

[dodis.ch/61413](https://dodis.ch/61413)

*Der Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, Arbenz, an den Vorsteher des EJPD,  
Bundesrat Koller<sup>1</sup>*

SCHWEIZERISCHE ASYL- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK IM ETHNISCHEN  
KONFLIKT UND BÜRGERKRIEG SRI LANKAS

Bern, 18. August 1992

*1. Ausgangslage*

In der Schweiz befinden sich zur Zeit rund 25 000 Tamilen. 250 wurden als Flüchtlinge anerkannt. Etwa 3800 Tamilen erhielten im Laufe der letzten Jahre eine humanitäre Bewilligung. 708 Tamilen haben einen rechtskräftigen negativen Entscheid erhalten, wobei auf den Vollzug der Wegweisung einstweilen verzichtet wurde. In ca. 17 500 Fällen ist das Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Gut die Hälfte der in der Schweiz anwesenden Tamilen dürfte erwerbstätig sein. In jüngster Zeit hat ein vermehrter Familiennachzug eingesetzt.

Seit einigen Monaten verfolgt die Schweiz eine sogenannte erweiterte Wegweisungspraxis, von der vor allem Kriminelle und Bewerber mit Doppelidentität betroffen sind.<sup>2</sup> Insgesamt wurde bei 1000 Tamilen die Wegweisung aus der Schweiz zwangsweise vollzogen.

Nach Angaben anderer Staaten befinden sich gegenwärtig im übrigen Europa rund 70 000 und in Kanada weitere 70 000 Tamilen im Exil, die zum Teil als Flüchtlinge anerkannt, zum Teil humanitär geregelt sind oder sich noch im Asylverfahren

1 CH-BAR#E4280A#2017/359#406\* (777.54/1.4.4). Diese Notiz wurde vom Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF), Peter Arbenz, im Auftrag des Generalsekretariats des EJPD verfasst und unterzeichnet. Ein Entwurf der Notiz vom 15. Juli 1992 wurde den zuständigen Stellen des EDA sowie den schweizerischen Botschaften in Colombo und Neu Delhi zur Stellungnahme unterbreitet. Das EDA übermittelte am 4. August 1992 eine konsolidierte Stellungnahme, vgl. [dodis.ch/62502](https://dodis.ch/62502). Für die Reaktionen der einzelnen Stellen des EDA sowie der Botschaft in Colombo vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#4832\* (B.41.21.0). Der Entwurf des BFF wurde daraufhin überarbeitet, vgl. [dodis.ch/62523](https://dodis.ch/62523), und in einer definitiven Version am 18. August 1992 mit diversen Beilagen an das Generalsekretariat des EJPD zuhanden des Departementsvorstehers, Bundesrat Arnold Koller, verschickt. Für die Beilage über die informellen Konsultationen über Sri Lanka in Genf vom 23. Juni 1992 vgl. [dodis.ch/62215](https://dodis.ch/62215) und für die Beilage über die Frage der Repatriierung von Tamilinnen und Tamilen vgl. [dodis.ch/62220](https://dodis.ch/62220). Für die weiteren Beilagen vgl. das Dossier CH-BAR#E4010A#2000/265#1264\* (403.63.12.89). Am 25. August 1992 leitete der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, die Notiz an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie diverse Abteilungen des EDA und die schweizerischen Botschaften in Colombo und Neu Delhi mit der Bemerkung weiter, dass es wünschenswert gewesen wäre, «dass das Bundesamt für Flüchtlinge – angesichts der innenpolitischen Bedeutung des Themas – ein Papier für den Gesamtbundesrat unterbreitet hätte. In seiner neuen Form liegt aber das Papier in der Kompetenz des BFF», vgl. [dodis.ch/62523](https://dodis.ch/62523).

2 Für den konsequenten Vollzug der Wegweisungen im Rahmen des Aktionsprogramms Asylbereich 1991/1992 vgl. das BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991, [dodis.ch/57416](https://dodis.ch/57416).



befinden. In Indien befinden sich immer noch rund 150 000 Tamilen vor allem in Tamil Nadu, die seit Beginn des Jahres 1992 schrittweise repatriiert werden.

