



14. Oktober 2016

Eritrea: Analyse der Situation und Skizzierung mittelfristiger politischer Ansätze

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Pfister 15.3954 «Endlich klare Informationen zu Eritrea» vom 24.09.2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einführung.....	4
1.1 Auftrag und Begründung.....	4
1.2 Aufbau und Inhalt des Berichtes.....	4
1.3 Quellen.....	4
2. Politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation.....	5
2.1 Politik.....	5
2.2 Wirtschaft	7
2.3 Menschenrechte.....	9
2.4 Zentrale Themen für die Asylpraxis der Schweiz	10
3. Asyl- und Wegweisungspraxis der Schweiz	13
4. Aktueller Einsatz der Schweiz in Eritrea und am Horn von Afrika.....	14
4.1 Bilaterale Beziehungen Schweiz–Eritrea.....	14
4.2 Engagement der Schweiz am Horn von Afrika.....	17
5. Politische Ansätze und mittelfristiges Engagement der Schweiz	20
5.1 Bilateraler Dialog und Einschätzung der eritreischen Position.....	20
5.2 Zusammenarbeit mit europäischen Ländern und auf multilateraler Ebene.....	21
5.3 Jüngstes Engagement der Schweiz und Perspektiven	23
6. Schlussfolgerung.....	25

Zusammenfassung

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats Pfister 15.3954 verfasst. Das Postulat zeugt vom Willen des Parlaments, zu verstehen, was in Eritrea geschieht, warum Personen, deren Asylgesuch in der Schweiz abgelehnt wird, nicht weggewiesen werden können und wie die Schweiz zu einer Verbesserung der heutigen und künftigen Lage vor Ort beitragen kann. Das Postulat schlägt hierfür zwei Wege vor: Zum einen soll die Zusammenarbeit mit anderen Staaten gesucht werden, die ebenfalls eine grosse eritreische Diaspora beherbergen, um Druck auf die eritreische Regierung auszuüben, und zum anderen soll Eritrea zu einem Schwerpunktland für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit werden.

In den vergangenen Jahren liess das eritreische Regime sowohl auf Ebene der Innenpolitik als auch bei der Zusammenarbeit mit bestimmten Gremien der UNO einige positive Signale erkennen. Greifbare Ergebnisse wurden jedoch noch nicht erzielt, und die politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation in Eritrea bleibt sehr problematisch.

In gewissen Bereichen, insbesondere bei den Menschenrechten, ist der Zugang zu verlässlichen Informationen nicht nur für die Schweiz, sondern für alle internationalen Akteure nach wie vor äusserst schwierig. Die Schweiz informiert sich dennoch über verschiedene Kanäle ständig über die Lage vor Ort und richtet ihre Politik entsprechend aus. Alle betroffenen Bundesstellen arbeiten bei Fragen im Zusammenhang mit Eritrea eng zusammen.

Der bilaterale Austausch mit Eritrea wird weitergeführt, und Vertreterinnen und Vertreter der schweizerischen Verwaltung besuchen das Land regelmässig. Zudem werden Treffen mit Delegationen anderer europäischer Länder organisiert, welche ebenfalls eine grosse eritreische Diaspora beherbergen. Diese Treffen dienen dem Informationsaustausch und der Festlegung gemeinsamer Ansätze zur Überprüfung des politischen Willens der eritreischen Regierung, im aktuellen Kontext Reformen einzuleiten. Grundsätzlich werden die Einschätzungen der Schweiz zu Eritrea von den europäischen Ländern, die mit derselben Problematik konfrontiert sind, geteilt. Das SEM hat im Mai 2015 einen grundlegenden Bericht über Eritrea für das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO publiziert und im Juni 2016 nach einer Dienstreise ein Update dazu veröffentlicht.

Die Schweiz engagiert sich auf regionaler Ebene am Horn von Afrika, wobei sie insbesondere mithilft, die Probleme und Faktoren, welche die Migrationsströme in der Region verursachen, mit dem Instrument des «Schutzes in der Region» anzugehen und das Entwicklungspotenzial der Region besser auszuschöpfen. Konkret setzt sich die Schweiz mithilfe der Instrumente des UNO-Menschenrechtsrats für die Einhaltung der Menschenrechte in Eritrea ein. Zurzeit erwägt sie die Möglichkeit eines Engagements vor Ort, mit dem die Arbeit des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte unterstützt werden soll.

Die Schweiz prüft mittels Projekte die Möglichkeiten der gezielten Zusammenarbeit mit der eritreischen Regierung, und hat bereits begonnen, einzelne Initiativen zu unterstützen. Je nach den Ergebnissen, welche im Dialog mit der eritreischen Regierung erzielt werden können, und den potentiellen Zeichen der Öffnung von Seiten der Regierung, wird die Möglichkeit erwogen, schrittweise ein Entwicklungsprogramm zu lancieren. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) wird die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung an das Entwicklungsprogramm der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) prüfen, mit einem begrenzten Budget Pilotprojekte umzusetzen. Die Voraussetzungen für eine Wiederöffnung eines DEZA-Büros in Eritrea sind jedoch zurzeit nicht erfüllt.

Die Schweiz verfolgt die Entwicklung in Eritrea nach wie vor sehr aufmerksam. In Zukunft wird die Schweiz ihre Arbeit in drei Schwerpunktbereichen weiterführen: bilateraler Dialog, Koordination mit anderen europäischen Ländern und auf multilateraler Ebene, und Beteiligung an Programmen und Projekten von internationalen Organisationen, insbesondere der UNO, und von Nichtregierungsorganisationen vor Ort.

1. Einführung

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats Pfister 15.3954 «Endlich klare Informationen zu Eritrea» verfasst.

1.1 Auftrag und Begründung

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen umfassenden Bericht zur Lage in Eritrea zu erstellen. Der Bericht soll nebst einer klaren Analyse mit Informationen aus erster Hand zur Situation in Eritrea auch eine Strategie enthalten, wie der Bundesrat in Zukunft mit Eritrea umzugehen gedenkt. Ziel dieser Strategie muss sein, dass Eritrea zu einem Staat wird, in den Personen mit abgewiesenem Asylgesuch zurückgeführt werden können.

Niemand scheint genau zu wissen, wie die Lage in Eritrea wirklich ist. Es braucht deshalb endlich eine klare Analyse der Lage mit Informationen aus erster Hand. Ebenso braucht es eine Strategie, wie man mit dieser Lage umgehen will bzw. was die Schweiz allenfalls zu einer Verbesserung beitragen kann. Ziel muss sein, dass Eritrea mittel- bis langfristig kein Non-Refoulement-Staat mehr ist. So könnte u. a. die Zusammenarbeit mit anderen Staaten gesucht werden, die ebenfalls eine grosse eritreische Diaspora beherbergen, um Druck auf das eritreische Regime auszuüben. Eritrea soll des Weiteren ein Schwerpunktland für die schweizerische Entwicklungshilfe werden.»

1.2 Aufbau und Inhalt des Berichtes

Der Bericht umfasst vier Teile. Zu Beginn werden die Lage in Eritrea aus politischer, wirtschaftlicher und menschenrechtlicher Sicht analysiert und die besonderen Gegebenheiten zusammengefasst, die für eine Flucht der Eritreerinnen und Eritreer ausschlaggebend sind. Das nächste Kapitel befasst sich mit der Asylpraxis der Schweiz. Anschliessend werden die bilateralen Beziehungen und das Engagement der Schweiz in Eritrea und in der Region am Horn von Afrika erläutert, und schliesslich werden die politischen Ansätze und der vorgesehene mittelfristige Einsatz der Schweiz vorgestellt.

1.3 Quellen

Um fortwährend auf dem aktuellsten Informationsstand zu sein, stützen sich die betroffenen Stellen der Bundesverwaltung (hauptsächlich Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD) auf die Arbeit der Schweizer Vertretungen in der Region, insbesondere der Schweizer Botschaft in Khartum, die auch für die Vertretung der Schweiz in Asmara zuständig ist. Sie werten laufend neue Berichte von internationalen Organisationen, u.a. der Vereinten Nationen (UNO), sowie Nichtregierungsorganisationen (NGO), wissenschaftlichen Institutionen und Medien aus. In der Schweiz, während Dienstreisen in Eritrea oder im Rahmen internationaler Treffen unterhalten sie zudem Kontakte zu Eritrea-Experten, zu Regierungsvertretern Eritreas und seiner Nachbarstaaten sowie zu den Partnerbehörden anderer europäischer Staaten und zum Europäischen Asylunterstützungsbüro (European Asylum Support Office EASO).

Die Möglichkeiten zur Beschaffung von Informationen in Eritrea selbst, insbesondere zur Menschenrechtsslage, sind nach wie vor beschränkt, und je nach Quelle unterscheiden sich die Informationen. Eine erste Informationsquelle ist die Regierung selber, die den Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen grundsätzlich zurückweist. Sie liefert jedoch keine Belege für ihre Aussagen, lässt weder die vom UNO-Menschenrechtsrat beauftragte Unter-

suchungskommission für Menschenrechte noch die Sonderberichterstatterin über die Lage der Menschenrechte in Eritrea einreisen und verweigert den zuständigen Institutionen den Zugang zu den Gefängnissen. Eine zweite Quelle sind die Einwohnerinnen und Einwohner Eritreas (Eritreer und Ausländer). Sie sind bis zu einem gewissen Grad mit der Realität des Landes vertraut, haben aber ebenfalls keinen Zugang zu Gefängnissen und Lagern, und ihre Aussagen beruhen grösstenteils auf Erzählungen von Dritten. Aus Angst vor Denunziationen und Repressalien sind die in Eritrea lebenden Eritreerinnen und Eritreer in der Regel sehr vorsichtig, wenn sie mit Ausländerinnen und Ausländern über die Aktionen ihrer Regierung sprechen. Die dritte wichtige Quelle sind Eritreerinnen und Eritreer, die im Ausland leben, und auch von ihnen werden sehr unterschiedliche Bilder gezeichnet: Die regierungsfreundliche Diaspora vertritt die offiziellen Positionen, während die Eritreerinnen und Eritreer, die ihr Land als Flüchtlinge verlassen haben, äusserst kritisch sind. Insbesondere die Untersuchungskommission für Menschenrechte in Eritrea stützt ihre Untersuchungen aufgrund des fehlenden Zugangs zum Land vorrangig auf Zeugenaussagen der eritreischen Diaspora, vor allem von Personen, die das Land erst vor kurzem verlassen haben.

Auch die Quellen, auf welchen die wirtschaftlichen Statistiken zu Eritrea basieren, sind nach wie vor rudimentär. Angesichts der Einschränkungen, mit welchen die internationalen Organisationen (namentlich das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNPD, die Weltbank und das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen WFP) bei der Erstellung von Statistiken zu Eritrea konfrontiert sind, sind diese mit Vorsicht zu geniessen.

2. Politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation

Dieses Kapitel beschreibt die aktuelle Situation in Eritrea gemäss den verfügbaren internationalen Quellen und den von den Schweizer Vertretungen vor Ort zusammengetragenen Informationen.

2.1 Politik

Eritrea ist eine präsidentiale Republik mit einem Einparteiensystem, in welcher der Präsident gleichzeitig Staats- und Regierungschef ist. Eine Verfassung¹ wurde 1997 erlassen, ist jedoch nie in Kraft getreten. Der Präsident regiert per Dekret und per interne Weisung. Wahlen fanden nie statt, und die provisorische Nationalversammlung, die sich ausschliesslich aus Mitgliedern der Partei des Präsidenten, der Volksfront für Demokratie und Gerechtigkeit (PFDJ)², zusammensetzt, hat seit mehr als zehn Jahren nicht mehr getagt.

Das Rechtssystem steht unter der Aufsicht des Präsidenten, dessen Dekrete über dem formellen Recht stehen. Zudem ermöglicht ein Spezialgericht zur Bekämpfung der Korruption der Führung des Landes faktisch, in politischen Fällen sowie bei Verwaltungs- und Kriminal-

¹ Die Nationalversammlung, ein Einkammerparlament mit 150 Sitzen, wurde 1993 kurz nach der Unabhängigkeit gebildet und wählte im gleichen Jahr den Präsidenten Isayas Afewerki an die Spitze einer provisorischen Regierung. Diese Regierung kündigte eine vierjährige Übergangszeit an, in der eine neue Verfassung, ein Gesetz über die politischen Parteien sowie ein Gesetz über die Presse erlassen und an deren Ende eine verfassungsmässige Regierung gewählt werden sollten. Im Jahr 1994 setzte die provisorische Regierung eine Verfassungskommission ein, die mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung betraut wurde.

