

Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

3003 Bern, 18.8.1992 A/bic/spo/kfm

777.54/0.1
777.54/1.4.4

Vertraulich

Herrn Bundesrat
Arnold Koller
Vorsteher EJPD

SCHWEIZERISCHE ASYL- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK IM ETHNISCHEN KON-
FLIKT UND BÜRGERKRIEG SRI LANKAS

1. Ausgangslage

In der Schweiz befinden sich zur Zeit rund 25'000 Tamilen. 250 wurden als Flüchtlinge anerkannt. Etwa 3'800 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. Insgesamt wurde bei 1'000 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 befinden. In Indien befinden sich immer noch rund 150'000 Tamilen vor allem in Tamil Nadu, die seit Beginn des Jahres 1992 schrittweise repatriert 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. Ueber dessen Entwicklung und Verlauf bestehen viele Länderberichte und Lageanalysen (vgl. jüngste Lagebeurteilung des BFF vom 2.6.1992). 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. In der Nordprovinz, vor allem in der Halbinsel Jaffna, gehen die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Tamilen und der srilankischen Armee jedoch weiter.

Um einen weiteren Exodus von Tamilen aus Sri Lanka, aus Südin- dien und eine Weiterwanderung aus der Ukraine und westeuropä- ischen Staaten in die Schweiz zu vermindern, scheint es ange- sichts der gegenwärtigen Lageentwicklung zweckmässig und mög- lich, mit der Wiederaufnahme der Asylgesuchsbehandlung zu begin- nen und insbesondere neueinreisende Tamilen - sofern sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden können - zu repatriieren. Diese Aktion muss allerdings sorgfältig vorbereitet und international koordiniert werden.

Gleichzeitig sind Massnahmen zu treffen, damit die Remigrations- fähigkeit der übrigen Tamilen, die in früheren Jahren Asylgesu- che eingereicht haben, wiederhergestellt werden kann und ihre Repatriierung und Wiedereingliederung für den Zeitpunkt der Be- endigung 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 Aufstiegschan- cen demoralisiert. Viele haben Probleme mit Alkohol und Drogen, viele leiden auch unter Kulturkonflikten. Häufig bestehen da- durch Spannungen in der Familie. Ihr Verhalten gibt zum Teil auch in der schweizerischen Bevölkerung zu Kritik Anlass. Grund- sätzlich besteht bei der Mehrheit der Tamilen der Wunsch und die Absicht, so rasch als möglich wieder nach Sri Lanka zurückzukeh- ren und sich dort wieder in die lokalen Verhältnisse einzuglie-

dern.

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 ist für die Verbesserung der vorübergehenden Integration bei gleichzeitiger Erhaltung der kulturellen Identität und des Rückkehrwillens.

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 können. 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, 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. 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 stellvertretenden Generalsekretär, Mr Eliasson, der für die Koordination innerhalb der UNO für humanitäre Aktionen beauftragt worden ist, um Vermittlung anzugehen. 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 Singhalesen 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, beispielsweise im Sinne des Vorschlages von Botschafter Graffenried für "Inter Ethnic Harmony Cooperation and cultural exchange among Students of the University of Colombo."

5. Wiederaufnahme der Behandlung der tamilischen Asylgesuche

Ab Sommer 1992 werden in der Schweiz die neueingehenden tamilischen Asylgesuche wieder behandelt und rechtskräftig abgeschlossen. 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 aufgenommen 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.

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

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

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, Oesterreich, 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.

8. Information und Kommunikation

Die Kantone, die SFH und die ihr angeschlossenen Hilfswerke sollen über dieses Vorgehen Ende August orientiert werden. 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.

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

Die Oeffentlichkeit 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.

- 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.
- 9.3 Ueber 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.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Der Direktor



Peter Arbenz

Beilage:

- Bericht "Arbeitstreffen der Teilnehmerstaaten der informellen Konsultationen über Sri Lanka, Genf 23. Juni 1992"
- Bericht von J. Widgren über die Working group on Tamils
- "Studie zu einem Projekt zur Begleitung und Förderung tamilischer Gewaltflüchtlinge" der Caritas
- Report on UNHCR's special programme of limited assistance to returnees in Sri Lanka
- Notiz des Schweizer Botschafters in Colombo zuhanden von Staatssekretär Jakob Kellenberger

Kopie an:

- Generalsekretariat EJPD
- Herrn Staatssekretär Jakob Kellenberger, EDA
- Herrn Botschafter Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA
- DEH/SKH, EDA
- Herrn A. Hunziker, Direktor BFA
- Herrn J.-L. Nordmann, Direktor BIGA
- DIR-Mitglieder

777.54/0.1 777.54/1.4.4

EJPD

ZUSAMMENFASSUNG UND BEGLEITBLATT

Termin

9/9

Geräffte Formulierung der wesentlichen Informationen gemäss folgender 5-Punkte-Disposition:

- BETREFFNIS
- ANLASS
- INHALT
- STELLUNGNAHME
- ANTRÄGE

Zu 1: Schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik im ethnischen Konflikt und Bürgerkrieg Sri Lankas

Zu 2: Ihr Auftrag vom 6.7.1992 betr. Rückführung Tamilen

19.AUG 92.077180

4036312

Fortsetzung bitte wenden oder bei längeren Anträgen und Stellungnahmen neutrales A4-Blatt verwenden.

Informationen für die Steuerung der Weiterleitung und Weiterbearbeitung

Datum: 18.8

1. An GS EJPD

2. Von BFF

Sachbearbeiter Peter Arbenz Tel.: 42 42

3. Zu unterbreiten an Herrn Bundesrat Arnold Koller

Dringlich (innert 24 Stunden)	2-4 Tage	Demnächst (5-10 Tage)
innert Monatsfrist	auf Termin	nicht termingebunden

Zur Genehmigung <input checked="" type="checkbox"/>	Zur Unterzeichnung	Zur Stellungnahme <input checked="" type="checkbox"/>
Zum Entscheid	Zum Studium	Zur Kenntnisnahme

6. Wofür wurde die Vorlage / das Schreiben / der Antrag usw. erstellt? Bezug zum Auftrag / zum Anlass:

Unterschrift: 
Visum:

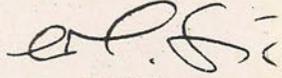
Notizen des Adressaten:

Im Auftrag von GS Wa:

Alle Massnahmen unter Ziff. 9.1 auflisten (kurz wiederholen), damit BRK sieht, welche Massnahmen er "in zustimmendem Sinn zur Kenntnis nimmt."

i.A. Guera 21.8.92

TERMIN: 27.8.92


25.8