Die europäischen Staaten und Kanada haben einstweilen darauf verzichtet, grössere Gruppen von Tamilen nach Sri Lanka zurückzuführen, dies vor allem mit Rücksicht auf die grosse Belastung der srilankischen Regierung mit hunderttausenden von heimatvertriebenen Tamilen und Singhalesen.

Der ethnische Konflikt zwischen den Tamilen und den Singhalesen dauert seit vielen Jahren an. Über dessen Entwicklung und Verlauf bestehen viele Länderberichte und Lageanalysen (vgl. jüngste Lagebeurteilung des BFF vom 2.6.1992).<sup>3</sup> Die sicherheitspolitische Lage und die Perspektiven des Konfliktes werden je nach Standpunkt unterschiedlich eingeschätzt. Selbst der UNHCR hat jedoch im Juni 1992 eingeräumt, dass sich die Menschenrechtslage für die Tamilen in Sri Lanka vor allem in der Südprovinz und im Zentrum sowie teilweise in der Ostprovinz verbessert hat.<sup>4</sup> In der Nordprovinz, vor allem in der Halbinsel Jaffna, gehen die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Tamilen und der srilankischen Armee jedoch weiter.<sup>5</sup>

Um einen weiteren Exodus von Tamilen aus Sri Lanka, aus Südindien und eine Weiterwanderung aus der Ukraine und westeuropäischen Staaten in die Schweiz zu vermindern, scheint es angesichts der gegenwärtigen Lageentwicklung zweckmässig und möglich, mit der Wiederaufnahme der Asylgesuchsbehandlung zu beginnen und insbesondere neueinreisende Tamilen – sofern sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden können – zu repatriieren.<sup>6</sup> Diese Aktion muss allerdings sorgfältig vorbereitet und international koordiniert werden.

Gleichzeitig sind Massnahmen zu treffen, damit die Remigrationsfähigkeit der übrigen Tamilen, die in früheren Jahren Asylgesuche eingereicht haben, wiederhergestellt werden kann und ihre Repatriierung und Wiedereingliederung für den Zeitpunkt der Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen möglich werden.

## *2. Herstellung der Remigrationsfähigkeit*

Viele Tamilen in der Schweiz sind als Folge eines langjährigen Aufenthaltes mit unsichern Perspektiven, wegen langer Trennung von Familienangehörigen und fehlender beruflicher Aufstiegschancen demoralisiert. Viele haben Probleme mit Alkohol und Drogen, viele leiden auch unter Kulturkonflikten. Häufig bestehen dadurch Spannungen in der Familie. Ihr Verhalten gibt zum Teil auch in der schweizerischen Bevölkerung zu Kritik Anlass. Grundsätzlich besteht bei der Mehrheit der Tamilen der Wunsch und die Absicht, so rasch als möglich wieder nach Sri Lanka zurückzukehren und sich dort wieder in die lokalen Verhältnisse einzugliedern.

Damit die Remigrationsfähigkeit wiederhergestellt und die spätere Wiedereingliederung erleichtert werden kann, sollen spezifische Aktionen durchgeführt werden. Die Caritas hat hierfür ein Konzept entwickelt, das ein geeigneter Ansatz

3 Für die Lagebeurteilung des BFF vgl. die Notiz über die Sitzung vom 2. Juni 1992, [dodis.ch/62967](http://dodis.ch/62967).

4 Zur Einschätzung des UNHCR vgl. [dodis.ch/62524](http://dodis.ch/62524).

5 Zur Einschätzung des BFF vgl. [dodis.ch/62216](http://dodis.ch/62216).

6 Der generelle Heimerschaffungsstopp für Tamilinnen und Tamilen aus Sri Lanka wurde vom Bundesrat bereits 1986 aufgehoben, vgl. das BR-Prot. Nr. 451 vom 10. März 1986, [dodis.ch/53850](http://dodis.ch/53850).

ist für die Verbesserung der vorübergehenden Integration bei gleichzeitiger Erhaltung der kulturellen Identität und des Rückkehrwillens.<sup>7</sup>

Ausgehend von den erhobenen Bedürfnissen unter den in der Schweiz lebenden Tamilen, sind folgende Schwerpunkte vorgesehen:

- Förderung der Eigeninitiative der tamilischen Flüchtlinge durch regionale Animationsarbeit
- regionale Beratung durch tamilische «KulturübersetzerInnen»
- zentrale Beratung mit ethnisch-gemischten mobilen Teams mit dem Ziel, die vorübergehende soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration der Tamilen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rückkehrfähigkeit wiederherzustellen.