² Diese Partei führte Eritrea unter ihrem damaligen Namen Eritreische Volksbefreiungsfront (Eritrean People's Liberation Front, EPLF) im Kampf gegen den äthiopischen Diktator Mengistu in die Unabhängigkeit.

fällen das offizielle Rechtssystem zu umgehen. Das Gericht wurde 1996 eingesetzt und wird vom Büro des Präsidenten mithilfe von Geheimdienst, Armee und Polizei geleitet.

In Eritrea besteht somit keine Gewaltentrennung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Wie an späterer Stelle in diesem Bericht ausgeführt, werden jedoch im Bereich der Rechtspflege gewisse Anstrengungen unternommen, insbesondere mit der Unterstützung der UNO.

Zwischen 1961 und 1991 war Eritrea in einen langen Unabhängigkeitskrieg gegen Äthiopien verwickelt, der 1993 mit einem Referendum und einer friedlichen Trennung beigelegt wurde. Dieser Unabhängigkeitskampf hat auch zum Sturz des kommunistischen Regimes unter Mengistu in Äthiopien beigetragen, da sich die äthiopischen Gegner des Mengistu-Regimes der eritreischen Unabhängigkeitsbewegung angeschlossen hatten. Nach der Unabhängigkeit bestanden weiterhin Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Nachbarländern in Währungs- und Handelsfragen, und jedes Land beanspruchte verschiedene Grenzgebiete jeweils für sich, unter anderem die Stadt Badme. Ab 1998 brach zwischen den beiden Ländern erneut Krieg aus, der mit dem im Jahr 2000 unterzeichneten Friedensabkommen von Algier beigelegt wurde. Im Rahmen dieses Abkommens wurde 2002 in Zusammenarbeit mit dem Ständigen Schiedshof von Den Haag eine Grenzkommission für Äthiopien und Eritrea gebildet. Mit dem Schiedsspruch wurden jeder Partei bestimmte Gebiete zugesprochen, wobei Badme an Eritrea ging. Zuerst versprachen beide Länder, den Schiedsspruch zu akzeptieren, doch einige Monate später verlangte Äthiopien Klarstellungen, brachte anschliessend seine Unzufriedenheit mit dem Schiedsspruch zum Ausdruck und weigerte sich, seine Truppen aus den umkämpften Gebieten abzuziehen.

Badme und die übrigen umkämpften Gebiete sind heute immer noch ein Hauptstreitpunkt in der problematischen Beziehung zwischen Eritrea und Äthiopien, da Äthiopien sich weiterhin weigert, seinem Nachbarn die fraglichen Gebiete abzutreten. Eritrea beklagt die fehlende Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, die seiner Ansicht nach in dieser Sache nicht genügend Druck auf Äthiopien ausübt. Doch angesichts des Gewichts von Äthiopien (ein Land mit 100 Millionen Einwohnern und einer wachsenden Wirtschaft) und seiner engen Bindungen zu mehreren Grossmächten, fühlt sich die internationale Gemeinschaft nicht zum Handeln veranlasst. In den Grenzregionen zwischen Eritrea und Äthiopien kommt es immer wieder zu Scharmützeln. Im Juni 2016 gab es in der Nähe der Stadt Tsorona neue Angriffe, und beide Länder schoben sich gegenseitig die Schuld dafür zu. Bis heute konnte nicht festgestellt werden, wer mit der neuerlichen Provokation begonnen hatte. Die Lage hat sich seither beruhigt.

Die Regierung von Asmara lässt zur aktuellen Situation verlauten, dass «weder Krieg noch Frieden» (No War No Peace) herrsche, was in ihren Augen die unbeschränkte Dauer des Nationaldienstes rechtfertigt. Der Nationaldienst ist ein politisches Projekt, das zum einen für die Verteidigung des Landes und zum anderen für den Wiederaufbau nach dem Unabhängigkeitskrieg (1961–1991) geschaffen wurde. Er umfasst einen militärischen und einen zivilen Teil. Der Militärdienst untersteht dem Verteidigungsministerium und wird in der Regel in der eritreischen Armee, im Infrastrukturbau oder der Landwirtschaft geleistet. Der Zivildienst untersteht je nach Art der Arbeit verschiedenen Ministerien. Es gibt keine verlässlichen Angaben zur Aufteilung der freiwillig oder zwangsweise rekrutierten Personen auf die beiden Dienste.

Am 23. Dezember 2009 verhängte der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Eritrea für die mutmassliche Unterstützung bewaffneter Rebellengruppen in Somalia (Al-Shabaab-Miliz), welche die Friedensbemühungen und die Stabilität in der Region gefährden. Wie wirksam diese Sanktionen effektiv sind, ist schwer abzuschätzen. Faktisch handelt es sich primär um Massnahmen zur Einschränkung der Einfuhr von Kriegsmaterial und Gütern mit doppeltem – militärischem und zivilem – Verwendungszweck (Dual Use). Die wirtschaftlichen Sanktionen

sind beschränkt. Die Unterstützung der somalischen Rebellen durch Eritrea konnte nie nachgewiesen werden. Gemäss dem Bericht der von der UNO mandatierten Überwachungsgruppe vom 19. Oktober 2015 wurden keine Anhaltspunkte gefunden, die auf eine Unterstützung der Al-Shabaab-Miliz durch Eritrea schliessen lassen. Im gleichen Bericht weist die Überwachungsgruppe aber auch darauf hin, dass Eritrea weiterhin bestimmte regionale bewaffnete Gruppen unterstützt und ihnen Zuflucht gewährt. Weiter hält der Bericht fest, dass die Überwachungsgruppe Eritrea im Laufe ihres Mandats trotz zahlreicher Ersuchen nicht hat besuchen können. Zudem konnte die Regierung, entgegen den Bestimmungen der Resolution 2182 (2014) des Sicherheitsrats, nicht zu einer uneingeschränkten Zusammenarbeit bewegt werden. Der Text der Resolution 2182 weist ausdrücklich darauf hin, dass eine fehlende Zusammenarbeit mit der Überwachungsgruppe ein Kriterium für die Aufrechterhaltung der Sanktionen darstellt.

Auf regionaler Ebene war Eritrea seit seiner Unabhängigkeit 1993 Mitglied der Intergovernmental Authority on Development (IGAD), der Regionalorganisation, in welcher die acht Länder des Horns von Afrika zusammenarbeiten³. Nach grundlegenden Divergenzen über die Politik der IGAD in Bezug auf Somalia hat Eritrea seine Mitgliedschaft im Jahr 2007 gekündigt. 2011 hat es offiziell eine Wiederaufnahme beantragt, doch die IGAD hat noch nicht darüber entschieden. Anscheinend wird der Prozess insbesondere von Äthiopien blockiert, das seit 2007⁴ die Präsidentschaft innehat. Da Eritrea seit einigen Jahren in einem gespannten Verhältnis zu den meisten Ländern der Region am Horn von Afrika steht (mit Äthiopien wie oben beschrieben, mit Dschibuti wegen der Inhaftierung politischer Gefangener aus diesem Land und einer Gebietsstreitigkeit und mit Somalia wegen der angeblichen Unterstützung der Al-Shabaab), ist Eritrea bemüht, seine Beziehungen zu diversifizieren, und setzt vermehrt auf Allianzen mit den Golfstaaten und China. Eritrea ist zudem Mitglied des Lenkungsausschusses des Khartum-Prozesses seit dessen Gründung im November 2014 (siehe Kapitel 4.2).

2.2 Wirtschaft

Gemäss der Weltbank und dem UNDP ist Eritrea mit einem Bruttoinlandprodukt pro Kopf von 543 US-Dollar pro Jahr⁵ und einer geschätzten Armutquote von 70 Prozent⁶ eines der ärmsten Länder der Welt. Die eritreische Regierung ist bereit, in das Sozialwesen (Gesundheit und Bildung) zu investieren, und die Lebenserwartung ist in den vergangenen 35 Jahren absolut um 20 Jahre angestiegen, was auch auf den Rückgang der durch den Konflikt mit Äthiopien bedingten Todesfälle zurückzuführen ist. Die Bevölkerungsindikatoren haben sich dadurch im Vergleich zu anderen Ländern jedoch nicht verbessert: Im Index der menschlichen Entwicklung des UNDP belegt Eritrea den 186. von insgesamt 188 Rängen. Dieser Index berechnet sich aus drei Dimensionen: Bruttoinlandprodukt, Lebenserwartung bei der Geburt und Alphabetisierungsrate⁷.

Die wirtschaftliche Struktur Eritreas gleicht einer Planwirtschaft nach kommunistischem Vorbild. Die Regierung kontrolliert einen grossen Teil der Wirtschaftssektoren und besitzt einige der wichtigsten Unternehmen des Landes. Quellen zufolge werden die erwirtschafteten Einnahmen zu einem grossen Teil auf eine Handvoll Würdenträger der Regierung umverteilt⁸ und nicht in Projekte von öffentlichem Interesse investiert⁹.

³ Äthiopien, Kenia, Somalia, Eritrea, Dschibuti, Sudan, Südsudan, Uganda

⁴ Die IGAD Statuten sehen eigentlich eine jährliche Rotation des Präsidiums vor.

⁵ 2013 – neuste verfügbare Zahlen der Weltbank

⁶ UNDP, Explanatory Note, HDI 2015, Website

⁷ UNDP, Human Development Report 2015, Website

⁸ So hat die Red Sea Trading Corporation, eine von der Regierung geschaffene Organisation, nahezu ein Monopol auf Ein- und Ausfuhren, verfügt über Bankkonten in mehreren Finanzplätzen und ist eine der Schaltstellen

Das System des unbefristeten Nationaldienstes ist ebenfalls in diesem besonderen wirtschaftlichen Kontext einzuordnen: Die Bevölkerung kann auf unbestimmte Zeit, für einen äusserst tiefen Lohn und unter oft sehr schwierigen Arbeitsbedingungen zur Arbeit in öffentlichen Unternehmen verpflichtet werden. Der Nationaldienst ist untrennbar mit dem Wirtschafts- und Bildungssystem des Landes verbunden und beruht somit nicht nur auf militärischen und sicherheitspolitischen Überlegungen.

Eritrea ist im Nahrungsmittelbereich nicht selbstversorgend: Es importiert insbesondere grosse Getreidemengen aus dem benachbarten Sudan. Die Regierung spricht sich jedoch für ein Selbstversorgungssystem aus, was die im Bereich der Ernährungssicherheit tätigen Organisationen, darunter das WFP, mehrmals dazu veranlasst hat, ihre Aktivitäten auszusetzen. Vor diesem Hintergrund ist die Kontrolle der Regierung über die Nahrungsmittelverteilung ebenfalls ein Mittel zur Kontrolle der Bevölkerung.

Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage und des Problems der auf dem Schwarzmarkt gehandelten Währung hat die Regierung Ende 2015 entschieden, alle Bankscheine mit «neuen Nakfas» zu ersetzen, und die Löhne im Nationaldienst zu erhöhen. Die alten Nakfascheine konnten bis Ende 2015 auf der Bank deponiert werden, wenn sie nachgewiesenermassen legaler Herkunft waren. Millionen von alten Nakfa wurden innerhalb von sechs Wochen für ungültig erklärt. Um ihr Vermögen nicht zu verlieren, waren viele Personen gezwungen, mit ihren alten Nakfa in kurzer Zeit zu kaufen, was es zu kaufen gab, bevor die Währung umgestellt wurde. Aktuell können maximal nur 5000 Nakfa (rund 300 Fr.) pro Person und Monat abgehoben werden. Das Geschäftsleben ist dadurch ungleich erschwert worden. Durch die momentan fehlende Liquidität ist es zu Versorgungsengpässen für Alltagsprodukte gekommen, welche in der gesamten Bevölkerung grossen Unmut erzeugt haben. Die Erhöhung der Löhne ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Selbst wenn die Löhne erhöht wurden, sind sie kaufkraftmässig immer noch sehr tief. Sie entsprechen z. B. für den Nationaldienst kaum mehr als 130 Franken pro Monat¹⁰.

