individuell eine materielle Zusatzhilfe in der Höhe von maximal 3000 Franken bewilligt werden, um die Wiedereingliederung zu erleichtern. Diese Hilfe dient beispielsweise für Ausbildungsmaßnahmen oder für den Aufbau einer Werkstatt oder eines Geschäfts. Eine reduzierte finanzielle Rückkehrhilfe wird seit 2005 jenen Asylsuchenden gewährt, die sich unmittelbar nach der Einreise zur freiwilligen Rückreise entschlossen. Seit Beginn der Umsetzung der beschleunigten Verfahren im März 2019 kann Rückkehrhilfe auch Personen gewährt werden, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden und, statt in einen anderen Dublin-Staat überstellt zu werden, freiwillig in den Heimatstaat zurückkehren. Das Angebot ist degressiv ausgestaltet: Wer sich rasch für eine Rückkehr entscheidet, erhält höhere Leistungen.

### LÄNDERPROGRAMME

Unter bestimmten Bedingungen kann die Rückkehrhilfe zu Länderprogrammen ausgeweitet werden. Massgebliche Kriterien für die Lancierung solcher jeweils befristeten Programme sind die politische Lage im Herkunftsland, die Grösse der Zielgruppe in der Schweiz und die Bereitschaft des Herkunftsstaates zur Zusammenarbeit. Die Programme enthalten zusätzliche Angebote

- 13 Achermann, Alberto, a.a.O., S. 92. Vgl. auch: Migrationsbericht SEM 2017, S. 10: «Die Vergangenheit hat gezeigt, dass am ehesten Migrationspartnerschaften (...) ein Mittel sein können, das es erlaubt, vermehrt Personen in ihren Herkunftsstaat zurückzuführen.» Zur Wirksamkeit der Migrationspartnerschaften vgl. Medienmitteilung Bundesrat vom 01.07.2015 «Migrationspartnerschaften bringen Mehrwert.» Zum Konzept und Inhalt der Migrationspartnerschaften vgl. Darstellung SEM und die Beurteilung von Alliance Sud. Zu Migrationspartnerschaften der Schweiz am Beispiel der Maghreb-Staaten vgl. Stauffer, Beat: Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika. Zürich 2019, S. 266.
- 14 Der Bund erhöht 1946 seine Beiträge an die Ausreisekosten auf bis zu 1000 Franken pro Einzelfall. Vgl. dazu Arnold, Jonas: Vom Transitprinzip zum Dauerasyl. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe 1933–1951. Freiburg 1997, S. 88 ff.
- 15 Pressemitteilung DFW vom 20.07.1989 «Erste Erfahrungen mit dem Rückkehrhilfeprojekt für Chilenen», in: BAR E4280A#1998/296#201. Zwei weitere Rückkehrhilfeprojekte betreffen die Türkei und die heutige Demokratische Republik Kongo.
- 16 Antwort des Bundesrates vom 11.09.1991 auf die Einfache Anfrage 91.1078 «Förderung der Rückkehr von Asylbewerbern in ein Herkunfts- oder Drittland». Siehe auch interne Notiz DFW vom 22.10.1990 «Neue Perspektiven in der Rückkehrhilfe», in: BAR E4280A#2017/355#2223\*.
- 17 Einen Überblick über die Entwicklung der Schweizer Rückkehrhilfe bietet der Beitrag von Kaser, Eric/Schenker, Saskia: Rückkehrhilfe der Schweiz: Bilanz und Perspektiven, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 27-2/2008, Genf 2008, S. 207–220; zu den Anfängen der Rückkehrhilfe vgl. auch Baumgartner, Hans/von Arb, Urs: «Rückkehrhilfe: Geldverschwendung oder echter Anreiz?», in: Asylon, November 2004, S. 14–15. Ein historischer Rückblick auf die Rückkehrhilfe findet sich in den Newslettern Going Home 2007 und 2017.
- 18 Stellungnahme des Bundesrates vom 16.11.2005 zur Motion 05.3636 «Asylsuchende. Ausbau der Rückkehrförderung».

und Leistungen vor Ort, um die Reintegration der zurückgekehrten Personen zu unterstützen. In gewissen Herkunftsländern werden auch Strukturhilfeprojekte wie der Wiederaufbau eines Spitals oder einer Schule finanziert. Projekte dieser Art, die der gesamten Bevölkerung zugutekommen sollen, stärken die migrationspolitische Zusammenarbeit und zielen auf eine langfristige Wirkung.

Die breite Förderung der freiwilligen Rückkehr wird auf Bundesebene zum ersten Mal mit dem Rückkehrhilfeprogramm Bosnien und Herzegowina (1997–1999) umgesetzt, anschliessend in ähnlicher Weise für den Kosovo (1999–2001). Durch diese beiden anspruchsvollen Länderprogramme wird es insgesamt rund 50 000 Personen erleichtert, in ihrem kriegsversehrten Land wieder Fuss zu fassen. Es folgen zahlreiche weitere Programme, unter anderem für Afghanistan, Angola, Georgien, den Irak, Mazedonien, Nigeria, Sri Lanka, Tunesien und die Türkei. Diese sind zahlenmässig weniger umfangreich und betreffen im Regelfall einige Hundert Personen. Bei den Rückkehrregionen lässt sich in den letzten 20 Jahren eine geografische Verschiebung beobachten: vom Balkan hin zu Afrika und seit der «Flüchtlingskrise» 2015 zum Mittleren Osten und zu Asien. →<sup>19</sup>

#### BILANZ

Aus Sicht der Behörden ist die Rückkehrhilfe nicht nur aufgrund der eingesparten Verfahrens-, Vollzugs- und Fürsorgekosten ein Erfolg. Seit 1997 sind knapp 93 000 Personen mit Rückkehrhilfe in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt und wurden dabei von der Schweiz bis Ende 2019 mit rund 160 Millionen Franken unterstützt. Im Durchschnitt wurde eine Person mit rund 1700 Franken unterstützt. Die meisten finanziellen Mittel beanspruchten die beiden grossen Rückkehrprogramme Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo. Die Rückkehrhilfe stellt für die betroffenen Personen eine Alternative zur zwangsweisen Rückkehr dar und bringt auch für die Asylbehörden Vorteile. Dank freiwilliger Rückkehr kann manche menschlich belastende, organisatorisch anspruchsvolle und mit hohem finanziellem Aufwand verbundene zwangsweise Rückführung vermieden werden. →<sup>20</sup>

### Zwangsweise Rückkehr

Die Förderung der freiwilligen Ausreise stellt zwar den zentralen Pfeiler der Schweizer Rückkehr-

politik dar. Zwangsweise Rückführungen lassen sich jedoch nicht vermeiden. Sie sind aus Sicht des Rechtsstaats die Ultima Ratio, wenn zur Ausreise verpflichtete Personen die Schweiz nicht freiwillig verlassen. Die Vollzugsbehörden sind dabei einerseits verpflichtet, rechtmässig getroffene Entscheidung selbst gegen den physischen Widerstand der betroffenen Person und unter Einsatz staatlicher Gewalt durchzusetzen. Andererseits gilt es, die Integrität aller Beteiligten zu achten und die Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns zu wahren. Bei Rückführungen unterscheiden die Behörden vier Vollzugsstufen, die von der polizeilichen Zuführung an den Flughafen bis zur Fesselung während eines polizeilich begleiteten Sonderflugs reichen. →<sup>21</sup>

