



Bern, 12.02.2025

Situation von tibetischen und uigurischen Personen in der Schweiz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.4333 APK-N
vom 9. November 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Einleitung	4
1.1	Politische Vorstösse	4
1.2	Aufbau des Berichts	4
1.3	Erfolgte Arbeiten	5
1.4	Begriffsdefinitionen	5
2	Situation in der VR China und Fluchtmigration von tibetischen und uigurischen Personen	7
2.1	Situation in der VR China	7
2.2	Fluchtbewegungen von Personen tibetischer Ethnie und tibetische Exil-Gemeinschaften	8
2.3	Fluchtbewegungen von Personen uigurischer Ethnie und uigurische Exil-Gemeinschaften	10
3	Asyl- und ausländerrechtliche Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz	11
3.1	Asylgesuche von Personen tibetischer Ethnie	11
3.2	Asylgesuche Personen uigurischer Ethnie	11
3.3	Nothilfe und Härtefallregelung	12
4	Überwachungsmassnahmen der VR China gegenüber der tibetischen und uigurischen Diaspora	13
4.1	Formen der Überwachung	13
4.2	Handlungsmöglichkeiten der Schweizer Behörden	14
4.3	Ausblick	14
4.4	Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft	15
5	Grundrechtsausübung der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz	16
5.1	Transnationale Repression im Allgemeinen	16
5.1.1	Definition, Methoden und Beispiele	16
5.1.2	Verfassungsmässiger Rahmen, insbesondere Grundrechte.....	16
5.1.3	Auswirkungen transnationaler Repression	17
5.2	Von der VR China ausgehenden Aktivitäten ausserhalb Chinas	17
5.3	Die Situation in der Schweiz	18
5.3.1	Transnationale Repression und Beeinflussungsaktivitäten in der Schweiz 18	
5.3.2	Aktivitäten der VR China in der Schweiz	19
5.3.2.1	Befunde des Forschungsberichts	19
5.3.2.2	Situation an den Schweizer Hochschulen.....	21
5.3.2.3	Einschätzung des Bundesrates	22

6	Bestehende ausländische und internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....	23
6.1	Befunde der rechtsvergleichenden Studie	23
6.2	Internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....	24
7	Bestehende nationale Grundlagen und Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression.....	25
7.1	Vorbemerkung	25
7.2	Menschenrechtsdiplomatie	25
7.3	Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch	25
7.4	Verbotener Nachrichtendienst nach Art. 272 ff. StGB	25
7.5	Straftatbestände gemäss Militärstrafgesetzgebung	26
7.6	Strafverfolgung	26
7.7	Opferhilfe	27
7.8	Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlichen Interpol-Verhaftersuchen und zur Wahrung des Non-Refoulement Gebotes ..	27
7.9	Nachrichtendienstliche Massnahmen.....	27
7.10	Weitere Massnahmen und Möglichkeiten.....	28
7.10.1	Fernmelderechtliche Massnahmen.....	28
7.10.2	Auswahl von Dolmetscherinnen und Dolmetschern im Asylverfahren	28
7.10.3	Zivilrechtliche Instrumente gegen Überwachungs- und andere Massnahmen durch Private.....	28
8	Schlussfolgerungen	30
9	Massnahmen	32
10	Bibliografie	33

1 Ausgangslage und Einleitung

1.1 Politische Vorstösse

Mit dem [Postulat 20.4333](#) der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) «Bericht über die Situation der Tibeterinnen und Tibeter in der Schweiz» wird der Bundesrat beauftragt, «der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats einen detaillierten Bericht über die Situation der Tibeterinnen und Tibeter in der Schweiz zu unterbreiten. Insbesondere betreffend der Situation betreffend der Meinungsäusserungsfreiheit und der Überwachung».

Der Nationalrat hat das Postulat am 15. März 2021 angenommen. Mit der Einreichung des Postulats hat die APK-N der [Petition 18.2020](#) der Gesellschaft für bedrohte Völker (GföV) «Grundrechte der Tibeterinnen und Tibeter schützen, auch in der Schweiz!» Folge gegeben. Darin wurden die Bundesbehörden u. a. aufgefordert, die Meinungsäusserungsfreiheit zur Situation in Tibet in der Schweiz uneingeschränkt zu gewährleisten, konkrete Massnahmen zum Schutz vor Überwachung und für die Einhaltung der Privatsphäre von Tibeterinnen und Tibetern in der Schweiz zu ergreifen und bei Bedarf bei den chinesischen Behörden zu intervenieren. Der Petition liegt der Bericht «Chinas lange Schatten» der Gesellschaft für bedrohte Völker¹ zugrunde.

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort zur [Interpellation 21.3423](#) Badertscher «Bericht über die Situation der uigurischen Gemeinschaft in der Schweiz» zudem bereit erklärt, der Situation von Personen uigurischer Ethnie in Bezug auf ihre Sicherheit in der Schweiz im Bericht in Erfüllung des Postulats 20.4333 über die Situation von tibetischen Personen in der Schweiz Rechnung zu tragen.

Unabhängig von der Situation der tibetischen und uigurischen Diaspora hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 19.06.2024 in Erfüllung des [Postulats 22.3006](#) der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SIK-N) «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» dargelegt, inwiefern die Schweiz von Beeinflussungsaktivitäten im Informationsraum betroffen ist.