In den vergangenen Jahren ist die Wachstumsrate des Landes dank den mehrheitlich kanadischen und chinesischen Investitionen im Bergbau stark angestiegen. Die industriellen Minen, vorwiegend Silber-, Zink-, Gold- und Kalibergwerke, werden auf der Grundlage von Joint Ventures zwischen Eritrea und den jeweiligen Ländern betrieben. China bewirtschaftet in Eritrea auch kleinere Minen. Für den Betrieb der Minen wurde eine entsprechende Infrastruktur errichtet. Ausserhalb des Bergbaus stammt die Infrastruktur des Landes jedoch noch grösstenteils aus der Zeit vor der Unabhängigkeit, insbesondere aus der italienischen Kolonialzeit.

Üblicherweise schicken die Mitglieder der eritreischen Diaspora ihren Angehörigen in Eritrea Geld. Die Regierung ihrerseits erhebt auf dem Einkommen aller Mitglieder der Diaspora zwei Prozent Steuern und verlangt Abgaben von regierungsnahen Eritreerinnen und Eritreer, die im Ausland zu Vermögen gekommen sind.

Eine weitere, zunehmend bedeutende finanzielle Quelle resultiert aus der Rolle von Eritrea im Jemenkonflikt und den neuen Allianzen mit arabischen Ländern, die Asmara eingegangen ist. Das eritreische Regime stellt der von den Saudis angeführten Koalition, insbesondere Katar und Saudi-Arabien, gegen harte Währung Häfen und Territorium sowie logistische Unterstützung zur Verfügung. Die Häfen am Roten Meer bergen für Eritrea generell ein bedeutendes wirtschaftliches Potenzial.

im System zur Verschiebung von Regierungsgeldern.

⁹ De Waal A., «The Real Politics of the Horn of Africa», 2015

¹⁰ Gemäss Angaben des eritreischen Finanzministeriums.

2.3 Menschenrechte

Gemäss den verfügbaren Informationen (siehe Quellen Kapitel 1.3) gibt die Menschenrechtssituation in Eritrea insgesamt nach wie vor Anlass zu grosser Sorge. In jüngster Zeit waren von der Regierung gewisse Anzeichen für eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu erkennen, greifbare Ergebnisse wurden aber nicht erzielt.

Besonders gravierend ist die Situation im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte. Wie erwähnt (Kapitel 2.1) regiert der Präsident per Dekret und mit Weisungen, die über dem formellen Recht stehen, und beaufsichtigt auch das Rechtssystem. In Eritrea besteht somit keine Gewaltentrennung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, und den Bürgerinnen und Bürgern stehen gegen willkürliche Strafmassnahmen, Geld- oder Gefängnisstrafen, die gegen sie verhängt werden, keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Die Bedingungen in den Gefängnissen bleiben einer der besorgniserregendsten Aspekte. Gemäss Zeugenaussagen, die in Eritrea zusammengetragen wurden, sind die Bedingungen für die inhaftierten Personen äusserst hart. Laut der Untersuchungskommission für Menschenrechte in Eritrea werden die Gefangenen in Containern oder unterirdischen Zellen eingesperrt, und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen, die zum Tod der Inhaftierten führen können, sind an der Tagesordnung. Die Schätzungen zur Zahl der politischen Gefangenen reichen je nach Quelle von 5000 bis 10 000 Personen, und nach heutigem Stand der Kenntnisse können keine gesicherten Aussagen zur Zahl der summarischen Hinrichtungen im Land gemacht werden. Die eritreische Regierung beteuert, sie würde faktisch ein Moratorium für die Todesstrafe einhalten, auch wenn dieses nicht offiziell erlassen wurde.

Wie ebenfalls bereits erwähnt (Kapitel 2.1), gibt es zurzeit keine formelle zeitliche Beschränkung des zivilen oder militärischen Nationaldiensts. Beide Dienste zeichnen sich für die eingezogenen Personen grundsätzlich durch prekäre Lebensbedingungen und einen geringen Sold aus und sind teilweise mit Zwangsarbeit vergleichbar, vor allem der Militärdienst. Deserteure und Dienstverweigerer müssen mit willkürlichen Strafen rechnen, insbesondere im Militärdienst (siehe Kapitel 2.4).

Die Regierung hat in den vergangenen Jahren einige ausländische Journalistendelegationen in das Land einreisen lassen. Ausländische Medien sind in Eritrea zugänglich, und in Asmara ist das Internet verbreitet, wobei ständig damit zu rechnen ist, dass die Kommunikation von der Regierung überwacht wird. Alle internen Medien werden vom Informationsministerium überwacht. Die eritreische Regierung rechtfertigt diese Beschneidung der bürgerlichen Freiheiten als Notmassnahme, die auf die «Weder Krieg noch Frieden»-Situation infolge des Grenzkonflikts mit Äthiopien zurückzuführen ist. Im weltweiten Index der Pressefreiheit, welcher von Reporter ohne Grenzen erstellt wird, belegt Eritrea 2016 erneut den letzten Platz.

Im Bereich der sozialen Rechte hat die Regierung Anstrengungen zur Bereitstellung von Trinkwasser und sanitären Anlagen sowie zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Gesundheitsversorgung für alle unternommen. In der Praxis ist die Qualität der Schulen und der medizinischen Einrichtungen aber immer noch mangelhaft, zum einen, weil das qualifizierte Personal abgewandert ist, und zum anderen, weil es an Infrastruktur und Material fehlt. Deutliche Fortschritte wurden hingegen bei der Bekämpfung von Malaria und HIV/Aids erzielt.

In Eritrea sind vier Religionsgemeinschaften anerkannt: die eritreisch-orthodoxe Kirche, der sunnitische Islam, die römisch-katholische Kirche und die evangelisch-lutherische Kirche. Diese leben grösstenteils in Frieden miteinander. Über diese vier Gemeinschaften hinaus wird die Religionsfreiheit offiziell zugestanden, jedoch unter der Bedingung, dass die Ausübung dieser Religionen den Interessen des Staates nicht zuwiderläuft. Faktisch sind Mit-

glieder von evangelikalen Freikirchen und bestimmten Strömungen des Islams in der Ausübung ihrer Religion eingeschränkt.

Die Untersuchungskommission für Menschenrechte in Eritrea hat ihren letzten Bericht anlässlich der 32. Sitzung des Menschenrechtsrats im Juni 2016 veröffentlicht. Sie hält fest, dass die im ersten Bericht von 2015 festgestellten Menschenrechtsverletzungen weiterhin vorkommen: willkürliche Verhaftung, Folter, Verschwindenlassen, Repressalien bei angeblich rechtswidrigem Verhalten eines Familienmitglieds, Diskriminierung aufgrund der ethnischen und religiösen Zugehörigkeit, sexuelle oder geschlechtsspezifische Gewalt und Mord. Zudem wirft die Kommission der eritreischen Regierung vor, Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu begehen, wie Sklaverei, Inhaftierung unter Verstoß gegen grundlegende Bestimmungen des Völkerrechts, Verschwindenlassen, Folter sowie andere unmenschliche Handlungen, Verfolgung, Vergewaltigung und Mord. Die Kommission empfiehlt dem UNO-Sicherheitsrat, die Lage in Eritrea dem Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) zur Prüfung vorzulegen. Im Juli 2016 verabschiedete der UNO-Menschenrechtsrat eine Resolution zur Menschenrechtssituation in Eritrea, die die wichtigsten Feststellungen der Untersuchungskommission enthält und die eritreische Regierung zu entsprechendem Handeln auffordert. Die Empfehlung der Untersuchungskommission zuhanden des Sicherheitsrats, den ICC anzurufen, ist in der Resolution jedoch nicht enthalten.

In jüngster Zeit liess die eritreische Regierung gewisse Anzeichen für eine Öffnung und eine Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit erkennen: Zuerst wurde den ausländischen Medien schrittweise Zugang gewährt, insbesondere seit 2015. Die Besuche finden in einem weitgehend kontrollierten Rahmen statt. Dennoch hat dieser Kontakt es Medienschaffenden ermöglicht, mit bestimmten Aspekten der Regierungspropaganda¹¹ in Berührung zu kommen.

Auch bei der Zusammenarbeit mit der UNO wurden Fortschritte erzielt: Delegierte des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (UNHCHR) konnten Eritrea dreimal besuchen. Im Februar 2016 wurde ihnen gar Zugang zu einem Gefängnis gewährt. Es handelte sich jedoch um einen sehr kurzen, vollumfänglich von der Regierung orchestrierten Besuch. Die eritreische Regierung hat die UNO um Unterstützung in drei Schwerpunktbereichen gebeten: Rechtspflege, Wasser und sanitäre Anlagen und Rechte von Personen mit Behinderungen. In der Folge unterzeichneten die UNO und die eritreische Regierung im Mai 2016 ein Abkommen über ein UNO-Programm zur Unterstützung der eritreischen Regierung bei der Umsetzung der Empfehlungen, denen Eritrea bei der letzten allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) zugestimmt hatte, und generell bei der Umsetzung der Menschenrechte in Eritrea. Das Programm ist auf eine Laufzeit von vier Jahren (2016–2020) ausgelegt, und verfügt über ein Budget von 28 Millionen US-Dollar. Gemäss Abkommen hat die eritreische Regierung ein Team bestehend aus betroffenen Personen der verschiedenen Ministerien und Institutionen bereitzustellen, das von den UNO-Organisationen in Eritrea und der Region sowohl bei der Überwachung als auch bei der Umsetzung der Aktivitäten unterstützt wird.

2.4 Zentrale Themen für die Asylpraxis der Schweiz

Im Mai 2015 erarbeitete die Länderanalyse SEM mit dem Bericht „Länderfokus Eritrea“ eine Übersicht über diese Erkenntnisse. Herkunftsländerexperten von vier Partnerbehörden (Österreich, Dänemark, Belgien, EASO) sowie ein akademischer Eritrea-Forscher haben diesen Bericht im Rahmen eines Peer-Review-Verfahrens validiert. EASO publizierte den Bericht¹² und übersetzte ihn ins Französische, Italienische, Englische und Griechische.

¹¹ Siehe insbesondere die BBC-Reportage „BBC Inside Eritrea“ vom 30. März 2015.

¹² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslaender/afrika/eri/ERI-ber-easo-d.pdf>

Der „Länderfokus Eritrea“ umfasst rund 70 Seiten und sechs neue Landkarten. Er ist ein Nachschlagewerk mit Informationen zu Eritrea, die sowohl für die Durchführung der Asylverfahren als auch für die Festlegung der Asylpraxis relevant sind. Er enthält insbesondere Informationen, welche der Prüfung der Vorbringen von Asylsuchenden dienen.

Im Mittelpunkt des Berichts steht der obligatorische Nationaldienst. Der Bericht beschreibt, auf welche Art Dienstpflichtige rekrutiert werden und wie die Umstände im Nationaldienst sind. Für die Festlegung der Asylpraxis besonders relevant sind die Informationen über den Umgang der eritreischen Behörden mit Deserteuren und Dienstverweigerern und insbesondere die Bestrafungen im Nationaldienst, die in der Regel von militärischen Vorgesetzten verhängt werden und willkürlich erfolgen.

Weitere Themen des „Länderfokus Eritrea“ sind Enzyklopädisches Länderwissen zu Eritrea (Kapitel 1), Staatsstruktur und politisches System (Kapitel 2), Gefängnisse, Haftbedingungen und Folter (Kapitel 4), Religion (Kapitel 5), und Identitätspapiere und legale/illegale Ausreise (Kapitel 6).

Im Februar und März 2016 führte das SEM mit dem deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine *Fact-Finding Mission* nach Eritrea durch. Ziel der Reise war, die für die Asylpraxis relevanten Informationen des „Länderfokus Eritrea“ zu überprüfen und zu ergänzen, u.a. weil die eritreische Regierung zuvor öffentlich Reformen angekündigt hatte. Dabei bemühte sich das SEM, Fakten wie Gerichtsurteile, Statistiken oder Richtlinien einzuholen und sprach mit zahlreichen Vertretern der eritreischen Regierung und Behörden, ausländischen Beobachtern und anderen Einwohnern Eritreas.