In der Vergangenheit waren es meistens die Begleitumstände und Folgen einzelner Rückführungen, die in der Öffentlichkeit für Aufsehen und Kritik an den Behörden sorgten. Einige Beispiele: 1988 die Ausschaffung von zwei Kongolesen, 2004 die Verhaftung eines zurückgeführten burmesischen Asylsuchenden, 2005 der Suizid eines syrischen Kurden nach der Rückkehr, 2010 der Tod eines nigerianischen Asylsuchenden bei der Vorbereitung eines Ausschaffungsflugs, 2013 die Verhaftung und Misshandlung zweier Tamilen nach der Rückführung oder 2017 die Inhaftierung einer Tibeterin nach deren Rückführung nach Nepal. →<sup>22</sup>

Nach solchen Vorkommnissen leiten die Asylbehörden Untersuchungen ein, lassen Gutachten erstellen, die internen Abläufe überprüfen und die Verantwortlichkeiten klären. In der Regel wird im Rahmen der Untersuchungen kein rechtlich relevantes Fehlverhalten der Behörden festgestellt, sondern eine Kumulation systemischer Unzulänglichkeiten, die man in der Folge zu beheben versucht. Der Fokus der Massnahmen liegt auf der Verbesserung der internen und externen Abläufe, der Kommunikation der beteiligten Akteure und der Ausbildung der Mitarbeitenden. Das Ziel ist, die Qualität der Asylverfahren zu verbessern und «das Rückführungsverfahren zu optimieren, damit sich ein solcher Fall nicht mehr ereignet». →<sup>23</sup>

Die angestrebte Reduktion von Risiken bei zwangsweisen Rückführungen findet laufend und auf allen Ebenen statt. So ist die Durchführung rechtlich und organisatorisch minutiös geregelt. →<sup>24</sup> Dies gilt sowohl für die schweizerischen Sonderflüge, die seit 2012 von unabhängigen Beobachterinnen und Beobachtern der *Nationalen*

19 Vgl. detaillierte Informationen zur Rückkehrhilfe, zu den Länderprogrammen und zu den Leistungen. Siehe auch SEM-Handbuch-Artikel zur Rückkehrhilfe.

20 Zu Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe vgl. Bericht des Bundesrates vom 21.05.2014.

21 Zur Menschenrechtskonformität zwangsweiser Rückführungen vgl. Gutachten Künzli, Jörg: Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger. Bern 2011.

22 Vgl. Notiz BFF vom 30.03.1999 an den Departementsvorsteher «Probleme im Zusammenhang mit Rückführungen», in BFF AZ 385.0/2002/00564.

23 Medienmitteilung EDA/EJPD vom 05.11.2010 «Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria abgeschlossen».

24 Zu den rechtlichen Grundlagen und organisatorischen Modalitäten von Rückführungen vgl. SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr.

*Kommission zur Verhütung von Folter* (NKVF) begleitet werden →<sup>25</sup>, als auch für die EU-Sammelflüge, an denen sich die Schweiz in Zusammenarbeit mit der *Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache* (FRONTEX) und den anderen europäischen Staaten seit 2009 beteiligt. Ebenso wird das Vorgehen bei Rückführungen von spezifischen Personengruppen – etwa kranken oder suizidgefährdeten Menschen – schon früh geregelt. →<sup>26</sup> Seit 2010 wird jeder Sonderflug von einem medizinischen Team begleitet, um die medizinische Überwachung und Betreuung der Betroffenen sicherzustellen. Rückführungen mit Linienflügen werden ebenfalls medizinisch begleitet, sofern dies aus medizinischer Sicht notwendig ist. →<sup>27</sup>

Die Schweiz gehört, wie der Bundesrat 2018 festhält, im europäischen Vergleich «zu den effizientesten Ländern beim Wegweisungsvollzug». Auch hat die Zahl der schweizerischen Sonderflüge und EU-Sammelflüge in den letzten Jahren laufend zugenommen. Obwohl sich einige Länder nach wie vor weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, konnten die Vollzugsraten markant reduziert werden. →<sup>28</sup> Der Grund für diese Entwicklung liegt nach Beurteilung des Staatssekretärs für Migration darin, dass die Schweiz mit sehr vielen Herkunftsstaaten eine «gut funktionierende Zusammenarbeit» pflegt und im Dublin-Bereich eine «sehr konsequente Arbeit» verrichtet wird. →<sup>29</sup> Hinzu kommen zahlreiche unkontrollierte Rückreisen in den Herkunftsstaat. Trotz dieser Erfolge im Vollzugsbereich darf nicht übersehen werden, dass seit dem ersten Asylgesetz von 1979 jedes Jahr Tausende von Personen unkontrolliert in einen Drittstaat weiterreisen oder zu jenen stossen, die als sogenannte «Sans-Papiers» in der Schweiz leben. →<sup>30</sup>

25 Zum Auftrag und zur Tätigkeit der NKVF. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 15.11.2017 zur Interpellation 17.3858 «Monitoring von Wegweisungen».

26 Vgl. etwa Notiz BFF vom 06.04.2004 «Die Praxis der Abteilung Vollzugsunterstützung (VU) bei suizidgefährdeten Personen», in: BFF AZ 385.0/2002/00564.

27 Medienmitteilung SEM vom 27.08.2018 «SEM vergibt Auftrag für Controlling von medizinischen Abklärungen bei Rückführungen». Zu medizinischen Begleitungen bei Rückführungen vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 26.02.2014 zur Interpellation 13.4176 «Übertriebene Medizinalisierung des asyl- und ausländerrechtlichen Wegweisungsvollzugs».

28 Siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 28.11.2018 zur Interpellation 18.3809 «Schwierige Ausschaffungen. Was macht der Bundesrat?».

29 SEM, «Wocheninformation des Direktors vom 24.04.2019. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 02.02.2017 zur Interpellation 17.3096 «Abbau der Bestände abgelehnter Asylbewerber. Wo liegt das Problem?».

30 So machten im Jahr 2018 die «unkontrollierten Abreisen» rund ein Drittel aller ca. 15 000 «Abgänge» aus. Zum Vergleich: Von den rund 25 000 unter «Abgängen» erfassten Personen im Jahr 1998 waren gut die Hälfte unkontrolliert ausgereist bzw. «untergetaucht». Vgl. zu diesem Themenkreis Eidgenössische Migrationskommission (EKM): Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus)Wege, Perspektiven. Bern 2019.



# V ZAHLEN UND FAKTEN

# Daten

## Ausgewählte Wegmarken

- |      |  |
|------|--|
| 1973 | Das Parlament überweist eine Motion zur Schaffung eines Asylgesetzes.  |
| 1979 | Das Parlament verabschiedet das erste Asylgesetz der Schweiz.  |
| 1981 | Das Asylgesetz tritt in Kraft: Gesuchstellung und Befragung in den Kantonen, Entscheid über das Gesuch durch das Bundesamt für Polizeiwesen.   |
| 1983 | Erste Revision des Asylgesetzes mit Massnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens, unter anderem Wegfall des Bundesrats als zweiter Rekursinstanz.  |
| 1986 | Schaffung des provisorischen Amtes des Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW). Gesetzesrevision: kantonaler Verteilschlüssel, Rechtsgrundlage für Rückkehrhilfe, Möglichkeit von Aktenentscheiden, vorläufige Aufnahme als Ersatz für die Internierung, Ausschaffungshaft. |
| 1988 | Gesuchseinreichung und Kurzbefragung in den neu errichteten Empfangsstellen des Bundes in Basel, Chiasso, Genf und Kreuzlingen. Einführung eines beschleunigten Verfahrens für türkische Asylsuchende.   |
| 1990 | Bundesbeschluss über das Asylverfahren: unter anderem Safe-Country-Regelung und weitere Nichteintretenstatbestände. Möglichkeit der kollektiven vorläufigen Aufnahme. Schaffung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF).   |
| 1992 | Die Asylrekurskommission (ARK) tritt an die Stelle des EJPD-Beschwerdedienstes.  |
| 1994 | Gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: unter anderem Ausdehnung der Administrativhaft, Ein- und Ausgrenzung.  |
| 1998 | Totalrevision des Asylgesetzes: unter anderem Berücksichtigung frauenspezifischer Fluchtgründe, Regelung für Schutzbedürftige, Neuregelung der Fürsorgezuständigkeit. Einstellung der Kontingentspolitik.  |
| 2000 | Humanitäre Aktion 2000: Aufenthaltsregelung für 13 000 Personen.   |