### *3. Direkte Verhandlungen zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE unter dem «Schutz» der UNO in Colombo*

Damit die gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Aussicht auf eine politische Lösung beendet werden können, sind zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt direkte Gespräche zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE erforderlich. In einem späteren Zeitpunkt sollten weitere tamilische Organisationen in diese Gespräche einbezogen werden.

Die srilankische Regierung hat bisher darauf verzichtet, internationale Vermittlungsdienste anzufordern. Dies wohl nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf Indien, das nach wie vor eine Ordnungsfunktion auf dem indischen Subkontinent auszuüben versucht. Die srilankische Regierung hat sich bisher auf verschiedenen Wegen bemüht, einen politischen Konsens unter Parteien und Parlamentariern herbeizuführen, um gegenüber den Tamilen eine tragfähige politische Lösung vorschlagen zu können. Dies ist bisher allerdings nicht gelungen. Es zeichnet sich im Gegenteil eine Art interne Patt-Situation ab. Voraussetzung für jede politische Lösung ist aber wohl ein Waffenstillstand und hierfür müsste die srilankische Regierung in Colombo mit der LTTE Gespräche führen. Erstmals hat nun Präsident Premadasa vor wenigen Tagen, nachdem der kommandierende General und weitere 10 hohe Offiziere der srilankischen Armee von einer Mine getötet wurden,<sup>8</sup> spontan zum Frieden und zu politischen Lösungen aufgerufen.

Die LTTE-Führung hat gegenüber der Schweiz verschiedentlich signalisiert, dass sie bereit wäre, von der Maximalforderung eines unabhängigen Tamilenstaates abzugehen und eine föderalistische Lösung mit hoher Autonomie für die tamilische Volksgruppe anzustreben.<sup>9</sup> Ob dies tatsächlich auch der Wille von Prabakaran, dem Chef der Tamil Tigers, ist oder nur derjenige seiner nächsten politischen Berater, ist nur schwerlich auszumachen. Damit jedoch die LTTE in Gespräche mit der srilankischen Regierung in Colombo einwilligen kann, benötigt sie internationale Garantien, um nicht, wie dies schon einmal der Fall war, mit Verhaftung und Ermordung ihrer Delegationsmitglieder rechnen zu müssen. Die UNO wäre wohl die geeignete Organisation, um eine solche «Schutzfunktion» auszuüben. Im Rahmen der Working Group on Tamils der informellen Konsultationen in Anwesenheit des UNHCR, der IOM und des IKRK wurde deshalb beschlossen, den

7 Für die Projektskizze der Caritas vgl. [dodis.ch/62769](http://dodis.ch/62769).

8 Zum Tod von General Denzil Kobbekaduwa vgl. den Politischen Bericht Nr. 1 des schweizerischen Botschafters in Colombo, André von Graffenried, vom 22. Januar 1993, [dodis.ch/62741](http://dodis.ch/62741).

9 Vgl. [dodis.ch/62910](http://dodis.ch/62910).

stellvertretenden Generalsekretär, Mr Eliasson, der für die Koordination innerhalb der UNO für humanitäre Aktionen beauftragt worden ist, um Vermittlung anzufragen.<sup>10</sup> Diese Gespräche sollten im Laufe dieses Sommers stattfinden können. Die Vermittlungsangebote der Staaten, für den Fall eines Nichtzustandekommens solcher direkten Gespräche in Colombo, können dennoch aufrechterhalten werden.

#### *4. Beiträge zur Verständigung unter Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppierungen*

Bis heute bestehen leider weder auf seiten der LTTE noch auf seiten der srilankischen Regierung klare politische Konzepte, wie ein föderalistischer Staat mit Gewährleistung der Minderheitsrechte aufgebaut werden könnte, und wie die noch offenen Wunden der gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Singhalen und Tamilen am besten vernarben könnten. Insbesondere wurde über bisher geäusserte Vorstellungen noch kein innenpolitischer Konsens auf seiten der srilankischen Regierung und der politischen Parteien Sri Lankas erzielt.