Zusätzlich wertete die Länderanalyse SEM die öffentlich zugänglichen Berichte aus, die nach Mai 2015 zur Menschenrechtssituation in Eritrea erschienen sind. Auch die Berichte von *Fact-Finding Missions* anderer europäischer Staaten und weitere neue Informationen sind in die Auswertung eingeflossen. Die Länderanalyse SEM stellte zudem die rechtlichen Bestimmungen zu den behandelten Themen zusammen.

Basierend auf diesen Quellen veröffentlichte das SEM am 22. Juni 2016 den Bericht „Update Nationaldienst und illegale Ausreise“¹³. Der Bericht aktualisiert jene Kapitel des „Länderfokus Eritrea“, welche für die Festlegung der Asylpraxis zentral sind. Dabei sind insbesondere folgende Themen relevant:

- Bestrafung von Desertion und Dienstverweigerung im Inland
- Bestrafung bei illegaler Ausreise
- Bestrafung von Rückkehrern aus dem Ausland
- Umsetzung der angekündigten Reformen des Nationaldiensts

Die wichtigsten Erkenntnisse des Berichts sind die folgenden:

Deserteure, welche die Sicherheitsorgane innerhalb Eritreas aufgreifen, werden in der Regel zu ihrer Einheit bzw. an ihren Arbeitsplatz zurückgebracht und dort bestraft. Ihre Kommandanten bzw. Vorgesetzten verhängen die Strafen aussergerichtlich, es gibt keine Rekursmöglichkeiten. Allerdings sollen die Strafen in den letzten Jahren weniger streng ausgefallen sein. Das übliche Mass für Ersttäter liegt den meisten Berichten zufolge bei mehreren Monaten Haft. Die Strafen im militärischen Teil des Nationaldiensts sind vermutlich härter als im zivilen Teil. Ein Teil der Deserteure geht faktisch straflos aus, da nicht systematisch nach

¹³ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslaender/afrika/eri/ERI-ber-easo-update-nationaldienst-d.pdf>

ihnen gefahndet wird oder aufgrund mangelnder personeller Ressourcen nicht nach ihnen gefahndet werden kann.

Gegen Dienstverweigerer gehen die Behörden in der Regel mit Razzien vor. Aufgegriffene verbringen meist einige Zeit in Haft und müssen dann eine militärische Ausbildung beginnen. Diese findet häufig unter prekären, haftähnlichen Bedingungen statt. Einem Teil der Dienstverweigerer gelingt es allerdings, sich längerfristig den Razzien zu entziehen. Vereinzelt fahnden militärische Einheiten auch gezielt nach Dienstverweigerern, insbesondere wenn diese einem Aufgebot keine Folge geleistet haben.

Auch im Fall illegaler Ausreisen werden die Strafen fast allen Quellen zufolge aussergerichtlich verhängt. Die Zuständigkeit dafür ist nicht klar. Die Behörden veröffentlichen keine Urteile, es gibt, wie bereits erwähnt, keinerlei Rekursmöglichkeiten. Allerdings wenden die Behörden offenbar interne Richtlinien an, gemäss welchen die Haftstrafen kürzer ausfallen, als vom Gesetz her vorgesehen. In den letzten Jahren betrug die Haftzeit den meisten Berichten zufolge zwischen einigen Monaten und zwei Jahren, abhängig von den Umständen. Deserteure müssen nach Verbüssen ihrer Haftstrafe den Nationaldienst wieder aufnehmen, Dienstverweigerer eine militärische Ausbildung beginnen. An der Grenze wird nicht systematisch auf illegal Ausreisende geschossen, Schüsse können aber vorkommen.

Bei freiwilligen Rückkehrern aus dem Ausland, die zuvor den Dienst verweigert hatten, desertiert waren oder illegal ausgereist waren, werden die drakonischen gesetzlichen Bestimmungen derzeit offenbar nicht angewandt, falls sie zuvor ihr Verhältnis zum eritreischen Staat geregelt haben. Eine neue, nicht veröffentlichte Richtlinie sieht vor, dass diese Personen straffrei zurückkehren können. Es ist davon auszugehen, dass die grosse Mehrheit der Personen, die gemäss den Bestimmungen dieser Richtlinie freiwillig zurückgereist sind, tatsächlich nicht verfolgt wurde. Allerdings bestehen Vorbehalte:

Da die Richtlinie nicht öffentlich ist, besteht keine Rechtssicherheit. Rückkehrwillige müssen auf einer eritreischen Auslandsvertretung eine Diasporasteuer (2%-Steuer) bezahlen und – falls sie ihre Dienstpflicht nicht erfüllt haben – ein weitreichendes Schuldeingeständnis unterschreiben. Ausserdem ist es nur für einen Teil der Eritreer möglich, auf diese Art straffrei zurückzukehren. Wer sich beispielsweise im Ausland regierungskritisch betätigt hat, ist entweder ausgeschlossen oder im Fall einer Rückkehr gefährdet. Die grosse Mehrheit der Eritreer, die bisher zurückgekehrt ist, reiste freiwillig und temporär nach Eritrea. Bisher fehlen Erfahrungswerte, was im Fall einer dauerhaften Rückkehr geschieht.

Zum Umgang der eritreischen Behörden mit zwangsweise zurückgeführten Personen liegen kaum gesicherte Informationen vor, da es in den letzten Jahren nur aus dem Sudan (und möglicherweise aus Ägypten) Zwangsrückführungen gab. Die Betroffenen können – anders als die freiwilligen Rückkehrer – ihr Verhältnis zum eritreischen Staat vor der Rückreise nicht regeln. Die wenigen vorliegenden Berichte deuten darauf hin, dass die Behörden deshalb mit ihnen ähnlich verfahren wie bei Personen, die im Inland aufgegriffen werden. Für Deserteure und Dienstverweigerer bedeutet dies, dass sie nach mehreren Monaten Haft ihren Dienst (wieder) aufnehmen müssen. Bei Personen, die noch nicht im dienstpflichtigen Alter sind oder den Dienst bereits abgeschlossen haben, erübrigt sich das Regeln des Status. Bei sämtlichen erwachsenen Rückkehrern sind Strafen wegen Nichtbezahlen der Diasporasteuer oder illegaler Ausreise nicht ausgeschlossen.

Die eritreische Regierung hat in den letzten Jahren einige Reformen im Nationaldienst angekündigt. Das in dieser Hinsicht zentrale Versprechen, die Dienstdauer ab 2016 erneut auf die gesetzlich vorgesehenen 18 Monate zu beschränken, hat sie bisher nicht umgesetzt. Dennoch wurden offenbar in den letzten Jahren vermehrt Personen aus dem zivilen Teil des Nationaldiensts entlassen, in dem mittlerweile Dienstdauern zwischen fünf und zehn Jahren

üblich sind. Zu Entlassungen aus dem militärischen Teil liegen hingegen keine zuverlässigen Angaben vor.

Zu den Bedingungen in den eritreischen Gefängnissen liegen der Länderanalyse SEM seit Veröffentlichung des EASO-Berichts „Länderfokus Eritrea“ keine neuen Erkenntnisse vor. Im Rahmen von Dienstreisen konnten in den letzten Jahren weder das SEM noch Partnerbehörden Gefängnisse in Eritrea besuchen, einzig eine UN-Delegation konnte ein Vorzeigefängnis in Asmara besuchen (siehe Kapitel 2.3). Deshalb gilt diesbezüglich weiterhin das oben erwähnte Kapitel 4 des „Länderfokus Eritrea“ zu Gefängnissen, Haftbedingungen und Folter.

3. Asyl- und Wegweisungspraxis der Schweiz

2015 kamen ca. 40 000 eritreische Flüchtlinge nach Europa¹⁴. Fast ein Viertel davon (9966 Personen) beantragten in der Schweiz Asyl. Die wichtigsten anderen Zielländer sind Deutschland, Schweden und Norwegen. Die Schweiz ist somit eines der wichtigen Zielländer, in erster Linie aufgrund der relativ grossen bestehenden Diaspora, welche mittlerweile rund 34 500 Personen umfasst.

Das SEM prüft jedes Asylgesuch individuell und schätzt die Gefährdungssituation anhand der ihm vorliegenden Informationen ein. Bezüglich Eritrea sieht die Praxis folgendermassen aus:

- Personen, die eine relevante Bedrohungslage nach Art. 3 AsylG aufgrund von Ereignissen glaubhaft machen können, die sich vor der Ausreise aus Eritrea abgespielt haben, werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Person einem Aufgebot für den Nationaldienst keine Folge geleistet oder den Nationaldienst unerlaubt verlassen hat. Aufgrund der absolut willkürlichen und übersteigerten Bestrafung, die in diesem Kontext bei einer Rückkehr nach Eritrea zu erwarten ist, muss auf asylrelevante Verfolgung geschlossen werden.
- Personen, die glaubhaft machen können, durch ihre Ausreise aus Eritrea oder danach in eine relevante Bedrohungslage nach Art. 3 AsylG geraten zu sein, werden ebenfalls als Flüchtlinge anerkannt. Sie erfüllen jedoch den Ausschlussstatbestand von Art. 54 AsylG und werden deshalb von der Asylgewährung ausgeschlossen. Weil der Vollzug ihrer Wegweisung aus der Schweiz nicht zulässig wäre, werden sie als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn sich die Person - ohne vorgängig für den Nationaldienst aufgeboten worden zu sein - erst mit der illegalen Ausreise der Dienstpflicht entzogen hat. Aufgrund der Tatsache, dass sich die Person im dienstpflichtigen Alter durch die illegale Ausreise dem Nationaldienst entzogen hat, droht ihr im Falle einer Rückkehr nach Eritrea eine absolut willkürliche und übersteigerte Bestrafung. Folglich befindet sie sich in einer relevanten Bedrohungslage nach Art. 3 AsylG.
Im Juni 2016 hat das SEM aufgrund neu zur Verfügung stehender Informationen seine Praxis zu Eritrea angepasst. Demnach ist davon auszugehen, dass eritreische Personen alleine aufgrund ihrer illegalen Ausreise mit keiner asylrelevanten Verfolgung rechnen müssen, wenn sie aus dem Ausland nach Eritrea zurückkehren. Entsprechend werden solche Personen nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt, sondern fallen unter eine der nachfolgenden Kategorien.
- Personen, die nicht glaubhaft machen können, dass sie sich in einer relevanten Bedrohungslage befinden und bei einer Rückkehr nach Eritrea eine asylrelevante Verfolgung

¹⁴ Die überwiegende Mehrheit der eritreischen Migranten bleibt nach der der Flucht aus Eritrea in einem der Flüchtlingslager im Sudan oder in Äthiopien (siehe Kapitel 4.2)

zu gewärtigen hätten, werden nicht als Flüchtlinge anerkannt. Ihr Asylgesuch wird abgelehnt und sie werden aus der Schweiz weggewiesen. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Person Eritrea im minderjährigen und damit noch nicht dienstpflichtigen Alter oder nach Abschluss des Nationaldienstes verlassen hat. In diesen Fällen wird in einem nächsten Schritt geprüft, ob der Vollzug ihrer Wegweisung nach Eritrea zulässig, zumutbar und möglich ist:

- Die Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs wird grundsätzlich bejaht. Ist sie im speziell gelagerten Einzelfall dennoch zu verneinen, wird die Person vorläufig aufgenommen.
- Die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Eritrea setzt voraus, dass im Einzelfall begünstigende individuelle Umstände vorliegen, namentlich ein wirtschaftlich tragfähiges soziales oder familiäres Netz oder andere die wirtschaftliche Integration ermöglichende Faktoren. Ist dies nicht der Fall, wird die Person vorläufig aufgenommen.
- Die Möglichkeit des Wegweisungsvollzugs wird grundsätzlich bejaht. Auf freiwilliger Basis ist eine Rückkehr nach Eritrea jederzeit möglich.

Gemäss dem schweizerischen Asylgesetz ist es anerkannten Flüchtlingen untersagt, mit den heimatlichen Behörden in Kontakt zu treten oder Reisen in den Verfolgerstaat zu unternehmen. Liegen den zuständigen schweizerischen Behörden Beweise für solche Reisen vor, werden den betroffenen Personen Asyl und Flüchtlingsstatus aberkannt¹⁵.