- 2003 Im Rahmen eines Sparprogramms: Sozialhilfestopp für Personen mit einem Nichteintretensentscheid, Verfahrensbeschleunigung, neue Haftgründe.
- 2005 Zusammenlegung des BFF und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) zum Bundesamt für Migration (BFM).  
Gesetzesrevision: Verlängerung der Ausschaffungshaft auf zwei Jahre, Einführung der Durchsetzungshaft und der schwerwiegenden persönlichen Notlage, Ausschluss von Asylsuchenden mit einem negativen materiellen Asylentscheid aus der Sozialhilfe.
- 2006 Die ARK anerkennt die nichtstaatliche Verfolgung als Fluchtgrund. Erweiterung und Umbenennung der Empfangsstellen in Empfangs- und Verfahrenszentren.
- 2007 Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), die Asylrekurskommission geht darin auf.
- 2008 Das Dublin-Assoziierungsabkommen tritt in Kraft. Asylanörungen werden neu ausschliesslich durch den Bund durchgeführt.
- 2012 Gesetzesrevision: Aufhebung des Botschaftsverfahrens, Reduktion der Nichteintretensgründe und Ersatz durch rasche materielle Verfahren.
- 2012 Ausarbeitung einer Behandlungsstrategie und Einführung der 48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren.
- 2013 Wiederaufnahme der Resettlement-Politik.
- 2014 Im Testbetrieb Zürich wird das beschleunigte Asylverfahren angewendet.
- 2015 Das BFM wird zum Staatssekretariat für Migration (SEM).
- 2019 Die Neustrukturierung des Asylbereichs tritt in Kraft: Die Mehrheit der Asylverfahren wird beschleunigt in sechs regionalen Bundesasylzentren durchgeführt, Asylsuchende erhalten unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung.

# Zahlen

Von 1981 bis 2019 (oder seit Beginn der statistischen Erfassung)



# 786 358

Asylgesuche aus insgesamt 180 Staaten



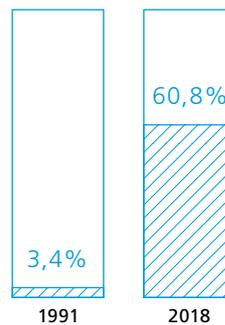
1981 — gesuchschwächstes Jahr



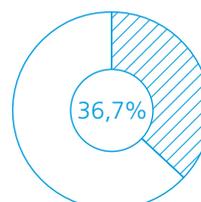
1999 — gesuchstärkstes Jahr



1981–2019 — Durchschnitt pro Jahr



**Tiefste und höchste Schutzquote**  
Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide



**Beschwerdequote (1993–2019)**  
Beschwerden gegen negative erstinstanzliche Entscheide

**Rückkehrhilfe (1997–2019)**

## 93 000

Personen erhielten Rückkehrhilfe

## 160 Millionen

CHF Unterstützung durch die Schweiz

## 1700

CHF pro Person im Durchschnitt



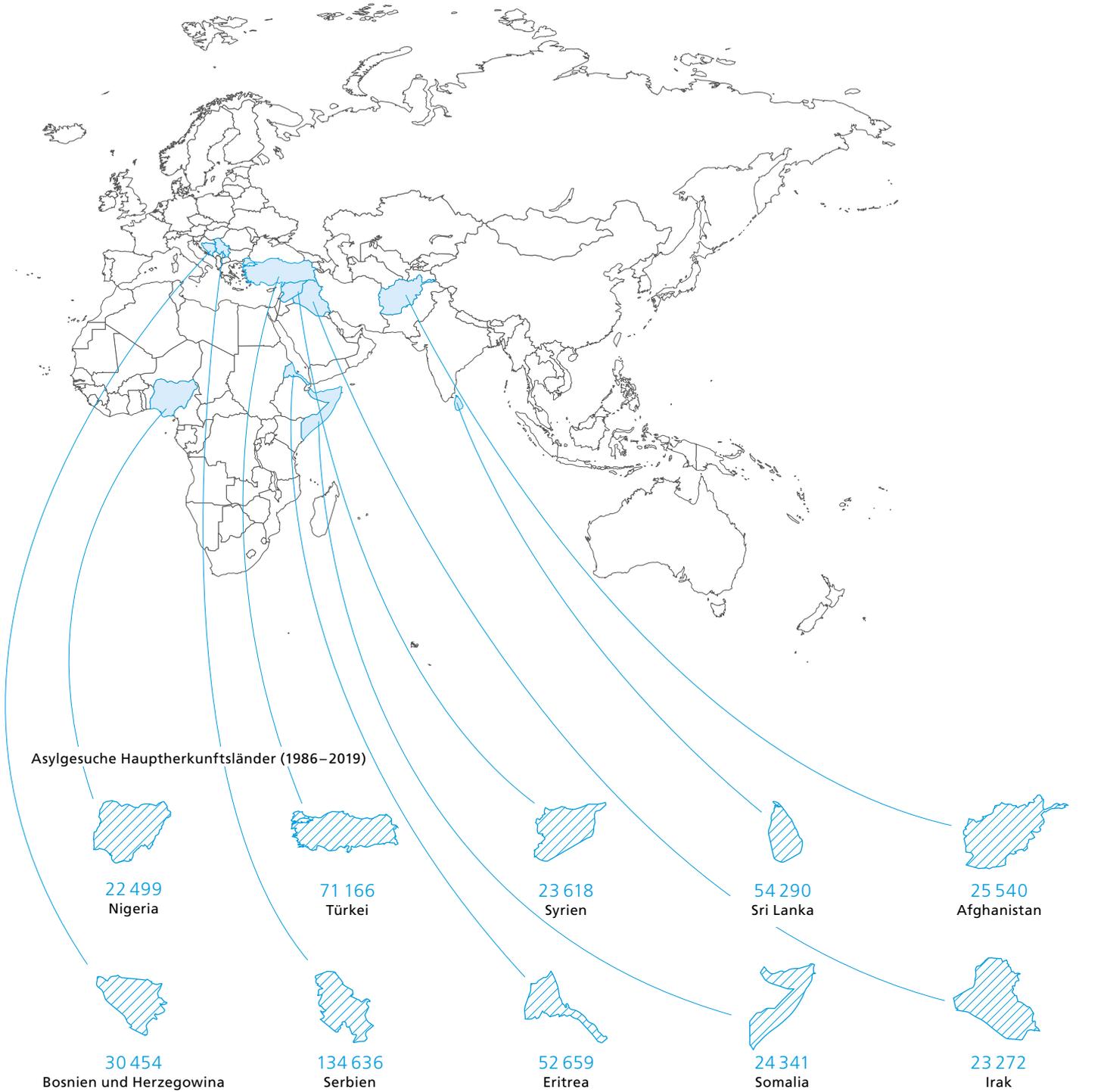
**Rückführungen (1986–2019)**



davon in Heimatstaat (1986–2019)



davon in Drittstaat (1986–2019)

