

Nepal: Situation von TibeterInnen in Nepal

Länderspezifische Auskunft

Florian Blumer für die SFH

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

Bern, 22. Oktober 2004

info@osar.ch
www.osar.ch

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7



Einleitung

Der Anfrage an die SFH-Länderanalyse vom 14. August 2004 bezüglich der Situation von TibeterInnen in Nepal haben wir die folgenden Fragen entnommen:

1. Wie stellt sich die Situation der TibeterInnen dar, die sich in Nepal niedergelassen haben?
2. Wie ist die Situation für die neu in Nepal ankommenden tibetischen Flüchtlinge?
3. Welches ist die Rolle der indischen Regierung und des UNHCR bei der Weiterleitung nach Indien?

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) beobachtet die Entwicklungen in Nepal seit mehreren Jahren.¹ Aufgrund von eigenen Recherchen und Expertenauskünften können wir Ihnen folgende Informationen geben.

Der Druck auf die TibeterInnen in Nepal von Seiten der Regierung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Nepal selbst wiederum unter verstärktem Druck aus Peking steht. Nepals parlamentarische Monarchie ist schwach und instabil, was sich seit dem Vormarsch der maoistischen Rebellen noch akzentuiert hat. Eine Machtübernahme der Rebellen, die einen extremen und rückständigen Kommunismus vertreten, erscheint nicht unrealistisch und selbst China sieht darin eine Gefahr. Deshalb unterstützt sie den nepalesischen König in seinem Kampf gegen die Rebellen, erwartet aber im Gegenzug Unterstützung in ihrem Bestreben, die Flucht von TibeterInnen aus Tibet zu verhindern, da diese lebende Beweise für die Menschenrechtsverletzungen im besetzten Land darstellen. Ein weiterer Grund für die Annäherung an China ist auch der Wille Nepals, sich aus der Abhängigkeit des südlichen Nachbarn Indien zu lösen. All dies hatte zur Folge, dass das Klima für die TibeterInnen in Nepal rauer geworden ist. Dies äussert sich unter anderem darin, dass Regierungsmitglieder sowie Journalisten zunehmend die chinesische Terminologie übernehmen und von tibetischen Flüchtlingen als "illegalen Einwanderern" sowie der zum Teil von UNHCR-MitarbeiterInnen begleiteten Durchreise durch Nepal von "Menschenhandel" sprechen und im Dalai Lama einen rein politischen Führer sehen.

zu 1) Wie stellt sich die Situation der TibeterInnen dar, die sich in Nepal niedergelassen haben?

Nepal hat weder die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 noch das Zusatzprotokoll von 1967 unterzeichnet und anerkennt das Recht auf Schutzsuche von Asylsuchenden und Flüchtlingen nicht. Nepal behandelt alle ankommenden Personen praktisch wie illegale ImmigrantInnen.

¹ vgl. SFH, China – Tibet: Wegweisung tibetischer Flüchtlinge, Gutachten bezüglich der Wegweisung tibetischer Flüchtlinge nach Nepal, September 2003, Internetquelle: www.fluechtlingshilfe.ch/d/laender/index.cfm?tid=2&path=2

Trotzdem leben heute in Nepal rund 20'000 TibeterInnen.² Diesen Flüchtlingen, die abgesehen von Ausnahmen vor dem 1. Januar 1990 in Nepal angekommen sind, gewährte die nepalesische Regierung Aufenthalt in ihrem Land. Sie können einen Identitätsausweis für Flüchtlinge (*Refugee Identity Card* RC) erwerben, welcher belegt, dass sich der Inhaber legal in Nepal aufhalten darf, und der auch ein Reisepapier ist (siehe Seite 5). Die *Refugee Identity* schützt die Flüchtlinge vor Rückschaffung, gesteht ihnen aber nur limitierte Rechte zu. So haben sie offiziell kein Recht auf politische Aktivitäten, kein Wahlrecht, kein Recht auf Besitz (Land, Geschäfte, Fahrzeuge), sie haben kein Recht zu arbeiten und nur beschränkten Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten (der Zugang zu Universitäten wird ihnen verwehrt). Zudem treffen sie auch auf Schwierigkeiten bei der Verlängerung der Papiere.³