Am 22. Juni 2016 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) eröffnet. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 13. Oktober 2016. Die Gesetzesvorlage verankert Massnahmen, um die Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat zu erhöhen. Unter anderem soll die gesetzliche Vermutung verankert werden, dass sich Flüchtlinge, die in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind, freiwillig wieder unter den Schutz dieses Staates gestellt haben. Folglich soll unmittelbar nach Feststellen einer solchen Reise ein Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden. Die Flüchtlingseigenschaft wird einzig dann nicht aberkannt, wenn die betroffene Person die entsprechende Vermutung widerlegen kann (umgekehrte Beweislast).

4. Aktueller Einsatz der Schweiz in Eritrea und am Horn von Afrika

Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich mit den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Eritrea. Im zweiten Teil werden der Bezug zum Horn von Afrika hergestellt und der Ansatz der Schweiz in dieser Region, zu der auch Eritrea gehört, erläutert.

4.1 Bilaterale Beziehungen Schweiz–Eritrea

Die Schweiz und Eritrea unterhalten seit 1993 bilaterale Beziehungen. Es findet ein regelmässiger Austausch zwischen den Behörden statt, sei es in Eritrea über den Schweizer Botschafter, bei Treffen in Bern oder im Rahmen von internationalen Konferenzen. Auch wenn die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Eritrea zurzeit beschränkt sind, bauen das EDA

¹⁵ Siehe Art. 63 § 1 B AsylG

und das EJPD weiterhin Beziehungen mit eritreischen und mit diesem Land verbundenen internationalen Kontaktpartnern auf. Der Politberater des eritreischen Präsidenten hat seinerseits im Juni 2016 in Genf öffentlich hervorgehoben, dass Asmara und Bern einen regelmässigen Informationsaustausch pflegen. Die Schweiz gehöre gar zu den Ländern, die am meisten Delegationen nach Eritrea senden.

Die Schweizer Botschaft in Khartum ist auch dafür zuständig, die Schweiz in Eritrea zu vertreten. Die Botschaft verfolgt das Geschehen in Eritrea kontinuierlich und hat dort ein Netzwerk von Kontakten aufgebaut. Im Rahmen der Besuche des Schweizer Botschafters in Asmara findet jeweils auf Ministerebene ein Austausch mit den eritreischen Behörden statt. Darüber hinaus verfügt die Schweiz über einen Honorarkonsul in Asmara, welcher sich um die Unterstützung der Auslandschweizer sowie der Schweizer auf Durchreise kümmert. Ein in der Schweizer Botschaft in Khartum tätiger Migrationsexperte reist auch regelmässig nach Asmara.

Seit Anfang 2015 haben sich die Kontakte intensiviert. Im Januar 2015 fand eine gemeinsame Sondierungsreise von Vertretern des SEM und des EDA unter der Leitung des schweizerischen Botschafters und des SEM-Vizedirektors statt, wo allgemeine Besprechungen mit Vertretern der eritreischen Regierung auf Ministerebene sowie die Identifizierung von möglichen Zusammenarbeitsbereichen im Vordergrund standen. Anlässlich des eritreischen Nationalfeiertages im Mai 2015 begab sich der schweizerische Botschafter erneut nach Eritrea, wo er nach der Teilnahme an den Feierlichkeiten an einem mehrtägigen, durch die EU organisierten, Feldbesuch teilnahm. Ende Juli 2015 begab sich der Botschafter nach Asmara, um mit der Schweizer Kolonie in Eritrea den schweizerischen Nationalfeiertag zu feiern. Die nächste Dienstreise fand Ende September 2015 statt und diente zur Evaluierung von möglichen Zusammenarbeitsprojekten, u. a. des Asmara Heritage Project (siehe Kapitel 5.3). Im Februar 2016 fand ein Treffen mit Schweizer Parlamentariern statt, welche Eritrea auf privater Basis besuchten. Im Mai 2016 begab sich der Botschafter zusammen mit dem stellvertretenden Chef der Abteilung Subsahara-Afrika und Frankophonie anlässlich der Feierlichkeiten zur 25-jährigen Unabhängigkeit nach Asmara, um Vertreter der Regierung zu treffen, davon mehrere Minister. Der Schweizer Botschafter ist im Oktober 2016 wiederum nach Asmara gereist, um im Jahr 2016 begonnene Projekte zu besuchen (siehe Kapitel 5.3).

Der Botschafter fordert die eritreische Regierung im Rahmen seiner regelmässigen Besuche in Asmara immer wieder auf, die erforderlichen Verbesserungen in die Wege zu leiten und enger mit der UNO zusammenzuarbeiten, auch mit der Untersuchungskommission und dem Sonderberichterstatter zur Lage der Menschenrechte in Eritrea.

Bern, Genf und New York sind drei weitere bevorzugte Orte für Kontakte und Austausch mit den eritreischen Behörden. Bundesrat Didier Burkhalter traf zweimal mit dem eritreischen Aussenminister zusammen, im September 2015 an der UNO-Generalversammlung in New York und Ende Februar 2016 am Menschenrechtsrat in Genf. Zwischen dem für die internationale Zusammenarbeit im Migrationsbereich zuständigen ausserordentlichen Botschafter der Schweiz und dem Politberater des Präsidenten fand anlässlich der UNO-Generalversammlung im September 2015 und am Rande des Gipfeltreffens zu Migrationsfragen in Valletta im November 2015 je ein Treffen statt. Die Chefin der Abteilung Subsahara-Afrika und Frankophonie empfing den Sonderbotschafter für Menschenrechte in Eritrea, den Rechtsberater des Aussenministeriums und den Geschäftsträger der eritreischen Mission Genf im Herbst 2015 in Bern. Im Juni 2016 war die Direktorin des UNO-Büros in Asmara auf Einladung der Politischen Direktion in Bern, um über die laufenden und geplanten Aktivitäten und Programme der UNO-Agenturen in Eritrea zu informieren. Im September 2016 traf Bundesrätin Simonetta Sommaruga den Politberater des eritreischen Präsidenten in New York im Rahmen der UNO-Generalversammlung und des UNO-Gipfels über die Bewältigung grosser Flüchtlings- und Migrationsströme.

Auch die Mitglieder der Untersuchungskommission für Menschenrechte in Eritrea sowie die Sonderberichterstatteerin wurden mehrmals in Bern bei der Politischen Direktion empfangen. Die Bundesverwaltung tauscht sich regelmässig mit der eritreischen Botschaft in der Schweiz sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der eritreischen Diaspora aus.

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) engagierte sich ab 1993 mit finanziellen und personellen Mitteln in Dörfern und ländlichen Gebieten Eritreas. Zwischen 1994 und 1996, also direkt nach der Unabhängigkeit, sowie während dem Krieg zwischen Eritrea und Äthiopien (1999–2002) war das Engagement der Schweiz in Eritrea¹⁶ am intensivsten. Der Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser wurde vorerst erste Priorität gegeben. Während des Krieges zwischen Eritrea und Äthiopien (1998–2000) unterstützte die Schweiz die Vertriebenen mit Hilfsgütern, Nahrungsmitteln sowie dem Bau von Trinkwasserversorgungen. Der Einsatz nach dem Krieg beinhaltete Massnahmen zur direkten Hilfe für Kriegsopfer, zur Hilfe für die Wiedereingliederung und zur Verbesserung der Basisgesundheit, insbesondere den Wiederaufbau von zerstörten Häusern, den Wiederaufbau und die Rehabilitation von Wasserversorgungen sowie die Verteilung von Saatgut als Starthilfe für die bäuerliche Bevölkerung. Diese Unterstützung erfolgte über direkt von der DEZA umgesetzte Projekte, über finanzielle Beiträge an schweizerische und internationale Hilfswerke (Internationale Komitee vom Roten Kreuz IKRK, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF, WFP) sowie über die Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten an Partnerorganisationen.

2005 erliess die eritreische Regierung eine Weisung über den Umgang mit NGO, die jeden Einsatz im Bereich der Menschenrechte untersagte, ein Mindestengagement¹⁷ festlegte und eine Besteuerung der humanitären Güter einfuhrte. Von den 46 im Jahr 2004 vor Ort tätigen NGO erhielten nur 11 (9 internationale und 2 nationale) NGO die für die Weiterführung ihrer Aktivitäten erforderliche Lizenz. Im gleichen Jahre verbot die Regierung auch die Nahrungsmittelhilfe und beschlagnahmte und verkaufte die Nahrungsmittelvorräte des WFP, die von der Schweiz mitfinanziert worden waren. Seither hat das WFP seine Präsenz und sein Programm auf ein symbolisches Niveau reduziert.

Wie andere Geber, internationale Organisationen und NGO, stiess auch die DEZA im Laufe der Jahre zunehmend auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Programme, dies auch wegen der Schwierigkeiten, mit welchen das WFP und NGO im Land konfrontiert waren. Der eritreische Kontext erlaubte letztlich keine verantwortbare Umsetzung von Projekten mehr, und die DEZA wurde gezwungen, ihr Programm in Eritrea graduell zu reduzieren und im Jahr 2006 schliesslich das im 2001 in Asmara eröffnete Büro wieder zu schliessen.

Die Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) lief von Juli 2000 bis Juli 2008 und stellte die Überwachung des Abkommens von Algier sicher. Auch da konnten wegen zunehmender Restriktionen der eritreischen Regierung die Militärbeobachter ihrem Auftrag immer weniger gerecht werden. Der UNO-Sicherheitsrat entschied deshalb im Juli 2008, das Mandat nicht mehr zu verlängern. Von Oktober 2000 bis Oktober 2007 befanden sich bis zu vier Schweizer Militärbeobachter in der UNMEE.

Zurzeit ist keine der wichtigsten schweizerischen Hilfsorganisationen in Eritrea vertreten. Es gibt jedoch private oder von der eritreischen Diaspora organisierte Wohltätigkeitsinitiativen,

¹⁶ Dabei kam der Grossteil der Mittel (48,27 Millionen Franken zwischen 1993 und 2015) aus der Humanitären Hilfe, aber auch aus der Entwicklungszusammenarbeit mittels Beiträge an Programme von Hilfsorganisationen, und aus der Abteilung Menschliche Sicherheit (2001–2002) mit Beiträgen an die Verhandlungen über das Friedensabkommen und die Festlegung der Grenzen. Das VBS (2004–2008) und das BAWI (1996) leisteten einen einmaligen Beitrag an die Zahlungsbilanz. 71% des Schweizer Engagements wurde von der DEZA finanziert.

¹⁷ 2,6 Millionen Franken pro Jahr für die internationalen NGO und 1 Million Franken für die nationalen NGO.

und die UNO (UNDP, WFP, UNICEF, WHO¹⁸, UNHCR¹⁹, FAO²⁰, UNAIDS²¹, UNFPA²²) und das IKRK sind mit begrenzten Programmen vor Ort vertreten. Es besteht nur ein sehr beschränkter Zugang zu Informationen, und die grundlegenden Daten zu den humanitären Rahmenbedingungen sind schwer zugänglich und lückenhaft. Ein Bericht des WFP zu einer Studie von 2015 über die Ernährungssicherheit konnte wegen fehlender Einwilligung der eritreischen Regierung noch nicht veröffentlicht werden.

4.2 Engagement der Schweiz am Horn von Afrika

Das Horn von Afrika ist von mehreren Konflikten geprägt. Beinahe 1,8 Millionen Flüchtlinge sowie 6,7 Millionen Binnenvertriebene leben gemäss UNHCR in den Ländern der Region.

Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge aus Eritrea bleibt in einem der Flüchtlingslager im Sudan oder in Äthiopien. Die Weiterreise nach Europa ist teuer und mit zahlreichen Gefahren verbunden. Dazu gehören insbesondere das Risiko einer Konfrontation mit Streitkräften, der Missbrauch durch Behörden, die Ausbeutung durch kriminelle Banden, die Überquerung des Mittelmeers unter gefährlichen Bedingungen sowie prekäre hygienische und gesundheitliche Bedingungen während der ganzen Reise. Zudem gibt es lokale Menschenhändlerbanden, die Migrantinnen und Migranten einfangen, foltern und von den Familienangehörigen exorbitante Lösegeldsummen verlangen.²³

Gemäss der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2013–2016 und im Einklang mit dem verstärkten Engagement der Schweiz in fragilen Kontexten ist das Horn von Afrika seit 2013 eine Schwerpunktregion der internationalen Zusammenarbeit.