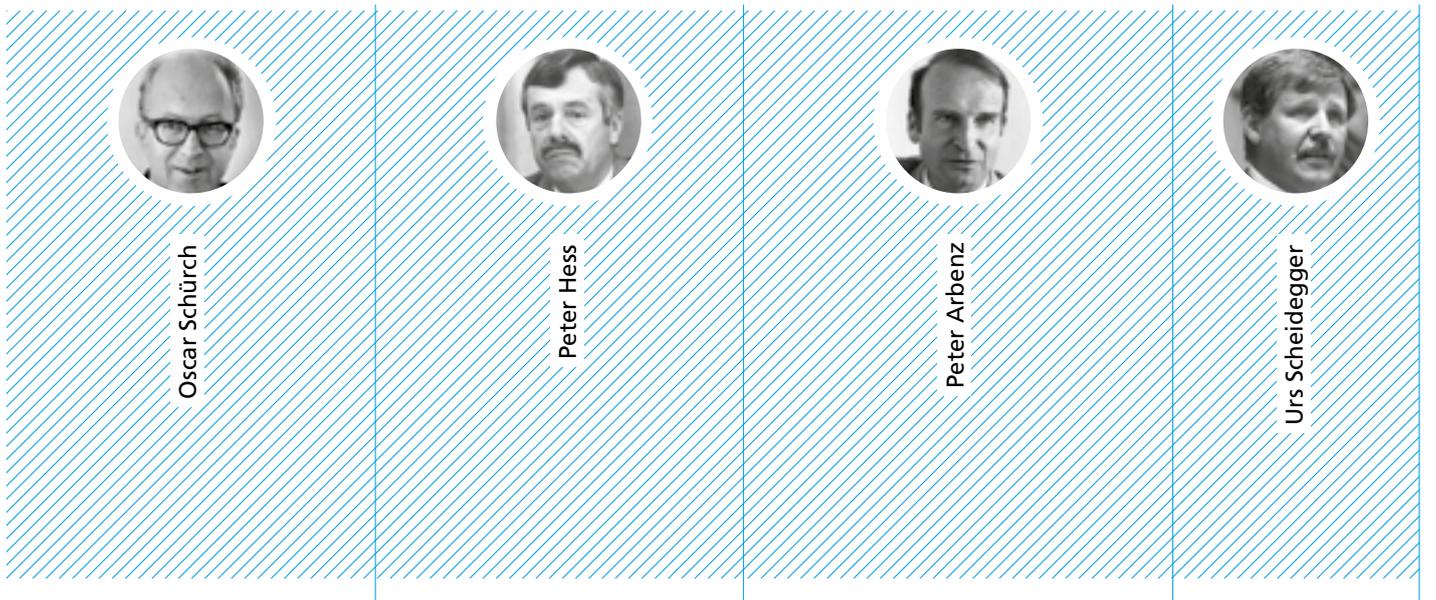
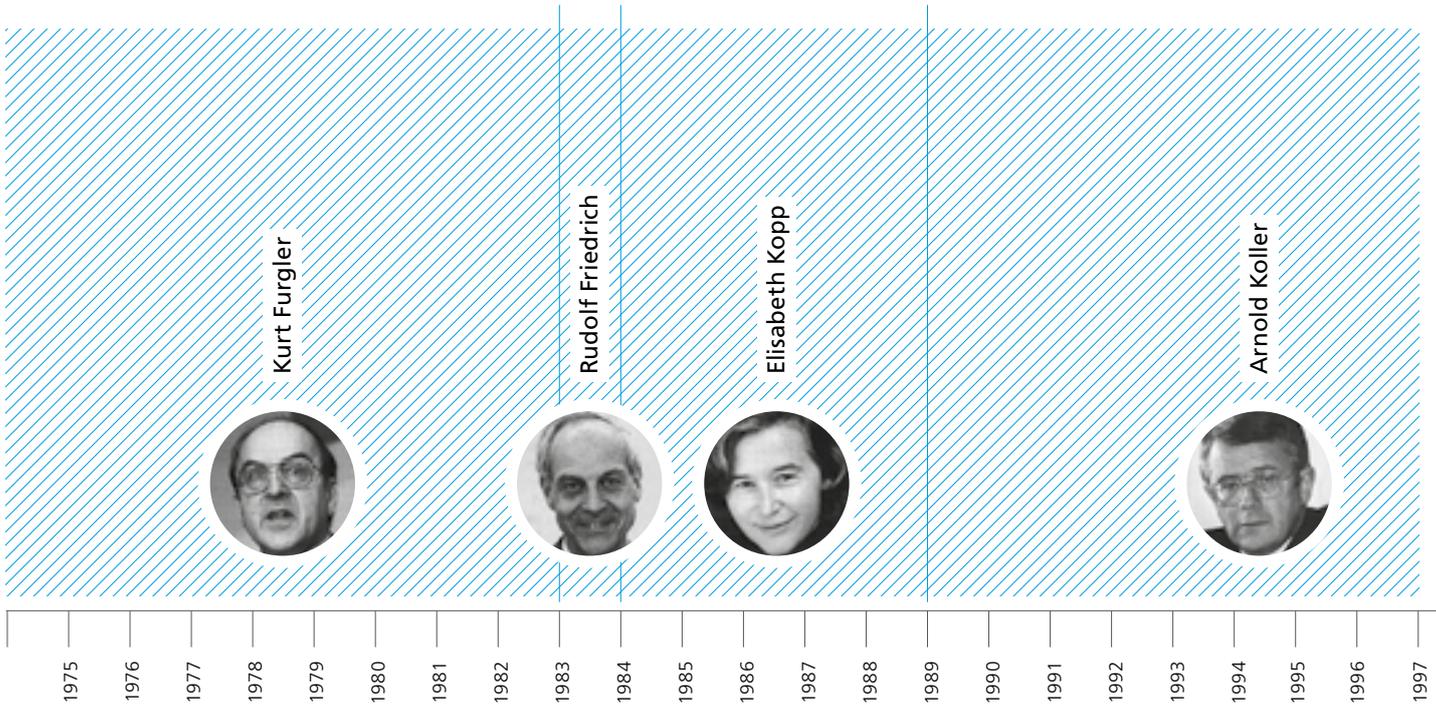