In der Praxis aber besitzen TibeterInnen in Nepal Land, Bankkonten, Hotels, Restaurants und Kunstgewerbeläden. Sie haben Zugang zu Bildung in tibetischsprachige Schulen.⁴

Insbesondere die Rechte auf Ausübung der Religion und der Meinungsfreiheit wurden aber von der nepalesischen Regierung in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Im Speziellen wurden Feiern und Feste verboten, welche die Verehrung des Dalai Lamas enthalten. Im letzten Jahr war zwar die Zahl der von der Regierung verhinderten Anlässe rückläufig, was aber eher auf eine Selbstzensur der tibetischen Gemeinde zurückzuführen ist, die Konfrontationen mit den nepalesischen Behörden zu vermeiden versuchen.⁵ Die Fachorganisation *International Campaign for Tibet* ICT resümiert in ihrem neuesten Bericht vom Juli 2004, dass die in Nepal lebenden TibeterInnen aus eben diesen Gründen nicht als dauerhaft umgesiedelt ("firmly resettled") betrachtet werden können.⁶ Ungeachtet der langen Anwesenheit bleibt die Angst, dass die nepalesische Regierung die TibeterInnen jederzeit ausweisen könnte.⁷

zu 2) Wie stellt sich die Situation für neu in Nepal ankommende tibetische Flüchtlinge dar?

Seit dem 1. Januar 1990 können TibeterInnen in Nepal offiziell kein Asyl mehr beantragen. Aufgrund der Politik, die neu ankommenden tibetischen Flüchtlingen verbietet im Land zu bleiben, sind die tibetischen Siedlungen für Neuankömmlinge offiziell geschlossen.⁸ Diese Siedlungen sind jedoch nach wie vor in Betrieb, d.h. früher eingereiste Flüchtlinge wohnen noch heute dort. Gemäss Einschätzung unabhängiger

² Die meisten tibetischen Flüchtlinge leben in einer Siedlung in Katmandu (etwa 12'000 im Budhanath Distrikt), die restlichen in Pokhara (ca. 3000), Baglung (ca. 300), Mustang (ca. 150), Taplejung (ca. 200), Manang (ca. 300), Rasuwa (ca. 300), dann in Solukhumbu und Lalitpur.

³ vgl. International Campaign for Tibet (ICT): *Dangerous Crossing, Conditions Impacting the Flight of Tibetan Refugees*, 2003 Update, July 2004; www.savetibet.org/Files/getFile.cfm?id=2625.

⁴ vgl. *Young Tibetan Refugees Imprisoned in Nepal*, Agence France Press vom 22.01.2003, Internetquelle: www.tibet.ca/en/wtnarchive/2003/1/22-2_5.html.

⁵ vgl. ICT: *Dangerous Crossing*.

⁶ vgl. ICT: *Dangerous Crossing*.

⁷ vgl. US Citizenship and Immigration Service, Nepal: *Information on Tibetans in Nepal*, 09.06.2003, Internetquelle: <http://uscis.gov/graphics/services/asylum/ric/documentation/NPL03001.htm>.

⁸ vgl. US Citizenship and Immigration Service, Nepal: *Information on Tibetans in Nepal*, 09.06.2003, Internetquelle: <http://uscis.gov/graphics/services/asylum/ric/documentation/NPL03001.htm>.

MenschenrechtsexpertInnen wie der mit Unterstützung der *International Organization for Migration* arbeitenden Dr. Riffat Hossain Lucy, sind tibetische Flüchtlinge in Nepal so gut wie staatenlos.⁹

In einem informellen Abkommen mit dem UNHCR aus dem Jahre 1990 verpflichtete sich die nepalesische Regierung jedoch darauf, den TibeterInnen eine sichere Durchreise in Drittstaaten (in der Praxis nach Indien) zu ermöglichen. Konkret bestand die Abmachung darin, dass von nepalesischen Zollbeamten oder Polizisten aufgegriffene tibetische Flüchtlinge dem UNHCR in Katmandu übergeben werden, welches ab diesem Zeitpunkt für sie zuständig ist. Das UNHCR betreut in der Hauptstadt ein Empfangszentrum, das chronisch überfüllte *Tibetan Reception Centre* (TRC; siehe unter Punkt 3). Entgegen der Planungskapazität von 150 Personen befinden sich heute im Zentrum rund fünfmal mehr Flüchtlinge.¹⁰ Die Bewegungsfreiheit der sich im Empfangszentrum aufhaltenden TibeterInnen beschränkt sich auf die unmittelbare Umgebung des Zentrums. Versuchen TibeterInnen, ausserhalb des Zentrums gelegene Orte zu besuchen, riskieren sie eine Verhaftung.¹¹