Die regionale Kooperationsstrategie für das Horn von Afrika der Schweiz definiert und koordiniert die Aktivitäten der verschiedenen beteiligten Bundesstellen für den Zeitraum 2013–2017. Allgemeines Ziel der Schweiz in der Region ist es, zur Armutsreduktion beizutragen, die menschliche Sicherheit und die Stabilität zu verbessern und die Herausforderungen der Migration anzugehen. Beteiligt an der regionalen Strategie sind die DEZA, die Politische Direktion mit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), das SEM und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Die vier Hauptthemen der regionalen Strategie sind Ernährungssicherheit, Gesundheit, gute Regierungsführung und Migration. Gute Regierungsführung ist ein Querschnittsthema, genauso wie die Genderfrage und das konfliktsensible Projektmanagement.

Die Strategie wird in Somalia, im Südosten Äthiopiens und im Norden und Nordosten von Kenia umgesetzt. Eritrea wird in die regionalen politischen, humanitären und entwicklungspolitischen Analysen eingeschlossen. Die Bedeutung der regionalen Dimension, welche die Schweiz berücksichtigt, zeigt sich auch in den jüngsten Ereignissen, wie den bewaffneten Konflikten in Somalia und im Südsudan, den Attentaten der Al-Shabaab-Miliz und anderer extremistischer Gruppierungen oder den Grenzstreitigkeiten zwischen Äthiopien und Eritrea. Zudem sind die Länder der Region mit wiederkehrenden Dürren konfrontiert, die regelmässig zu Hungersnöten führen, insbesondere in den ärmsten Teilen der Region. Die Konflikte, die

¹⁸ Weltgesundheitsorganisation

¹⁹ Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

²⁰ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

²¹ Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS

²² Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen

²³ Siehe insbesondere die Artikel in den Ausgaben von «Le Temps» vom Donnerstag 18. September 2014 und Freitag 19. September 2014 zu diesem Thema sowie in der Ausgabe von «L'Hebdo» vom 4. August 2016, Seiten 24–27.

politische Instabilität und die Naturkatastrophen verursachen die grosse Anzahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen am Horn von Afrika.

Die Kooperationsstrategie sieht drei verschiedene Ansätze vor, um diesen regionalen Herausforderungen zu begegnen. Ein erster Ansatz nutzt regionale Institutionen wie die IGAD. 2014 ist die Schweiz in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Föderalismus, Ernährungssicherheit und Migration eine Partnerschaft mit der IGAD eingegangen und unterstützt sowohl das IGAD-Sekretariat, als auch spezifische Programme. Eine andere Form des Engagements sind Interventionen, die von mehreren Ländern getragen werden. Dabei wird in Somalia, Äthiopien und in Kenia ein gemeinsamer Ansatz verwendet, um auf breiterer Ebene Ergebnisse zu erzielen. Schliesslich umfasst das Projektportfolio auch spezielle bilaterale Interventionen in den betroffenen Ländern und Sektoren.

Das Engagement der Schweiz im Migrationsbereich wird über die interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) von der Arbeitsgruppe «Migration am Horn von Afrika und im Jemen²⁴» koordiniert. Dieser Einsatz wird vom SEM, der DEZA und der AMS gemeinsam wahrgenommen und umfasst folgende Aktionslinien: erstens der Ansatz des „Schutzes in der Region“, zweitens die Unterstützung des Dialogs und der regionalen Gouvernanz in Migrationsfragen (hauptsächlich über die IGAD, siehe oben) und drittens die Identifikation und Nutzung von potenziellen Synergien mit regionalen, nationalen und lokalen Entwicklungsprogrammen.

Ziele im Bereich „Schutz in der Region“ sind: 1) wirksamer und möglichst rascher Schutz der Flüchtlinge, der Migrantinnen und Migranten sowie der Binnenvertriebenen, 2) verstärkte Wahrnehmung der internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Vertriebenen und vulnerablen Migrantinnen und Migranten durch die Aufnahmeländer und Unterstützung dieser Länder bei der Betreuung und beim Schutz dieser Personen, 3) Reduktion der irregulären und gefährlichen Migration über die Region hinaus und Unterstützung von nachhaltigen Lösungen wie Neuansiedlung, lokale Integration oder Rückkehr (sofern diese in Sicherheit und Würde erfolgen kann) sowie 4) Förderung des bilateralen Dialogs zwischen der Schweiz und den Aufnahmeländern und Aufnahmeregionen zu Migrations- und Schutzfragen.

Projekte zum Schutz vertriebener Personen und vulnerabler Migrantinnen und Migranten werden von der Schweiz oder von ihren Projektpartnern in Somalia, Kenia, Äthiopien, dem Sudan und dem Südsudan bereitgestellt. Das Budget für 2016 beläuft sich auf 25 Millionen Franken²⁵. Es handelt sich um bilaterale Projekte sowie um Beiträge an internationale Organisationen, die über ein Mandat zum Schutz und zur Unterstützung von Flüchtlingen und verletzlichen Migrantinnen und Migranten verfügen. Dies sind beispielsweise das UNHCR, die internationale Organisation für Migration (IOM), das IKRK, das Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten der UNO (OCHA), die UNICEF, das UNDP und das WFP.

Die Schweiz leistet finanzielle Unterstützung an das UNHCR in Äthiopien und im Sudan für die Begleitung und Betreuung von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten. Darunter sind auch Eritreerinnen und Eritreer, die nach Äthiopien und in den Sudan geflüchtet sind. Zudem stellt sie diesen Organisationen in verschiedenen Einsatzbereichen Expertinnen und Experten zur Verfügung, zum Beispiel für den Schutz von Minderjährigen in Äthiopien. Weiter unterstützt die Schweiz die gemeinsame Strategie des UNHCR und der IOM zur Bekämpfung des Menschenhandels. Im Rahmen eines Projekts wird zurzeit insbesondere die Schaffung eines «Safe House» in Kassala (Sudan) zum Schutz von Zeugen und Opfern von Menschenhandel finanziert. Der Bund finanziert auch mehrere bilaterale Projekte. Eines dieser Projekte ermöglicht beispielsweise eritreischen Flüchtlingen in Äthiopien, sich

²⁴ Einschliesslich des Südsudan und des Sudan.

²⁵ Einschliesslich des vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 18. September 2015 gesprochenen Zusatzkredites, der am 16. Oktober 2015 von der Finanzdelegation des Parlaments genehmigt wurde.

ausserhalb der Flüchtlingslager ein eigenständiges Leben aufzubauen. Ein anderes Projekt beteiligte sich an der Renovation von drei eritreischen Schulen in Khartum und bietet heute Kurse zur Alphabetisierung und zur Stärkung eritreischer Frauen im Sudan an, um deren Integration in ihrem Erstaufnahmeland zu erleichtern. Weiter werden Projekte zur Förderung der freiwilligen Rückkehr aus Ländern entlang der Transitroute nach Europa unterstützt.

Die Schweiz unterstützt auch das regionale Sekretariat für gemischte Migration (Regional Mixed Migration Secretariat, RMMS) in Nairobi, das die Bewegungen von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten und Binnenvertriebenen der Region, einschliesslich der eritreischen Flüchtlinge, beschreibt und analysiert und so zur Ergänzung der Schutzstrategien in der Region beiträgt. Es gilt als erweisen, dass die Migration aus Eritrea grösstenteils in den Nachbarländern endet, namentlich im Sudan und in Äthiopien. Ein grosser Teil dieser Flüchtlinge sind unbegleitete Minderjährige.

Die Zusammenarbeit mit der IGAD und insbesondere ein Projekt, das die Schweiz finanziert, haben zum Ziel, die nationalen und regionalen Kompetenzen der Regierungen der Region zu stärken. Diese sollen ihre eigene Migrationspolitik erarbeiten und nationale und regionale Ansätze entwickeln, um Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene besser zu schützen. Obwohl die Teilnahme Eritreas an der IGAD ausgesetzt wurde, fördert die Schweiz dessen Beteiligung an IGAD-Projekten, damit Eritrea dort, wo es sinnvoll ist, von dieser Zusammenarbeit profitieren kann. Zur Unterstützung im Migrationsbereich kommt eine allgemeine Unterstützung der Schweiz am Exekutivsekretariat der IGAD hinzu, um dessen Kapazitäten zu stärken.

Die Schweiz unterstützt mehrere Initiativen der Europäischen Union in der Region. Insbesondere engagiert sie sich im Khartum-Prozess, mit welchem der Dialog zwischen den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten und der Flüchtlinge am Horn von Afrika und den Transit- und Zielländern gestärkt werden soll. Ursprünglich wurde der Schwerpunkt auf die Bekämpfung des Menschenhandels gesetzt, später wurde der Prozess aber auf die Bereiche Schutz und Entwicklung ausgeweitet. Ägypten, Äthiopien, Eritrea, der Sudan und der Südsudan sowie Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Malta sind im Lenkungsausschuss vertreten. Die Schweiz hat zurzeit einen Beobachterstatus inne und ist an einer Vollmitgliedschaft interessiert. Sie nimmt an den «Senior Official Meetings» und den Fachgesprächen teil. Dieses Forum bietet weitere Möglichkeiten für Kontakte mit den eritreischen Behörden.

Die Schweiz beteiligt sich finanziell auch am regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramm (Regional Development and Protection Programme, RDPP) für das Horn von Afrika und ist Mitglied im Lenkungsausschuss. Dieses Programm der EU hat zum Ziel, vor Ort nachhaltige Lösungen für die Flüchtlinge und die Gastgemeinschaften zu entwickeln und zu etablieren. Die Schweiz setzt sich im Rahmen des RDPP für einen Einbezug Eritreas ins Programm ein, insbesondere in der Komponente der Berufsbildung.

Der European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) wurde im November 2015 anlässlich des Gipfeltreffens zu Migrationsfragen in Valletta geschaffen. Über diesen Fonds sollen gemäss dem am Gipfeltreffen verabschiedeten Aktionsplan Projekte zur Bekämpfung der tieferen Ursachen der irregulären Migration finanziert werden, auch in Eritrea. Die Schweiz ist am EUTF beteiligt und leistet einen finanziellen Beitrag von 5 Millionen Schweizer Franken²⁶.

²⁶ Der Bundesrat bewilligte die Teilnahme und den Beitrag der Schweiz an den EUTF am 31.8.2016.

5. Politische Ansätze und mittelfristiges Engagement der Schweiz

Die Strategie des Bundesrats für Eritrea beruht auf drei Pfeilern. Erstens soll der Dialog mit der eritreischen Regierung weitergeführt und im Rahmen des Möglichen intensiviert werden. Ziel ist es, der Regierung Botschaften zur Menschenrechtslage, zu Migrationsfragen und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zu vermitteln, um schrittweise einen Paradigmenwechsel herbeizuführen. Dies ist aber nur möglich und wirkungsvoll, wenn dieser Dialog in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren geführt wird. Hier kommt der zweite Pfeiler der Strategie zum Tragen, bei dem es darum geht, die Aktionen und die Botschaften auf internationaler Ebene zu koordinieren, insbesondere mit den europäischen Ländern, die eine ähnliche Sichtweise haben. Drittens engagiert sich die Schweiz vor Ort, indem sie gezielt einige Projekte unterstützt, um die operationelle Leistungsfähigkeit und den Willen der eritreischen Regierung zu testen. Zudem ist im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen, denen Eritrea bei der letzten allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) im UNO-Menschenrechtsrat zustimmte, in naher Zukunft auch ein Engagement vor Ort im Menschenrechtsbereich geplant.

5.1 Bilateraler Dialog und Einschätzung der eritreischen Position

Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, hat sich der Austausch zwischen der Schweiz und der eritreischen Regierung auf Ministerebene in letzter Zeit intensiviert. Der Dialog konzentriert sich hauptsächlich auf die Themen Politik, Wirtschaft, Migration und Menschenrechte. Er erlaubt der Schweiz, die Stellungnahmen der eritreischen Behörden besser einzuschätzen, und die Behörden gleichzeitig aufzufordern, die für die Schaffung eines Rechtsstaats und eine verbesserte Einhaltung der Menschenrechte erforderlichen Reformen durchzuführen und enger mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten.