1986 – 2019



# Namen

## Vorsteherinnen und Vorsteher des EJPD



## Amtsdirektoren

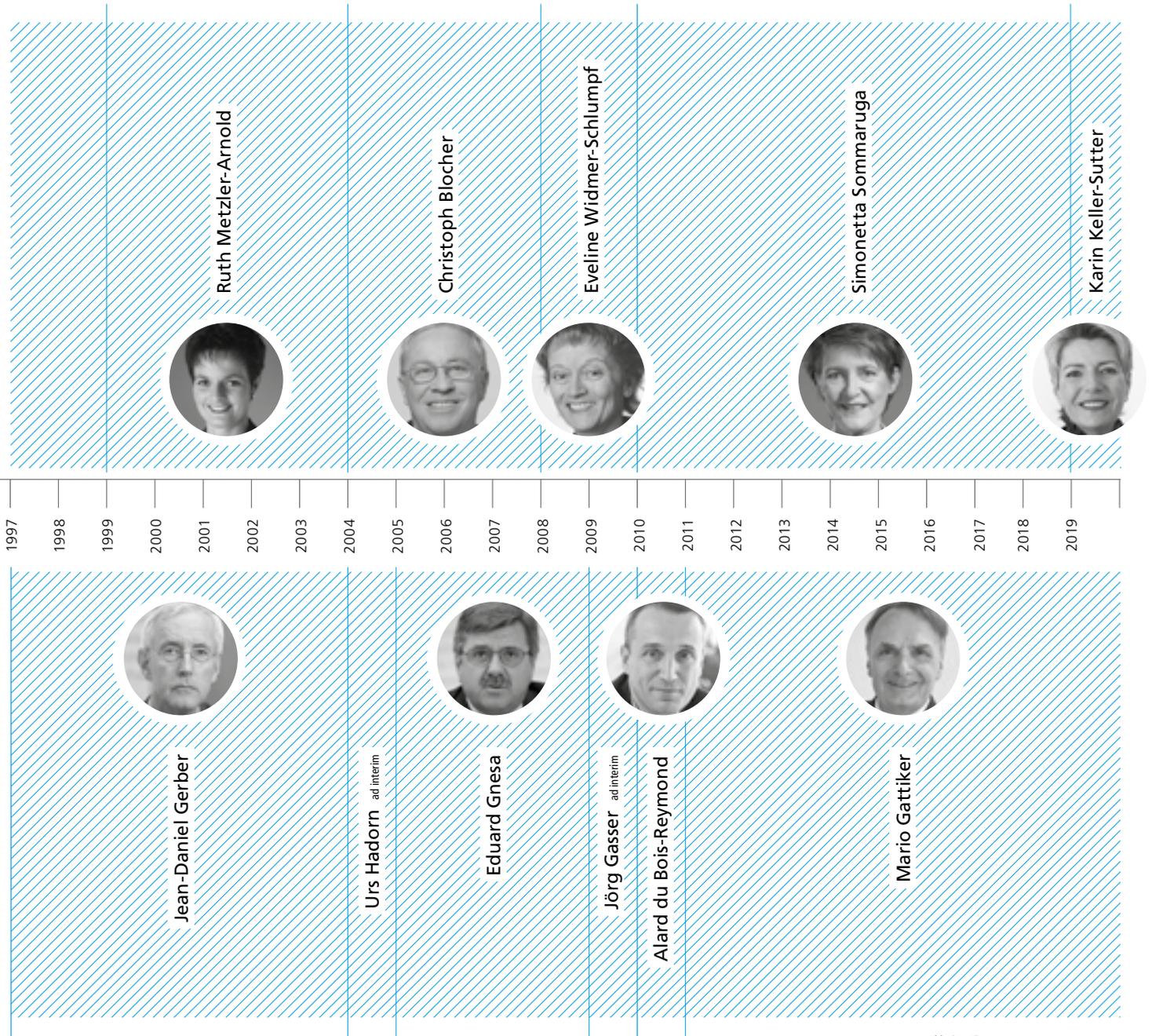


Abb. 31-47

# Orte

Der Hauptsitz des heutigen SEM und seiner Vorgängerorganisationen ist seit dem ersten Asylgesetz stets im Raum Bern – von 1979 bis 1998 im Stadtzentrum an der Taubenstrasse 16, seit 1998 in Bern-Wabern am Quellenweg 6.

Das in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre einsetzende starke personelle Wachstum des Amtes, die Ausweitung der Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Dynamik der gesetzgeberischen und organisatorischen Massnahmen haben zur Folge, dass zunehmend nur noch ein Teil der Mitarbeitenden in der Zentrale tätig ist. Wegen akuter Raumprobleme, aber auch aus praktischen und föderalistischen Erwägungen wird ein immer grösserer Teil der Amtstätigkeiten ausserhalb des Hauptsitzes in Bern verrichtet – zeitweise in Provisorien wie Pavillons, Containern und sogar auf Rheinschiffen in Basel.

Mit dem Aufkommen der globalen Migrationsbewegungen setzt Mitte der 1980er-Jahre auch eine Art Migration der Mitarbeitenden ein. Die Dezentralisierung ihrer Tätigkeiten und die Ausweitung auf Einsätze im Ausland halten bis heute an.

Mitarbeitende des SEM und seiner Vorgängerorganisationen – BAP, DFW, BFF, BFM – waren bzw. sind seit 40 Jahren ausser in Bern an folgenden Orten tätig:

- ab 1988 in den vier Empfangsstellen Basel, Chiasso, Genf und Kreuzlingen
- Ende der 1980er-Jahre temporär in Bundes- und Transitzentren wie Altstätten, Arbedo, Goldswil, Gorgier, Klosters, Melchtal, Mols, Surcuolm u. a.
- von 1991 bis 2005 im Asylverfahrenszentrum Zürich mit zwei Verfahrenssektionen und zeitweise mit einem Teil der Sektion *Analysen*, zusammen mit der kantonalen Fremdenpolizei
- von 1991 bis 2005 in Givisiez (FR) mit zwei Verfahrensabteilungen und zeitweise mit einem Teil der Sektion *Analysen*
- seit den 1990er-Jahren an den Flughäfen Genf und Zürich
- seit den 1990er-Jahren als Migrationsattachés und seit den 2010er-Jahren als Verbindungspersonen (Immigration Liaison Officers) in den Schweizer Botschaften in Abuja, Ankara, Beirut, Brüssel, Colombo, Dakar, Khartum, Moskau, Pristina, Rabat, Rom, Teheran und Tunis

- ab 2000 in der Empfangsstelle Vallorbe, nach Aufhebung der Empfangsstelle Genf
- ab 2006 in den Empfangs- und Verfahrenszentren Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe
- ab 2011 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Altstätten
- ab 2014 im Testbetrieb Zürich in einer Verfahrensabteilung
- seit 2016 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Bern (Ziegler-Spital)
- seit 2019 in sechs Asylregionen der Schweiz. Jede Region verfügt über ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion (in Altstätten, Basel, Bern, Boudry, Chiasso und Zürich) und bis zu vier Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion an verschiedenen Orten
- in Krisensituationen bei temporären Einsätzen in Mazedonien, Griechenland, Zypern und Italien, sei es für Evakuierungen oder zur Unterstützung stark belasteter Staaten im Rahmen von Einsätzen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)



Seit 2019 werden die Asylverfahren in sechs Regionen durchgeführt. Jede Region verfügt über ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion. Grau gekennzeichnet sind ehemalige Verfahrenszentren.



# VI SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die vorliegende Studie zeigt die wichtigsten Fakten und Entwicklungen der schweizerischen Asyl- und Wegweisungspraxis von 1979 bis 2019 im historischen Kontext auf. Ihr Fokus liegt auf ausgewählten Herkunftsländern von Asylsuchenden und auf länderübergreifenden Themen. Sie ist aus der Perspektive des Staatssekretariats für Migration und seiner Vorgängerorganisationen verfasst und stützt sich primär auf dessen Aktenmaterial. Sie soll behördliches Handeln dokumentieren, nicht beurteilen.

Die Studie hat ein begrenztes Ziel und erlaubt kein abschliessendes Fazit zur schweizerischen Asyl- und Wegweisungspraxis im untersuchten Zeitraum. Über die Darstellung der länderspezifischen Praxis und wichtiger Querschnittsthemen hinaus ergeben sich jedoch Befunde zu den Mechanismen des Handelns einer nationalen Migrationsbehörde. Gestützt auf das gesichtete Aktenmaterial lässt die Studie einige allgemeine Feststellungen zu:

### Beschleunigen

Seit dem ersten Asylgesetz von 1979 sehen sich die Asylbehörden mit der Notwendigkeit konfrontiert, die Asylverfahren zu beschleunigen. Diese Forderung wird seit Beginn der 1980er-Jahre mit Nachdruck erhoben, als die Zahl der Gesuche zu steigen, der Pendenzenberg zu wachsen und die Anerkennungsquote zu sinken beginnt. Alle gesetzgeberischen, organisatorischen und strukturellen Massnahmen der folgenden Jahre wie die Einführung von Nichteintretensentscheiden, die Verkürzung des Rechtswegs, die priorisierte Behandlung bestimmter Kategorien von Gesuchen oder das Schnüren von Massnahmenpaketen verfolgen dieses vorrangige Ziel und bestimmen das behördliche Handeln. So steht auch im Zentrum der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision die Beschleunigung der Verfahren – unter Wahrung von Sorgfalt und Rechtsstaatlichkeit.