Die Schweiz und andere Staaten könnten jedoch versuchen, den politischen Dialog unter Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppierungen zu fördern, beispielweise im Sinne des Vorschlages von Botschafter Graffenried für «Inter Ethnic Harmony Cooperation and cultural exchange among Students of the University of Colombo.»<sup>11</sup>

#### *5. Wiederaufnahme der Behandlung der tamilischen Asylgesuche*

Ab Sommer 1992 werden in der Schweiz die neueingehenden tamilischen Asylgesuche wieder behandelt und rechtskräftig abgeschlossen.<sup>12</sup> Es ist dabei anzustreben, dass sich die übrigen europäischen Staaten und Kanada dieser Praxis anschliessen. Ein Zugang zum Asylverfahren soll grundsätzlich möglich bleiben. Wer jedoch nicht als Flüchtling anerkannt werden kann, oder im Einzelfall nicht vorläufig angenommen wird, soll weggewiesen und nach Sri Lanka repatriiert werden. Damit soll der weitere Zustrom von tamilischen Asylbewerbern in die Schweiz signifikant vermindert werden. Nach ersten Erfahrungen sollen später in einer zweiten Phase alle Gesuche, die 1992, 1991 und 1990 eingereicht wurden, sukzessive ebenfalls behandelt und rechtskräftig abgeschlossen werden. Dabei wird vorher noch zu entscheiden sein, ob diese Asylgesuche gemäss konstanter Asylpraxis behandelt werden sollen, d. h. für alle noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Asylgesuche ein ordentliches, individuelles Verfahren durchzuführen ist, oder ob beispielsweise für die bereits vier Jahre anwesenden Tamilen auf Antrag der Kantone eine humanitäre Bewilligung zu erteilen ist, oder ob nach noch aufzustellenden Kriterien für eine grössere Gruppe, bzw. alle tamilischen Asylbewerber, die vor dem Jahre 1992 ein Asylgesuch eingereicht haben, die kollektive vorläufige Aufnahme angeordnet werden soll.

10 Vgl. Punkt 5 der Notiz des EDA zum Arbeitstreffen der Teilnehmerstaaten der informellen Konsultationen über Sri Lanka in Genf vom 23. Juni 1992, [dodis.ch/62215](http://dodis.ch/62215).

11 Vgl. [dodis.ch/63062](http://dodis.ch/63062).

12 Das BFF beschloss ab Februar 1993, die seit dem 1. September 1992 von Tamilinnen und Tamilen eingereichten Asylgesuche systematisch zu behandeln, vgl. [dodis.ch/63318](http://dodis.ch/63318).

### 6. Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe

Damit die Tamilen wieder in Sri Lanka einreisen können, nach ihrer Rückkehr vorübergehend untergebracht und später wieder eingegliedert werden können, sind zusätzliche Abklärungen und Massnahmen erforderlich. Im Vordergrund stehen:

- die Sicherstellung von Reisedokumenten bzw. die Beschaffung von Ersatzpapieren
- die Anerkennung der Reisedokumente und Ersatzpapiere durch die srilankische Regierung
- die Sicherstellung einer problemlosen Wiedereinreise
- die vorübergehende Unterbringung nach unmittelbarer Rückkehr in Colombo und in der Südprovinz
- allfällige Betreuungsmassnahmen in der ersten Zeit nach der Rückkehr
- Gewährleistung des Schutzes durch Kontakte mit dem UNHCR<sup>13</sup>

Eine Delegation des BFF hat Ende Juli/Anfangs August zusammen mit der Schweizer Botschaft in Colombo vorbereitende Massnahmen getroffen.<sup>14</sup>

### 7. Internationale Zusammenarbeit

Zur Koordinierung dieser Aktion und zur Abstimmung mit den übrigen Aufnahmestaaten besteht die neukonstituierte Working Group on Tamils der informellen Konsultationen im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich unter 16 Staaten. Beteiligt sind gegenwärtig die folgenden Staaten und Organisationen: Schweiz (Vorsitz), Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Grossbritannien, USA, UNHCR und IOM. Die nächste Sitzung der Working Group on Tamils ist auf 23. oder 25. September 1992 vorgesehen.<sup>15</sup>

### 8. Information und Kommunikation

Die Kantone, die SFH und die ihr angeschlossenen Hilfswerke sollen über dieses Vorgehen Ende August orientiert werden.<sup>16</sup> Mit der Caritas und anderen interessierten Organisationen sollte ein Vertrag über ein innerschweizerisches Aktionsprogramm im Sinne von Ziffer 2 abgeschlossen werden. Ausserdem sind die Ausreiseberatungsbüros entsprechend zu informieren und für das Rückkehrprogramm zu gewinnen.