Ein besonders heikles Thema für die eritreische Regierung, welches der Aussenminister in Gesprächen mit Frustration erwähnte, ist die Nichteinhaltung von Resolution 1725 des UNO-Sicherheitsrats zu Somalia und die Tatsache, dass sich die Behauptungen, auf denen die Sanktionen gegen Eritrea basieren, nie beweisen liessen. Was die IGAD betrifft, hat der Minister Äthiopien beschuldigt, seit 2010 Druck auszuüben, damit Eritrea nicht wieder als vollwertiges Mitglied teilnehmen kann. Bezüglich der Prozeduren im Menschenrechtsrat fühlt sich Eritrea von den Grossmächten ungerechtfertigterweise ausgewählt und gebrandmarkt. Gemäss den eritreischen Behörden ist der Nationaldienst aufgrund der «No War No Peace»-Situation weiterhin notwendig.

Regierungsmitglieder behaupten, die Migrationsgründe seien klar wirtschaftlicher Natur. Die Migration aus Eritrea habe mittlerweile gewaltige Ausmasse angenommen und sei ein zentrales Thema, welches ganz massive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft habe. Die Regierung habe jedoch den Anspruch, die Migration in den nächsten drei bis fünf Jahren zu stoppen. Eine Kooperation mit westlichen Ländern sei in vielerlei Hinsicht wünschenswert, auch um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Eritrea zu verbessern. Eritrea sei an konkreten Projekten interessiert, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, im Energiesektor und in der Schul- und Berufsbildung. Gemäss der Regierung könnten Eritreer, welche zurückkehren oder das Land besuchen möchten, dies problemlos tun. Das einzige, was von ihnen verlangt werde, sei, den «Letter of Regret» zu unterschreiben sowie die 2-Prozent-Steuer zum Aufbau des Landes zu bezahlen.

Die eritreische Justizministerin hat sich bei einem Treffen dahingehend geäußert, dass Eritrea zum Teil Mühe bekunde, Themen wie Menschenwürde und Menschenrechte zu behandeln. Eritrea verfüge nicht über dieselben Kapazitäten wie westliche Länder, sondern habe mit limitierten Ressourcen zu kämpfen. Für die Regierung seien die grundlegenden Menschenrechte und Bedürfnisse in Eritrea jedoch gewährleistet. Die gesamte Bevölkerung habe ein Obdach, sowohl der Verkehr wie auch die übrige Infrastruktur funktioniere, das Gesundheitssystem sei gut, und auch die Ernährungssicherheit sei gewährleistet. Auf die ausstehende Verfassung angesprochen, erwiderte die Justizministerin, Eritrea verfüge sehr wohl über einen rechtlichen Rahmen, auf welchen sich das Land abstützen könne. Es existiere ein System von Zivilgesetzen, zudem habe es diverse Revisionen und Verbesserungen gegeben.

Wie diese Abschnitte zu Aussagen von Vertretern der eritreischen Regierung zeigen, weicht ihre Auffassung von der Situation in Eritrea deutlich von jener der Schweiz und des grössten Teils der internationalen Gemeinschaft ab.

Die Emigration und die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten könnten sich längerfristig als Faktoren erweisen, welche die Regierung dazu zwingen könnten, ihr Vorgehen zu überprüfen. Doch die Beziehungen zu China und den Golfstaaten garantieren der Regierung von Asmara beachtliche Einnahmen und machen Eritrea zu einem Land, das in Afrika aufgrund seines Zugangs zum Roten Meer eine Schlüsselrolle übernehmen könnte. Gemäss den Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern von Ländern, die vor Ort mit einer Botschaft vertreten sind, ist es sehr schwierig, die wirklichen wirtschaftlichen und politischen Ziele und Absichten der Regierung zu erkennen. Obwohl Eritrea das Übereinkommen gegen Folter ratifiziert und bestimmte Empfehlungen akzeptiert hat, die bei der letzten allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) im Menschenrechtsrat ausgesprochen wurden, gibt es noch keine Pläne für echte politische und wirtschaftliche Reformen, obwohl das Land diese dringend braucht.

Die ehemaligen Oberbefehlshaber des Unabhängigkeitskriegs, die heute hohe Würdenträger der Staatspartei PFDJ sind, scheinen die vor dreissig Jahren während des Kriegs entwickelte Rhetorik und politische Logik mehrheitlich bewahrt zu haben. In seiner Rede vom Mai 2016 anlässlich der Feier zur 25-jährigen Unabhängigkeit sprach der Präsident mehrheitlich von der Vergangenheit und übte Kritik am «Feind» (Italiener, Briten, Russen, Äthiopier, Amerikaner). Er schloss mit den Worten «Sieg den Massen!». Für die eritreische Regierung ist der Westen für die Sanktionen der UNO und den ungelösten Konflikt mit Äthiopien verantwortlich und somit indirekt auch für die Entwicklungsprobleme des Landes. In der Logik des Landes kann Eritrea nicht auf die ständige Mobilmachung verzichten, weil es sich nahe am Kriegszustand wähnt: Der Nationaldienst muss zeitlich unbeschränkt sein, um den Sicherheitsbedürfnissen des Landes gerecht zu werden, und dienstpflichtige Personen, die aus dem Land flüchten, gelten als Deserteure. Das Gleiche gilt für das Asylwesen: Zwar ist sich die eritreische Regierung des Problems der Emigration aus ihrem Land bewusst, hält aber kategorisch daran fest, dass eine Rückkehr nur auf freiwilliger Basis erfolgen könne. Vor diesem Hintergrund ist ein Migrationsabkommen nicht durchführbar.

5.2 Zusammenarbeit mit europäischen Ländern und auf multilateraler Ebene

Die Schweiz organisierte im April 2016 in Bern ein informelles internationales Seminar, an dem sie Informationen und Erfahrungen mit anderen europäischen Ländern austauschte und über Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf Eritrea diskutierte. Es besteht ein gemeinsames Interesse an einem Dialog zu folgenden Themen: Austausch über die Faktenlage in Eritrea, UNO-Sanktionen, Grenzkonflikte und Standpunkte der Region, Rolle der IGAD, Stellung-

nahme zur Menschenrechtslage in Eritrea, Migrationszusammenarbeit und Umsetzung von Kooperationsprojekten.

Weitere diplomatische Ad-hoc-Treffen mit europäischen Ländern haben 2016 stattgefunden. Alle Teilnehmer zeigten sich an einem gemeinsam abgesprochenen und nach Möglichkeit koordinierten Vorgehen interessiert. Die Positionen dieser europäischen Staaten decken sich im Wesentlichen mit der Einschätzung der Schweiz. Die Zusammenarbeit mit Eritrea wird grundsätzlich als anspruchsvoll bis undurchführbar erachtet, und es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Öffnung Eritreas und eine Verbesserung der Menschenrechtslage letztlich nur möglich seien, wenn die eritreische Regierung dazu Hand biete. Alle sind jedoch einig, dass der Dialog mit Eritrea weitergeführt werden muss. Mit dem gemeinsamen politischen Dialog soll geprüft werden, ob die eritreische Regierung tatsächlich gewillt ist, die für die Funktionsfähigkeit des Landes erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Reformen einzuleiten.

Die Schweiz und die gleichgesinnten europäischen Länder anerkennen, dass die UNO-Sanktionen und der schwelende Konflikt mit Äthiopien Hindernisse für eine Änderung der Einstellung der Regierung in Asmara sind. Als Nichtmitglied des UNO-Sicherheitsrats ist die Schweiz nicht in der Lage, dessen Agenda zu bestimmen. Sie versucht jedoch, über ihre bilateralen Kontakte zu den Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats deutlich zu machen, dass eine Reduktion oder gar Aufhebung der Sanktionen wichtig wäre. Eine solche Geste der internationalen Gemeinschaft würde das Verhältnis zur eritreischen Regierung entlasten und wäre ein Zeichen der Anerkennung dafür, dass sie gemäss dem Bericht der UNO-Überwachungsgruppe zu diesem Thema nicht in die Konflikte am Horn von Afrika verwickelt war. Bestehende Kontakte zeigen jedoch, dass es äusserst schwierig sein wird, in dieser Sache einen Wandel herbeizuführen. Seit 2008 steht Eritrea nicht mehr regelmässig auf der Traktandenliste des UNO-Sicherheitsrats, aber die Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea (Somalia and Eritrea Monitoring Group, SEMG) nimmt gegenüber dem Sicherheitsrat weiterhin eine Aufsichts-, Untersuchungs-, Berichterstattungs- und Beratungsfunktion wahr²⁷.

Im Menschenrechtsbereich unterstützen die Schweiz und gleichgesinnte europäische Staaten auf multilateraler Ebene die beiden Mandate der Sonderberichterstatterin und der Untersuchungskommission zu Eritrea im UNO-Menschenrechtsrat. Die Schweiz äussert sich regelmässig zur Situation im Land. Sie hat sich im Rahmen der Präsentation des jüngsten Berichts der Untersuchungskommission zur Menschenrechtslage in Eritrea im Juni 2016 geäussert und Eritrea dazu aufgefordert, mit den Abgesandten des Menschenrechtsrates zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig hat die Schweiz ihre Offenheit für einen konstruktiven Dialog mit der eritreischen Regierung bekräftigt. Im Juli 2016 hat der Menschenrechtsrat das Mandat der Sonderberichterstatterin um ein weiteres Jahr verlängert, aber nicht dasjenige der Untersuchungskommission, da diese ihr Mandat erfüllt hat. Die Sonderberichterstatterin wird nun beauftragt, die Umsetzung der Empfehlungen der Untersuchungskommission weiterzuverfolgen. Die Schweiz hat die Verlängerung des Mandats der Sonderberichterstatterin unterstützt und trat im Menschenrechtsrat als Mitunterzeichnerin der Resolution zur Menschenrechtslage in Eritrea im Juli 2016 auf (siehe oben Kapitel 2.3).

Den Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien betreffend, versucht die Schweiz jedes Jahr bei den bilateralen Konsultationen mit Äthiopien auf eine friedliche Lösung der Streitigkeiten hinarbeiten. Allerdings hat die Regierung in Addis Abeba keinen ausreichenden Anreiz, solange sich ihre internationalen Verbündeten nicht dafür einsetzen. Mit einer Bevölkerung von 100 Millionen Menschen und einem seit einem Jahrzehnt anhaltenden jährlichen Wirtschaftswachstum von 10 Prozent ist Äthiopien ein Schwergewicht auf dem afrikanischen Kontinent. Das Land spielt für die Lösung mehrerer afrikanischer Krisen eine zentrale Rolle.

²⁷ Diese Funktionen beruhen auf den Resolutionen 2060 (2012), 2093 (2013), 2111 (2013), 2142 (2014), 2182 (2014) und 2244 (2015) des UNO-Sicherheitsrats.

Kein westliches Land hat ein Interesse daran, sich diesem unverzichtbaren Partner entgegenzustellen, umso mehr, als nur schwer abschätzbar ist, welche Wirkung eine Änderung der Haltung Addis Abebas tatsächlich auf Asmara hätte.

Die EU hat vorgesehen, Eritrea im Zeitraum 2015–2020 mit insgesamt 200 Millionen Euro zu unterstützen. 87,5 Prozent der finanziellen Mittel sind für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien bestimmt. Die Regierung von Asmara hat nachdrücklich darauf bestanden, diesem Thema Priorität einzuräumen. 10 Prozent werden in Projekte im Bereich der Gouvernanz (Umsetzung der UPR-Empfehlungen) und der Bewirtschaftung der öffentlichen Finanzen (Public Finance Management) und 2,5 Prozent für Querschnittsbereiche (Cross-Cutting) eingesetzt.

Norwegen hat in Eritrea über den norwegischen Flüchtlingsrat (NRC) ein Projekt initiiert, das Jugendlichen Berufsbildungskurse anbietet und sie befähigen soll, sich als selbständige Unternehmer zu etablieren. Dieses Projekt wird auch von der Schweiz unterstützt (siehe Kapitel 5.3). Norwegen finanziert auch ein ähnliches Projekt des UNDP und plant ausserdem, eine Person in das Büro des UNDP in Asmara zu entsenden, um Projekte zur Umsetzung der Aktivitäten des Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR) zu unterstützen (die Schweiz bereitet ebenfalls eine solche Unterstützung vor, siehe Kapitel 5.3). Finnland hat im November 2015 ein kleines bilaterales Kooperationsprogramm in Eritrea lanciert. Die fünf ersten Projekte werden in Zusammenarbeit mit der NGO Finn Church Aid durchgeführt und sind im Bildungsbereich angesiedelt. Grossbritannien unterstützt punktuell das Projekt des NRC und das „Asmara Heritage Project“ (das Gleiche gilt für die Schweiz, siehe Kapitel 5.3). Italien unterstützt in einem sehr beschränkten Rahmen das „Asmara Heritage Project“ und die UNO-Agenturen vor Ort. Deutschland hat seine Entwicklungszusammenarbeit mit Eritrea im Jahr 2008 beendet. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) prüft zurzeit eine Rückkehr nach Eritrea. Für Deutschland hat eine Unterstützung des Bildungssektors, insbesondere der Berufsbildung von Jugendlichen, Priorität (vergleichbar mit den Aktivitäten des NRC).