Früh wird erkannt, dass die angestrebte Verfahrensbeschleunigung nur erreicht werden kann, wenn es gelingt, möglichst viele Gesuche, die voraussichtlich rasch erledigt werden können, früh zu erkennen und speditiv zu behandeln. Dies bedingt eine sukzessive Dezentralisierung der Verfahrenstätigkeit in die 1988 geschaffenen Empfangsstellen des Bundes und 2005 deren Er-

gänzung durch Verfahrenszentren. Von diesen führt ein direkter Weg zu den heutigen Bundesasylzentren, in denen die Mehrheit der Verfahren innerhalb kurzer, gesetzlich festgelegter Fristen abgeschlossen werden soll.

Der Weg zur Beschleunigung der Asylverfahren verläuft nicht gradlinig und ist nicht frei von Zielkonflikten, zumal die Zahl der Asylgesuche von Jahr zu Jahr schwankt und auf aktuelle Flüchtlings- und Migrationskrisen rasch reagiert werden muss. So setzen etwa die Behörden die knappen personellen Ressourcen von Beginn an mit Vorrang für die Behandlung von solchen Asylgesuchen ein, die offensichtlich unbegründet sind und bei denen wenig Aussicht auf ein Bleiberecht besteht. Diese Prioritätensetzung hat zur Folge, dass die Bearbeitung gut begründeter Asylgesuche hintangestellt wird und voraussichtlich schutzbedürftige Personen lange in einem rechtlich unsicheren und psychisch oft belastenden Zustand leben müssen.

In der regen gesetzgeberischen Tätigkeit mit rund 20 Gesetzesrevisionen in 40 Jahren und in der ebenso operativen Betriebsamkeit der Asylbehörden manifestieren sich das Streben und die Suche nach einer optimalen Ausgestaltung und einer gesetzeskonformen Umsetzung des Asylverfahrens – optimal bezüglich Effektivität, Effizienz und Qualität bei gleichzeitiger Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze.

### Weiterentwickeln

Die Notwendigkeit, das Asylverfahren zu beschleunigen und das Asylsystem zu entlasten, erfordert in verschiedenen Bereichen moderne und innovative Methoden, ohne die sich die anvisierten Ziele nicht realisieren liessen. Institutionelle Grundlage für diese Entwicklung bildet die 1991 erfolgte Schaffung des *Bundesamtes für Flüchtlinge*, welches das provisorische Amt des *Delegierten für das Flüchtlingswesen* ablöst.

Aus der Rückschau erscheinen die späten 1980er- und die 1990er-Jahre als eine besonders dynamische Periode, in der zahlreiche bis heute gültige Konzepte entwickelt und praxisbestimmende Erfahrungen gesammelt worden sind. So spielt die Schweiz in diesem Zeitraum eine aktive Rolle in internationalen Migrationsgremien, ist Schrittmacherin bei der Entwicklung von Rück-

kehrprogrammen und leistet Pionierarbeit im Bereich der Länder- und Migrationsanalyse. Im personell stark wachsenden BFF der 1990er-Jahre werden Grundlagen für eine professionelle Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden sowie für ein Qualitätsmanagement gelegt und Instrumente zur Steuerung des Asylverfahrens entwickelt.

In den 1990er-Jahren finden unter anderem auch drei Gesetzesrevisionen statt, und es müssen die Flüchtlingsbewegungen aus Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo bewältigt sowie Rückkehrhilfeprogramme für rund 50 000 Personen geplant und umgesetzt werden.

## Zentralisieren

In den Kontext der angestrebten Verfahrensbeschleunigung gehört seit den 1980er-Jahren auch die sukzessive Übernahme von Aufgaben durch den Bund, für die im Asylverfahren ursprünglich die Kantone zuständig gewesen sind – so etwa die Entgegennahme von Asylgesuchen oder die Durchführung von Anhörungen. Eine ähnliche Aufgabenverschiebung von den Kantonen zum Bund lässt sich auch im Rückkehrbereich beobachten. Zwar bleiben die Vollzugsaufgaben weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone, der Bund unterstützt diese jedoch verstärkt im operativen Bereich wie bei der Ersatzpapierbeschaffung oder der Organisation von Sonderflügen. Die fortschreitende Zentralisierung dient auch der einheitlicheren Rechtsanwendung – durch Systematisierung und Professionalisierung von Tätigkeiten und Prozessen.

Auf dieser Linie liegt auch die jüngste Asylgesetzrevision vom März 2019. In regionalen Bundesasylzentren übernimmt der Bund Unterbringungs- und Betreuungsaufgaben, die vorher in die kantonale oder kommunale Zuständigkeit fielen.

## Überprüfen

Eine Beschränkung dieses durch Aufgabenübernahme erfolgten Kompetenzzuwachses des Bundes kann darin gesehen werden, dass die erstinstanzliche Asyl- und Wegweisungspraxis massgeblich durch die Rechtsprechung der nationalen und europäischen Beschwerdeinstanzen bestimmt wird – insbesondere durch die Asylrekurskommission seit

1992 und das Bundesverwaltungsgericht seit 2007 sowie durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg.

Dieser Befund lässt sich, wie die vorliegende Studie deutlich macht, an den allermeisten Länderpraxen – Afghanistan, China, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka, Türkei –, am Dublin-Verfahren und an einer Reihe von Grundsatzfragen festmachen. Die Entwicklung bedeutet zwar einerseits eine zunehmende «Verrechtlichung» des Asylverfahrens, andererseits wird die Rechtsprechung besser nachvollziehbar und verlässlicher, weil sie auch dank publizierter Urteile transparenter ist.

## Differenzieren

Bei der Festlegung der Asyl- und Wegweisungspraxis sehen sich die Asylbehörden jeweils dann vor besondere Herausforderungen gestellt, wenn die Entscheidungskriterien nicht einheitlich für ein ganzes Herkunftsland von Asylsuchenden, sondern für einzelne ethnisch oder religiös definierte Gruppen, Personenkategorien oder Landesteile zu bestimmen sind.

Dies ist seit den 1980er-Jahren bei einer Reihe von Ländern mit instabiler Menschenrechts- und Sicherheitslage der Fall – so etwa bei Afghanistan, dem Irak, dem Iran, Sri Lanka oder der Türkei. Bei solchen Konstellationen gilt es, insbesondere Fragen einer allfälligen Kollektivverfolgung, der staatlichen Schutzfähigkeit und innerstaatlicher Fluchtalternativen sorgfältig zu prüfen. Zudem kann sich die Gefährdungslage immer wieder ändern, sodass die Beurteilung laufend an die aktuelle Lageentwicklung angepasst werden muss. Besonders gefordert sind die Asylbehörden, wenn eine kohärente Asyl- und Wegweisungspraxis bei hohen Gesuchseingängen gleichzeitig für mehrere Herkunftsländer von Asylsuchenden entwickelt und umgesetzt werden muss. Eine solche Situation ist etwa Ende der 1980er- und in den 1990er-Jahren mit Gesuchen aus der Türkei, Sri Lanka und aus dem ehemaligen Jugoslawien eingetreten sowie in den 2010er-Jahren mit Gesuchen aus Afghanistan, Eritrea und Syrien.

## Anpassen

Auf erhebliche Verschlechterungen der Menschenrechtssituation und der Sicherheitssituation in einem

Herkunftsland von Asylsuchenden reagieren die Asylbehörden rasch. Sie riskieren keine Fehlscheide und erlassen in der Regel ein Entscheid- und/oder Vollzugsmoratorium. Dieses wird regelmässig überprüft und kann unterschiedlich lange dauern. Ein wichtiges Kriterium für einen solchen Beschluss stellen die Praxis anderer europäischer Staaten und die Position des UNHCR dar – schweizerische Alleingänge werden gemieden.