Wie eingangs erwähnt, hat sich die Situation für die neu ankommenden Flüchtlinge aus Tibet in den letzten Jahren generell verschlechtert. Die immer restriktiver werdende Praxis kulminierte im Mai 2003 in der Auslieferung von 18 tibetischen Flüchtlingen, darunter auch Kinder, an die chinesischen Behörden. Diese wurden in ein speziell für geflohene TibeterInnen eröffnetes Gefängnis in Shigatse gebracht und dort nach Aussagen von Betroffenen auch gefoltert.¹² Die internationale Gemeinschaft reagierte heftig auf diesen Vorfall. Verschiedene Staaten übten mit Boykotten und Boykottandrohungen Druck auf die nepalesische Regierung aus. Dies führte dazu, dass die nepalesische Regierung gegenüber den TibeterInnen eine Flüchtlingspolitik formulierte, die solche Ereignisse in Zukunft verhindern soll. Dieser Beschluss wurde ohne offizielle Bekanntgabe an das UNHCR Nepal schlecht kommuniziert und nicht konsequent umgesetzt.¹³ Als weitere Folge der internationalen Proteste hat sich das Verhalten der nepalesischen Zollbeamten und Polizisten leicht verbessert. Trotzdem müssen tibetische Flüchtlinge weiterhin damit rechnen, schikaniert und im schlimmsten Fall nach Tibet zurückgeschickt zu werden. Entgegen dem Versprechen der Regierung übergaben nepalesische Sicherheitskräfte im August 2003 erneut tibetische Flüchtlinge an die chinesischen Behörden.¹⁴ TibeterInnen riskieren hohe Bussen für "illegale Einwanderung" und – da sie zumeist ausserstande sind, diese zu bezahlen – mehrjährige Gefängnisstrafen.¹⁵ Sehr verbreitet ist nach wie vor auch, dass nepalesische Zoll- und Polizeibeamte Schutzgelder verlangen.¹⁶

⁹ vgl. Dr. Riffat Hossain Lucy, Justice denied and rights denied: Tibetan refugees in Nepal, *The New Nation*, Bangladesh, 04.11.2003.

¹⁰ vgl. Klemens Ludwig in der NZZ vom 5. August 2004.

¹¹ vgl. Klemens Ludwig in der NZZ vom 5. August 2004.

¹² vgl. ICT: Dangerous Crossing.

¹³ vgl. ICT: Dangerous Crossing.

¹⁴ vgl. Tibetan Refugees in Nepal Returned to Chinese Authorities, *Radio Free Asia*, 08.08.2004.

¹⁵ Im Januar 2003 wurden drei TibeterInnen zu dreijährigen Gefängnisstrafen verurteilt, nachdem sie die ihnen auferlegten Bussen für "illegale Einwanderung" und die Visagebühr nicht bezahlen konnten. Sie wurden allerdings freigelassen, nachdem eine Privatperson für die Bussen aufgekommen ist (U.S. Committee for Refugees: World Refugee Survey 2004, http://www.refugees.org/wrs04/country_updates/south_central_asia/nepal.html).

¹⁶ vgl. US Department of State: Nepal Country Report on Human Rights Practices, 25. Februar 2004, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27949.htm>.

Während der Refoulement-Vorfall vom Mai 2003 zu einer leichten Verbesserung der Situation auf offizieller Seite führte, hatte die scharfe Kritik zur Folge, dass sich ablehnende Tendenzen gegen tibetische Flüchtlinge im Land, in der Presse und unter der Bevölkerung verstärkten. In einem umfassenden Update zur Lage der TibeterInnen in Nepal vom Juli 2004 stellt die *International Campaign for Tibet* fest, dass Nepal nicht als Land bezeichnet werden kann, welches tibetischen Flüchtlingen eine sichere Durchreise garantiert.¹⁷