Die Mittel für die laufenden bilateralen Projekte sind begrenzt, und die Projekte werden meistens von den Hauptstädten der betroffenen Länder aus durchgeführt, namentlich im Fall von Norwegen und Finnland, welche nicht über eine diplomatische Vertretung vor Ort verfügen. Dennoch werden all diese aktuellen Engagements nicht ausreichen, um eine Hebelwirkung auf die Entwicklungsbedingungen des Landes auszuüben. Mit Ausnahme von Norwegen (Unterstützung des OHCHR) und der Europäischen Union (Gouvernanz, Umsetzung der UPR-Empfehlungen) sind die gewählten Projekte hauptsächlich in technischen Bereichen angesiedelt (Bildung, Energie) und betreffen nicht den Gouvernanzbereich.

Wie oben erwähnt (Kapitel 4.2) fördert die Schweiz die Teilnahme Eritreas an IGAD-Projekten, damit das Land von dieser Zusammenarbeit profitieren kann, wo dies sinnvoll ist, auch um längerfristig einen Beitrag zur Reintegration Eritreas innerhalb der IGAD zu leisten.

5.3 Jüngstes Engagement der Schweiz und Perspektiven

Die Umstände, welche 2006 zur Schliessung des DEZA Büros führten, haben sich bis heute nicht nachhaltig verbessert. Ein bilaterales Engagement mit einem Kooperationsbüro vor Ort erfordert eine klare Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Partnerlandes, welche aktuell nicht gegeben ist. Die Schweiz engagiert sich jedoch bereits heute in Eritrea, indem sie einige gezielte Projekte unterstützt. Sie wird auch weiterhin Unterstützung leisten, etwa durch die DEZA im Rahmen von Pilotprojekten mit einem begrenzten Budget, die vorwiegend im

Bereich der Schaffung von Arbeitsplätzen/Berufsbildung angesiedelt sind und auf die Jugend fokussieren. Dazu prüft die Schweiz die Möglichkeit, mit der UNO und anderen Partnerorganisationen zusammenzuarbeiten.

Das Engagement der Schweiz wird einen starken Akzent auf den politischen Dialog mit der eritreischen Regierung setzen. Dies wird es erlauben zu prüfen, ob die Regierung bereit ist, eine Partnerschaft einzugehen, welche auf einem echten Dialog basiert, und ob sie fähig ist, transparente und effiziente operationelle Bedingungen zu schaffen. Je nach den erzielten Resultaten wird die Möglichkeit geprüft, schrittweise ein grösseres Entwicklungsprogramm zu lancieren.

Seit Dezember 2015 unterstützt die Schweiz ein Berufsbildungsprojekt des norwegischen Flüchtlingsrats (Norwegian Refugee Council, NRC) in Eritrea. Dieses Projekt bietet Ausbildungen für Jugendliche an, die keinen Sekundarschulabschluss haben und deshalb an staatlichen Berufsausbildungszentren nicht zugelassen werden, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sie für den Militärdienst rekrutiert werden. NRC arbeitet mit dem eritreischen Bildungsministerium zusammen.

Die Schweiz engagiert sich auch für das „Asmara Heritage Project“, welches von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), Norwegen und Grossbritannien finanziert wird und von der eritreischen Regierung realisiert werden soll. Das Projekt hat zum Ziel, das von modernistischer italienischer Architektur und Stadtplanung geprägte Asmara auf die Liste des Weltkulturerbes aufnehmen zu lassen. Die Gebäude könnten mit dem Projekt saniert und geschützt werden, und Eritrea hätte so die Möglichkeit, sich international von einer positiveren Seite zu zeigen. Mit diesem Projekt könnten voraussichtlich bis zu 400 Arbeitsplätze generiert werden.

Kleine soziale Projekte wurden dank Hinweisen der Gemeinschaft Sant'Egidio ausfindig gemacht. Sie haben in erster Linie zum Ziel, ländlichen Gemeinschaften Bildungsangebote und Einkommensmöglichkeiten zu verschaffen. Ein erstes Projekt wird von der Schweizer Botschaft seit Sommer 2016 finanziell unterstützt, und weitere Projekte werden zurzeit evaluiert. In naher Zukunft sollen auch andere Initiativen unterstützt werden, unter anderem ein Projekt der finnischen NGO Finn Church Aid, das die Qualität der Ausbildung der Lehrkräfte verbessern will.

Die Eröffnung eines IOM-Büros in Asmara²⁸ könnte sich nützlich erweisen für Projekte im Bereich Migration. Es könnte es auch erlauben, einen Schweizer Migrationsexperten vor Ort zu entsenden.

Die Rahmenbedingungen für die Durchführung friedenspolitischer Projekte im Land sind schwierig. Die eritreische Regierung zeigte in der Vergangenheit wenig Bereitschaft, einen friedenspolitischen Dialog mit bilateralen Partnern aufzunehmen. Wichtige friedenspolitische Themen, etwa die Beziehungen zu Äthiopien oder der Dialog mit der Opposition, sind ausgesprochen sensibel. Zudem fehlt im Land eine Zivilgesellschaft, die sich als Partnerin für gemeinsame Projekte anbieten könnte.

Aber ein Engagement der Schweiz in weniger sensiblen Bereichen könnte eine Vertrauensbasis für zukünftige friedenspolitische Aktivitäten schaffen. Die Schweiz prüft deshalb zurzeit ein Menschenrechtsengagement in Eritrea über die multilaterale Ebene: eine Unterstützung des OHCHR für deren zukünftige Aktivitäten in Eritrea. Seit Herbst 2015 steht die AMS wegen einer möglichen Unterstützung ihrer zukünftigen Aktivitäten in Eritrea mit der Africa Branch des OHCHR in Kontakt, nachdem die UNO und Eritrea im Mai 2016 das Abkommen

²⁸ Eritrea ist seit 2015 Vollmitglied der IOM, die Eröffnung eines IOM-Büros in Asmara ist geplant.

über die Zusammenarbeit mit dem OHCHR unterzeichnet habe (siehe Kapitel 2.3). Nach der grundsätzlichen Einigung sollen nun konkrete Projekte ausgearbeitet werden, an welche die Schweiz einen Beitrag leisten kann. Die Schweiz zeigt somit in ihrer Menschenrechtspolitik ein kohärentes und konstruktives Vorgehen: Sie schliesst sich teilweise der internationalen Kritik an und fordert die eritreische Regierung auf, Reformen durchzuführen. Gleichzeitig unterstützt sie das Land bei der Verbesserung seiner Situation.

Ein humanitäres Engagement ist bedürfnisorientiert sowie abhängig von einem offiziellen Hilfsgesuch. Bis heute erfolgte jedoch keine solche Anfrage.

6. Schlussfolgerung

In den vergangenen Jahren liess die Regierung in Asmara gewisse Zeichen einer Annäherung an die internationale Gemeinschaft erkennen, die sich vor allem in der Bereitschaft zu hochrangigen Treffen äusserte. Die Schweiz hat positiv auf diese Zeichen reagiert. Doch auf die Diskussionen folgten keine greifbaren Handlungen, die auf tatsächliche Reformen schliessen lassen würden, die für die Entwicklung und die Gouvernanz des Landes nötig sind und die sich positiv auf die Menschenrechtssituation auswirken und die Auswanderung reduzieren würden. Insbesondere für jugendliche Eritreer wäre die Begrenzung des Militärdienstes auf 18 Monate vermutlich von grosser Bedeutung.

Im eritreischen Kontext braucht es insbesondere Verbesserungen bei der Menschenrechtssituation und bei der Rechtsstaatlichkeit sowie sozio-ökonomische Reformen/Entwicklung. Solange sich bezüglich dieser Faktoren nichts verbessert, werden Eritreerinnen und Eritreer weiterhin in grosser Zahl aus dem Land flüchten. Zudem ist in naher Zukunft keine Lösung bei den beiden wichtigen Streitpunkten zu erwarten, bei denen sich die Regierung in Asmara ungerecht behandelt fühlt – den UNO-Sanktionen und dem schwelenden Konflikt mit Äthiopien. Die Emigration ist für die eritreische Regierung offensichtlich kein ausreichender Faktor, um ihr Vorgehen und ihre Politik zu ändern.

Die Schweiz verfolgt die Entwicklungen in Eritrea laufend, evaluiert ihre Asyl- und Wegweisungspraxis kontinuierlich und passt sie entsprechend an. Eine wesentliche Verbesserung der Lage in Eritrea hätte auch einen Einfluss auf die Schweizer Asylpraxis. Die Schweiz ist prinzipiell bereit, mit Eritrea im Migrationsbereich zusammenzuarbeiten. Voraussetzung dafür ist die Einhaltung grundsätzlicher rechtsstaatlicher Kriterien sowie eine Zusammenarbeit im Rückkehrbereich. Die eritreische Regierung ist zurzeit nicht bereit, im Bereich der unfreiwilligen Rückkehr von Asylsuchenden, deren Gesuch in der Schweiz abgelehnt wurde, zusammenzuarbeiten. Für einen Migrationsdialog, der über punktuelle Austausch hinausgeht, bestehen dementsprechend momentan kaum positive Aussichten. Dennoch bemühen sich die betroffenen Dienste der Bundesverwaltung auch in diesem Bereich um eine Verbesserung der Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Ebene.

Auf regionaler Ebene wird das migrationsausserpolitische Engagement der Schweiz somit auch weiterhin den Schutz in der Region (Protection in the Region), in den Erstaufnahmestaaten eritreischer Schutzsuchender, in den Vordergrund stellen. Der Schutz in der Region bleibt das geeignetste Instrument, um die dringendsten Bedürfnisse der eritreischen Flüchtlinge abzudecken, ihnen Perspektiven zu bieten und eine weitere Migration über illegale und gefährliche Wege zu vermeiden. Zusätzlich kann die Möglichkeit einer Annäherung an Eritrea im Rahmen des Khartoum-Prozesses genutzt werden.

Die Schweiz ist in ihrer Menschenrechtspolitik gegenüber Eritrea kohärent: Zum einen enga-

giert sie sich weiterhin im Menschenrechtsrat und arbeitet mit den UNO-Sonderverfahren für Eritrea zusammen; zum anderen plant sie, die UNO vor Ort zu unterstützen, um einer Verbesserung der Situation beizutragen.

Ergänzend zu den Projekten, welche durch verschiedene Stellen der Bundesverwaltung unterstützt werden, wird das neue gezielte und begrenzte Engagement der DEZA es wie oben erwähnt erlauben zu prüfen, ob die eritreische Regierung bereit ist, eine Partnerschaft einzugehen, welche auf einem echten Dialog basiert, und ob sie fähig ist, transparente und effiziente operationelle Bedingungen zu schaffen. Dies mit Blick auf ein mögliches grösseres Entwicklungsprogramm.

Dazu versucht die Schweiz im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Einfluss auf die internationale Agenda zu Eritrea zu nehmen. Sie tut dies in Abstimmung mit anderen europäischen Ländern, die die gleichen Werte und die gleichen Interessen in Bezug auf die Migrationsaussenpolitik haben.

In Zukunft wird die Schweiz weiterhin auf drei Ebenen arbeiten. Sie wird erstens den Dialog mit der eritreischen Regierung weiterführen und ihn wenn möglich ausbauen, um der Regierung Botschaften zur Menschenrechtsslage, zu Migrationsfragen und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zu vermitteln. Zweitens wird sie die Aktionen und die Botschaften auf internationaler Ebene koordinieren, insbesondere mit den europäischen Ländern, die eine ähnliche Sichtweise haben. Drittens wird sie sich vor Ort engagieren, um die Agenturen und Programme der UNO und andere internationale Organisationen in ihren Bemühungen zu unterstützen, und auch gezielte Projekte unterstützen, um die operationelle Kapazität und den Willen der eritreischen Regierung zu prüfen.