Verbessert sich die Situation im Herkunftsland, so versuchen die Asylbehörden ebenso rasch, die Gesuchsbehandlung wieder aufzunehmen und zum «courant normal» zurückzukehren. Dadurch soll insbesondere verhindert werden, dass der Vollzug von Wegweisungen während längerer Zeit – wie etwa im Fall von Afghanistan, dem Irak oder Sri Lanka – blockiert bleibt. Falls nötig, wird vor der Aufhebung eines Entscheid- und/oder Vollzugsmoratoriums die Praxis angepasst und die freiwillige Rückkehr mit länderspezifischen Rückkehrprogrammen unterstützt.

## Schützen

Seit der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1955 beteiligt sich die Schweiz regelmässig an Resettlement-Programmen des UNHCR und nimmt Flüchtlinge auf, die in Erstaufnahmeländern vorübergehend Schutz gefunden haben. Diese langjährige Praxis wird auch nach der Einführung des ersten Asylgesetzes 1979 beibehalten, 1995 aufgrund von Finanzbeschlüssen des Parlaments weitgehend eingestellt, 2013 vor dem Hintergrund des Syrien-Konflikts vom Bundesrat wieder aufgenommen und in der Folge konzeptionell weiterentwickelt.

Daneben entwickelt sich seit den späteren 1980er-Jahren die ursprünglich für Einzelfälle konzipierte vorübergehende Schutzgewährung – die *offene Internierung*, später *vorläufige Aufnahme* – zu einem quantitativ gewichtigen Schutzinstrument. Dieses kommt namentlich bei Asylsuchenden aus Konfliktgebieten – Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Sri Lanka, Syrien – zur Anwendung, die in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, deren Wegweisung jedoch in der Regel nicht zumutbar oder nicht zulässig ist. Die Praxis vorläufiger Aufnahmen führt oft zu einem langjährigen oder definitiven Aufenthalt in der Schweiz und zu einer insgesamt hohen

Schutzquote. Das oft jahrelange Verbleiben in einem unsicheren Aufenthaltsstatus ist für die vorläufig aufgenommenen Personen mit Belastungen und Nachteilen verbunden.

## Was gleich bleibt

Trotz der dargestellten Entwicklungen hat sich die Vorgehensweise beim Prüfen der Asylgesuche im Einzelfall seit dem ersten Asylgesetz von 1979 nicht wesentlich verändert. Dies trotz häufigen Wandels von Entscheidungsgrundlagen und Verfahrensabläufen, trotz gestiegener Anforderungen an die Durchführung von Anhörungen und an das Verfassen von Asylentscheiden und trotz des technologischen Fortschritts in den administrativen Abläufen.

Zurückzuführen ist diese Konstanz hauptsächlich auf die Stabilität des Beurteilungsmassstabs. So sind die beiden zentralen Kriterien zur Prüfung der individuellen Fluchtgründe – der Flüchtlingsbegriff und die Glaubhaftmachung der Flüchtlingseigenschaft – seit 1979 in ihrem Kern unverändert geblieben. Die Behandlung der Gesuche stellt die Mitarbeitenden stets vor die gleiche Herausforderung: der asylsuchenden Person auf der Grundlage des Asylgesetzes und der geltenden Asyl- und Wegweisungspraxis so gut wie möglich gerecht zu werden.



# VII ANHANG

# Quellen

- Sachakten von Aktenbildnern
  - Delegierter für das Flüchtlingswesen DFW (1985–1990)
  - Bundesamt für Flüchtlinge BFF (1990–2004)
  - Bundesamt für Migration BFM (2005–2014)
  - Staatssekretariat für Migration SEM (2015–)
- Hinweis: Im Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) wurde der Aktenbestand E4280A\* konsultiert (Delegierter für das Flüchtlingswesen / Bundesamt für Flüchtlinge: Zentrale Ablage 1986–1997). Die übrigen konsultierten Akten befinden sich im GEVER-System des SEM und werden laufend ans BAR abgeliefert.
- SEM-Asylstatistik
- SEM-Handbuch Asyl und Rückkehr
- SEM-Medienmitteilungen
- SEM-Migrationsberichte und -Diasporastudien
- Amtsdrukschriften (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bundesblatt, Eidgenössischer Staatskalender, Geschäftsberichte des Bundesrates)
- Diplomatische Dokumente der Schweiz
- Entschaidatenbank des Bundesverwaltungsgerichts
- Entschaidensammlung der Schweizerischen Asylrekurskommission (EMARK)
- Geschäftsdatenbank des Parlaments (Curia Vista)
- Informationsplattform humanrights
- ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis
- Asylon und Piazza, Zeitschriften des BFM/SEM

# Literatur

- Achermann, Alberto: «Flüchtlingskrisen» – ein Essay, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/16. Bern 2016, S. 59–80.
- Achermann, Alberto/Hruschka, Constantin (Hg.): Geschlechtsspezifische Verfolgung. Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen. Bern 2012.
- Banki, Christine/Späti, Christoph: Ungaren, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz in der Nachkriegszeit, in: Goehrke, Carsten/Zimmermann, Werner G. (Hg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich 1994, S. 369–415.
- Bitter, Sabine/Nad-Abonji, Nathalie: Tibetische Kinder für Schweizer Familien. Die Aktion Aeschmann. Zürich 2018.
- Bürgisser, Thomas: Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991. Bern 2017.
- Buomberger, Thomas: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher. Zürich 2004.
- Däpp, Heinz/Karlen, Rudolf (Hg.): Asylpolitik gegen Flüchtlinge. Basel 1984.
- Dreyer, Dieter: Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917. Zürich 1989.
- Efionayi-Mäder, Denise: Asylpolitik der Schweiz 1950–2000, in: ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, 2003/2, S. 3–9.
- Fischer, Thomas: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg. Zürich 2004.
- Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933. Zürich 1997.
- Gattiker, Mario: Das Asyl- und Wegweisungsverfahren: Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.06.1998. Bern 1999.
- Gattiker, Mario/Peek, Markus: Dublin und die Schweiz – Geschichte einer wechselvollen Beziehung, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner. Heidelberg 2013, S. 49–60.
- Haab, Katharina/Bolzman, Claudio/Kugler, Andrea/Yilmaz, Özcan: Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei in der Schweiz. Bern 2010.
- Hausammann, Christina: Frauenverfolgung und Flüchtlingsbegriff: Studie zur Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in der Flüchtlingskonvention und im Asylgesetz. Bern 1992.
- Holenstein, André/Kury, Patrick/Schulz, Kristina: Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Baden 2018.
- Huber, Anja: Fremdsein im Krieg. Die Schweiz als Ausgangs- und Zielort von Migration 1914–1918. Zürich 2017.
- Ideli, Mustafa/Suter, Virginia/Kieser, Hans-Lukas (Hg.): Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei-Schweiz 1961–2011. Zürich 2011.
- Kälin, Walter: Grundriss des Asylverfahrens. Basel und Frankfurt 1990.
- Kanyar Becker, Helena (Hg.): Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit, 1940–2007. Basel/Zürich 2007.
- Kaser, Eric/Schenker, Saskia: Rückkehrhilfe der Schweiz: Bilanz und Perspektiven, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 27/2/2008. Genf 2008, S. 207–220.

Kocher, Hermann: Rationierte Menschlichkeit. Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933–1948. Zürich 1996.

Koller, Guido: Fluchtort Schweiz. Schweizerische Flüchtlingspolitik (1933–1945) und ihre Nachgeschichte. Bern 2018.

Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945. Zürich 2003.

Lahusen, Christian/Schneider Stephanie (Hg.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld 2017.

Ludwig, Carl: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart. Bern 1957.