Das UNHCR macht darauf aufmerksam, dass in Anlehnung an UNHCRs *Executive Committee Conclusion No. 58 (XL)* von 1989 Flüchtlinge und Asylsuchende, die ein Land verlassen, wo sie bereits Schutz gefunden haben, in das Land zurückgeschafft werden können, wenn (a) sie in diesem Land gegen Ausschaffung in einen Verfolgerstaat geschützt sind, (b) in diesem Land bleiben können und (c) dort gemäss anerkannten Menschenrechtsstandards behandelt werden. Dies betreffe jedoch nicht TibeterInnen, die ab dem 1. Januar 1990 in Nepal angekommen sind, da die nepalesische Regierung den Flüchtlingen nicht das Recht einräumt, einen Asylantrag zu stellen oder in Nepal zu bleiben, ausser für die kurze Zeit des Transits in einen Drittstaat.¹⁸

Im Oktober 2004 informierte das UNHCR die SFH darüber, dass gemäss Meldungen des UNHCR-Büros in Kathmandu die Beschaffung von Reisedokumenten für TibeterInnen, die vor 1990 in Nepal ankamen, schwieriger geworden sei. Für eine Rückkehr zum Beispiel aus Europa nach Nepal sei somit von Bedeutung, ob das Reisedokument als Einweg-Ausreise-Dokument aus Nepal ausgestellt wurde oder ob es die Rückkehr autorisierte. Die Rückkehr aus dem Ausland ohne Flüchtlingsausweise oder Reisedokumente dürfte sehr schwierig sein.

Eine erneute Ausstellung des Flüchtlingsausweises durch die nepalesische Regierung dürfte für Personen möglich sein, die in einer der tibetischen Siedlungen in Nepal oder im Flüchtlingsausweis der Eltern registriert sind. Das UNHCR-Büro in Nepal kennt nur zwei Fälle, in denen Flüchtlingsausweise separat für Kinder von tibetischen Flüchtlingen in Nepal ausgestellt wurden.¹⁹

zu 3) Welche Rolle spielen für tibetische Flüchtlinge in Nepal die indische Regierung und das UNHCR bei der Weiterleitung tibetischer Flüchtlinge nach Indien?

Gemäss Auskunft des UNHCR an die SFH erzielte das *Tibetan Refugee Welfare Office* (TRWO; UNHCR-Partner) in Kathmandu Anfang 2003 ein Abkommen mit der indischen Botschaft in Nepal, wonach "spezielle Einreisegenehmigungen" (*Special Entry Permits*) an TibeterInnen ausgegeben werden, die nach Indien weiter reisen wollen. Die Aufenthaltsdauer wird bei der Ankunft in Indien bestimmt und hängt von der Art der Einreisegenehmigung ab. Personen, die mit einem Studentenvisum ein-

Der Präsident des Canada-Tibet-Committee berichtete im Jahre 1999, dass nepalesische Grenzkontrolleure von den chinesischen Behörden eine bestimmte Geldsumme für alle ausgehändigten TibeterInnen erhielten (UK Home Office: Nepal Country Report, April 2004).

¹⁷ vgl. ICT: Dangerous Crossing.

¹⁸ vgl. Email-Auskunft vom UNHCR-Office Schweiz an die SFH vom 20.10.2004.

¹⁹ vgl. Email-Auskunft vom UNHCR-Office Schweiz an die SFH vom 20.10.2004.

reisen, erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung für die anvisierte Studiendauer. Personen, die sich auf Pilgerfahrt befinden, erhalten eine kurze Aufenthaltsgenehmigung. Personen mit einer permanenten Einreisegenehmigung erhalten eine unbegrenzte Aufenthaltsgenehmigung. Diese Regelung befähigt heute TibeterInnen, legal nach Indien einzureisen und sich legal aufzuhalten. Diese "speziellen Einreisegenehmigungen", welche Einreise und Aufenthalt von TibeterInnen in Indien regeln, befähigen die betreffenden Personen nicht zur Reise ins Ausland, zum Beispiel nach Europa. TibeterInnen, die mittels der zuvor erwähnten "speziellen Einreisegenehmigungen" nach Indien einreisen können, erhalten aber von der indischen Regierung nicht problemlos Reisedokumente für Auslandsreisen (das sogenannte *Identity Certificate*, siehe oben).²⁰