13 Vgl. dazu die Gesprächsnotiz über das Treffen des stv. Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Markus-Alexander Antoniotti, mit Vertretern des UNHCR im November 1992 in Genf, [dodis.ch/61414](http://dodis.ch/61414).

14 Vgl. [dodis.ch/62525](http://dodis.ch/62525).

15 Die Sitzung fand am 23. September 1992 in Genf statt, vgl. das Dossier CH-BAR#E4280A#2017/355#2278\* (774.0.2/3.1).

16 Die Kantone wurden anlässlich der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 5. November 1992 durch Direktor Arbenz über die Repatriierung der tamilischen Flüchtlinge und die Zusammenarbeit mit dem UNHCR informiert, vgl. die Notiz des BFF vom 9. November 1992, CH-BAR#E4280A#2016/158#829\* (0862.1). Die Schweizerische Flüchtlingshilfe wurde am 23. November 1992 durch Bundesrat Koller mündlich informiert, vgl. die Notiz des BFF vom 20. November 1992, CH-BAR#E4280A#2017/359#406\* (777.54/1.4.4).

Die tamilischen Organisationen in der Schweiz sind ebenfalls über das Vorgehen zu orientieren, damit sie ihre Mitglieder für die vorgeschlagenen Massnahmen motivieren können.

Die Öffentlichkeit ist anschliessend durch eine Medienkonferenz zu orientieren.

### 9. Anträge

9.1 Der Vorsteher EJPD nimmt vom vorliegenden Bericht und den darin vorgeschlagenen Massnahmen in zustimmendem Sinne Kenntnis.<sup>17</sup>

9.2 Das BFF wird ermächtigt, mit der Caritas und anderen interessierten Organisationen einen Vertrag über ein Aktionsprogramm zur Wiederherstellung der Remigrationsfähigkeit der in der Schweiz anwesenden Tamilen zu unterzeichnen.<sup>18</sup>

9.3 Über die asyl- bzw. fremdenrechtliche Regelung der tamilischen Asylbewerber, die vor 1992 ein Asylgesuch eingereicht haben, sei eine Aussprache zwischen GS EJPD, dem BFA und dem Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik im EDA und dem BFF durchzuführen, mit dem Auftrag, zuhanden des Vorstehers des EJPD bzw. des Bundesrates einen Vorschlag auszuarbeiten.<sup>19</sup>

---

17 *Im Auftrag von EJPD-Generalsekretär Armin Walpen bat der stv. Abteilungschef im Generalsekretariat, Eduard Gnesa, das BFF am 21. August 1992 unter diesem Punkt alle Massnahmen zu wiederholen, damit Bundesrat Koller «sieht, welche Massnahmen er im zustimmenden Sinn zur Kenntnis» nehmen soll. Dies wurde am 25. August 1992 erledigt, vgl. das Faksimile [dodis.ch/61413](http://dodis.ch/61413).*

18 *Der stv. Direktor des BFF, Urs Hadorn, übermittelte am 1. September 1992 Direktor Arbenz seine negative Haltung zu diesem Aktionsprogramm, vgl. [dodis.ch/62500](http://dodis.ch/62500).*

19 *Der Bundesrat entschied 1994, dass Asylgesuche srilankischer Staatsangehöriger, die nach dem 1. Juli 1990 eingereicht wurden, wieder behandelt werden sollten und bei einer Ablehnung gemäss der Vereinbarung mit dem srilankischen Aussenministerium und dem UNHCR vom 11. Januar 1994 eine Wegweisung angeordnet würde. Bei abgelehnten Asylgesuchen, die vor dem 1. Juli 1990 gestellt wurden, beschloss der Bundesrat wegen Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung eine vorläufige Aufnahme, vgl. das BR-Prot. Nr. 659 vom 20. April 1994, [dodis.ch/63041](http://dodis.ch/63041).*