Mächler, Stefan: Hilfe und Ohnmacht. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und die nationalsozialistische Verfolgung 1933–1945. Zürich 2005.

Mahnig, Hans (Hg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. Zürich 2005.

Maissen, Thomas: Geschichte der Schweiz. Baden 2010.

Mattioli, Aram (Hg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960. Zürich 1998.

Miaz, Jonathan: Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981–2015). Lausanne 2017.

Müller-Tobler, Verena: Die Aufnahme von Sonderprogramm-Flüchtlingsen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke. Zürich 1987.

Parak, Stephan: Vom «Sonderfall Tamilen» zum «Normalfall Sri Lanka». Die Schweizer Asylbehörden und das Sri-Lanka-Dossier, in: Freiplatzaktion Basel: «und plötzlich standen sie da». Basel 2005.

Parak, Stephan: «Was stimmt denn jetzt?» Glaubhaftigkeit von Aussagen im Asylverfahren aus Sicht des Staatssekretariats für Migration, in: Ludewig, Revital/Baumer, Sonja/Tavor, Daphna (Hg.): Aussagepsychologie für die Rechtspraxis. «Zwischen Wahrheit und Lüge». Zürich 2017.

Piguet, Etienne: Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halbgeöffnete Grenzen. Bern 2006.

Piguet, Etienne: L'immigration en Suisse: soixante ans d'ouverture. Lausanne 2013.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) (Hg.): Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren. Bern 2015.

Skenderovic, Damir: Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er- und 1980er-Jahre, in: Baumeister, Miriam/Brückner, Thomas/Sonnack, Patrick (Hg.): Wo liegt die «Humanitäre Schweiz»? Eine Spurensuche in 10 Episoden. Frankfurt am Main 2018, S.175–195.

Stauffer, Beat: Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika. Zürich 2019.

Tanner, Jakob: Die Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München 2015.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK): Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Zürich 2001.

Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge und Immigration in die Schweiz. Ein historischer Überblick. Zürich 1989.

Walther, Michael: Neuansiedlung im Sinn der humanitären Tradition. Zur Geschichte der schweizerischen Kontingentsflüchtlingspolitik ab 1950, in: Walther, Michael: Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten. Zürich 2009.

Werenfels, Samuel: Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht. Frankfurt, New York, Paris 1987.

Zabratzky, George (Hg.): Flucht in die Schweiz. Ungarische Flüchtlinge in der Schweiz. Zürich 2006.



# Abkürzungen

Abb.	Abbildung
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AsylG	Asylgesetz
AZ	Aktenzeichen
BAP	Bundesamt für Polizeiwesen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBI	Bundesblatt
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM	Bundesamt für Migration
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BzP	Befragung zur Person
CAT	Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen (Committee Against Torture)
COI	Country of Origin Information
DB AS	Direktionsbereich Asyl
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFW	Delegierter für das Flüchtlingswesen
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EURODAC	Europäische Fingerabdruckdatenbank
ES	Empfangsstelle
EU	Europäische Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FRONTEX	Europäische Grenz- und Küstenwache
GDISC	General Directors' Immigration Services Conference
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GL	Geschäftsleitung
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
HAV	Hauptabteilung Asylverfahren
Hg.	Herausgeber/in
HUMAK	Humanitäre Aktion
HWV	Hilfswerkvertretung
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
IMZ	Internationale Migrationszusammenarbeit
IOM	Internationale Organisation für Migration
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MILA	Migrations- und Länderanalyse
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NEE	Nichteintretensentscheide
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PILAR	Pilotage asile et retour
PKK	Kurdische Arbeiterpartei
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

# Abbildungsnachweis

- Abb. 01: BAR E4280A\*
- Abb. 02: dodis.ch/3268
- Abb. 03: BAR E4280A#1998/296#142\*
- Abb. 04: BAR E4280A#1998/296#399\*
- Abb. 05: Bundesamt für Migration, Asylossier N 561 761
- Abb. 06: Bundesamt für Flüchtlinge, Asylossier N 209 879
- Abb. 07: KEYSTONE / Edi Engeler
- Abb. 08: KEYSTONE / PHOTOPRESS-ARCHIV/Grunder
- Abb. 09: KEYSTONE / Salvatore Di Nolfi
- Abb. 10: Medienmitteilung BFM vom 11.01.2012
- Abb. 11: KEYSTONE / Martial Trezzini
- Abb. 12: BFF AZ 077.10/2011/01418
- Abb. 13: KEYSTONE/Str
- Abb. 14: KEYSTONE / POOL / Lukas Lehmann
- Abb. 15: BAR E4280A#2017/355#397\*
- Abb. 16: KEYSTONE / Peter Klauzner
- Abb. 17: Michael v. Graffenried, Bern
- Abb. 18: BAR E4280A#1998/296#201\*
- Abb. 19: Gerry Amstutz
- Abb. 20: Felix Aeberli © StAAG/RBA13-RC05507-2\_30
- Abb. 21: Bundesamt für Flüchtlinge, Asylossier N 224 3822
- Abb. 22: KEYSTONE/Christof Ruckstuhl
- Abb. 23: BAR E4280A#2016/158#296\*
- Abb. 24: BAR E4280A#2016/158#928\*
- Abb. 25: BFF AZ 811-04/2002/02476
- Abb. 26: BAR E4280A#1998/296#422\*
- Abb. 27: BAR E4280A#2017/355#1051\*
- Abb. 28: BAR E4280A#2017/355#2223\*
- Abb. 29: *Kurt Furgler*: Schweizerische Bundeskanzlei
- Abb. 30: *Rudolf Friedrich*: Schweizerische Bundeskanzlei
- Abb. 31: *Elisabeth Kopp*: Schweizerische Bundeskanzlei
- Abb. 32: *Arnold Koller*: Schweizerische Bundeskanzlei
- Abb. 33: *Ruth Metzler-Arnold*: KEYSTONE / Martin Ruetschi
- Abb. 34: *Christoph Blocher*: Schweizerische Bundeskanzlei / Julie de Tribolet
- Abb. 35: *Evelyn Widmer-Schlumpf*: Schweizerische Bundeskanzlei / Corinne Glanzmann
- Abb. 36: *Simonetta Sommaruga*: Schweizerische Bundeskanzlei / Monika Flückiger
- Abb. 37: *Karin Sutter-Keller*: EJPD
- Abb. 38: *Oscar Schürch*: KEYSTONE/PHOTOPRESS-ARCHIV/Str
- Abb. 39: *Peter Hess*: Bibliothek am Guisanplatz, Porträtsammlung Rutishauser
- Abb. 40: *Peter Arbenz*: Bibliothek am Guisanplatz, Porträtsammlung Rutishauser
- Abb. 41: *Urs Scheidegger*: Bibliothek am Guisanplatz, Porträtsammlung Rutishauser
- Abb. 42: *Jean-Daniel Gerber*: KEYSTONE / Peter Schneider
- Abb. 43: *Eduard Gnesa*: KEYSTONE/EQ IMAGES / Adrian Moser
- Abb. 45: *Alard du Bois-Reymond*: SEM / Laurent Burst
- Abb. 46: *Mario Gattiker*: SEM / Tomas Wüthrich

# Impressum

Herausgeber:	Staatssekretariat für Migration (SEM), Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern
Konzept und Redaktion:	Information und Kommunikation, SEM
Gestaltung:	INTR AG
Lektorat:	Christoph Wehrli
Korrektorat:	Stämpfli AG
Papier:	Fischer Papier Z-Offset
Druck:	Urs Zuber AG
Bezugsquelle:	BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern <a href="http://www.bundespublikationen.admin.ch">www.bundespublikationen.admin.ch</a> Art.-Nr. 420.016.D © SEM / EJPD August 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Staatssekretariat für Migration SEM**