UNHCR unternimmt im Empfangszentrum (*Tibetan Reception Centre* TRC) in Kathmandu keine formale Prüfung des Flüchtlingsstatus. Es werden einzig kurze Interviews durchgeführt, um besondere Flüchtlingsfälle festzustellen. Die Interviews bestehen aus fünf oder sechs kurzen Fragen, einschliesslich Angaben zum Namen, Alter und dem Fluchtgrund. Nepalesische Behörden verlangen, dass tibetische Flüchtlinge innerhalb von zwei Wochen das Land verlassen. UNHCR organisiert die Weiterreise nach Indien und bürgt für die Sicherheit der TibeterInnen.²¹ In der Praxis verlassen tibetische Flüchtlinge das Land in Abhängigkeit vom individuellen Gesundheitszustand und der Anzahl der ankommenden tibetischen Flüchtlinge, sobald der nächste Transport genügend Passagiere hat. In der Praxis kann dies eine Woche oder auch mehrere Monate dauern. Tibetische Flüchtlinge, die auf diese Art Nepal verlassen, erhielten nach Angaben des *US Citizenship and Immigration Service* von März 2003 von der nepalesischen Einwanderungsbehörde ein Gruppen-Visum, welches ihnen beim Passieren der Grenze zu Indien abgenommen wird. Das heisst, dass die meisten tibetischen Flüchtlinge ohne gültige Identitätspapiere nach Indien einreisen.²² Gegen Ende 2003 verlängerte sich die Aufenthaltsdauer aufgrund der verzögerten Ausstellung der oben genannten "speziellen Einreisegenehmigungen" durch die indische Botschaft in Kathmandu.²³

Seit Dezember 2002, als die tibetische Exil-Regierung in Dharamsala ein diesbezügliches Abkommen mit der indischen Regierung erreichte, stellen die indischen Behörden beim UNHCR registrierten TibeterInnen bereits in Kathmandu den normalen indischen Flüchtlingsausweis aus, der eine legale Einreise nach Indien ermöglicht und in Indien den Erhalt eines legalen Status erleichtert. Ohne dass dies für die Flüchtlinge letztlich eine Bedeutung für ihren Status hat, stellt es in der Realität eine zusätzliche Schikane dar, da nur ein einziger indischer Beamter für die 2500 bis 3000 Flüchtlinge pro Jahr zuständig ist, was die Wartezeit im chronisch überfüllten TRC bis zu einem halben Jahr anwachsen lässt. Vor dem Ausstellen werden die Antragsteller befragt. Die Befragung hat in der Regel keinen Einfluss auf die Ausstellung der Dokumente.²⁴

²⁰ vgl. Email-Auskunft vom UNHCR-Office Schweiz an die SFH vom 20.10.2004.

²¹ vgl. Email-Auskunft vom UNHCR-Office Schweiz an die SFH vom 20.10.2004.

²² vgl. US Citizenship and Immigration Service, Nepal: Information on Tibetans in Nepal, 09.06.2003, Internetquelle: <http://uscis.gov/graphics/services/asylum/ric/documentation/NPL03001.htm>.

²³ vgl. Email-Auskunft vom UNHCR-Office Schweiz an die SFH vom 22.10.2004.

²⁴ vgl. Email-Auskunft des Tibet-Experten Klemens Ludwig, der die Praxis im Empfangszentrum für tibetische Flüchtlinge in Kathmandu recherchiert und dokumentiert hat, an die SFH vom 20.08.2004.

Das Büro des Dalai Lamas wird von allen angefragten Experten und Institutionen als Quelle für weitere und aktuelle Informationen genannt. Anschrift: Office of the Dalai Lama, 10B Ring Road, Lajpat Nagar IV, New Delhi-110 024. Tel. 011-25474798, Email: btl@vsnl.com

Für weitere Informationen zur Rückkehr / Vollzug der Wegweisung:

- Rückkehrberatung:
www.fluechtlingshilfe.ch/d/adressen/index.cfm?tid=6&path=4|6&CFID=8609385&CFTOKEN=73380901
- Bundesamt für Flüchtlinge – Abteilung Vollzugsunterstützung Tel: 031 325 94 14;
<http://www.asyl.admin.ch/deutsch/kont1d.htm>
- International Organization for Migration / Büro Bern: www.iom.int/switzerland