1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht des Bundesrates kann nicht alle Aspekte der Situation von Personen tibetischer Ethnie in der Schweiz berücksichtigen. Nachdem zwecks Kontextualisierung in Kapitel 2 einleitend die **Situation in der Volksrepublik (VR) China** mit Fokus auf die Regionen Tibet und Xinjiang (*Xinjiang Uygur Autonomous Region XUAR*, im Folgenden Xinjiang), sowie die Fluchtbewegungen von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie beleuchtet werden, beschränkt sich der vorliegende Bundesratsbericht deshalb auf drei Hauptthemenbereiche: Kapitel 3 zur **asyl- und ausländerrechtlichen Situation** analysiert die Asylpraxis der Schweiz gegenüber tibetischen und uigurischen Asylsuchenden sowie die Identifikation von abgewiesenen tibetischen Asylsuchenden zwecks Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsentscheide und beleuchtet die Rechtstellung hier anwesender Personen je nach deren Aufenthaltsstatus. Kapitel 4 stellt die Massnahmen dar, welche die VR China im Ausland und spezifisch in der Schweiz zur **Überwachung der tibetischen und uigurischen Diaspora** ausübt. Kapitel 5 analysiert, ob die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren aufgrund von durch die VR China ausgeübtem Druck in der **Ausübung ihrer Grundrechte** eingeschränkt werden und beleuchtet in diesem Zusammenhang die Problematik der **transnationalen Repression**. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse einer rechtsvergleichenden Studie zu **bestehenden nationalen Massnahmen** und Strategien westlicher Staaten im

¹ Vgl. Gesellschaft für bedrohte Völker (2018)

Umgang mit transnationaler Repression zusammen und zeigt Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression auf. Kapitel 7 zeigt, welche **bestehenden nationalen Massnahmen** in der Schweiz Schutz vor transnationaler Repression bieten. Kapitel 8 fasst die Erkenntnisse des Berichts zusammen und leitet die **Schlussfolgerungen** ab. Kapitel 9 zeigt auf, welche weiteren **Massnahmen** in der Schweiz ergriffen werden können, um den Schutz vor transnationaler Repression auszubauen.

1.3 Erfolgte Arbeiten

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde beauftragt, die dem Bericht des Bundesrates zugrunde liegende Analyse in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Ämtern vorzunehmen. Es hat dafür eine **ämter- und departementsübergreifende Arbeitsgruppe** eingesetzt, in welcher das Bundesamt für Justiz (BJ), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), das Bundesamt für Polizei (fedpol) und das Staatssekretariat/Abteilung Asien und Pazifik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie die Abteilung Frieden und Menschenrechte (EDA) vertreten waren. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde zudem die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Staatskanzlei des Kantons Zürich, der SVS und das SEPOS in die Arbeiten mit einbezogen.

Um die notwendigen Evidenzgrundlagen zum Thema der Grundrechtsausübung zu schaffen, beauftragten das BJ und das SEM das Europainstitut der Universität Basel unter Professor Ralph Weber mit der Erstellung eines **Forschungsberichtes**.² Dieser sollte die «notwendigen Evidenzgrundlagen» für die Beantwortung des Postulats 20.4333 identifizieren und eine «möglichst umfassende Übersicht von relevanten Ereignissen» erstellen. Konkret interessierte nebst möglichen Eingriffen in die Grundrechte auch, ob systematische Druckausübung auf Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren, tatsächlich geschieht, nur versucht wird oder als solche wahrgenommen wird, durch chinesische oder andere Akteure in der Schweiz, wobei auch der Prozess, die Modalitäten und das feststellbare Ausmass von Bedeutung sind. Die Ansprüche an den Forschungsbericht verlangten die Recherche und Darlegung konkreter Ereignisse. Damit geht einher, dass Prof. Weber das Zeugnis konkreter Einzelpersonen in den Forschungsbericht aufgenommen hat. Das BJ publiziert allerdings keine Personendaten, weder über die Betroffenen transnationaler Repression, noch über die Urheberinnen und Urheber. Aus diesem Grund und auf Anfrage des BJ verweist der Forschungsbericht auch auf Quellen, die nur vom Urheber des Forschungsberichts gekannt werden.

Ausserdem beauftragte das BJ das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) mit der Erstellung einer **rechtsvergleichenden Studie**.³ Diese sollte abklären, über welche Strategien und Massnahmen andere westlich geprägte Staaten verfügen, um mit Aktivitäten transnationaler Repression, Grundrechtsverletzungen und Druckausübungen bzw. -versuchen anderer Staaten auf ihrem Territorium umzugehen.

Zur Begleitung dieser Arbeiten und der dem Kapitel Grundrechtsausübung zugrunde liegenden Analyse setzte das BJ eine Unterarbeitsgruppe ein, in welcher neben den bereits erwähnten Ämtern zusätzlich das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mitwirkte.

1.4 Begriffsdefinitionen

Das historische Siedlungsgebiet der tibetischen Bevölkerungsgruppe in der VR China besteht aus den historischen Regionen Amdo, Kham und Ü-Tsang. In der heutigen administrativen Aufgliederung der VR China umfasst das Gebiet neben der Autonomen Region Tibet (*Tibet Autonomous Region*, TAR) mehrere autonome Bezirke (*Tibetan autonomous prefectures*) und

² Vgl. Weber, Kapoor, Morell und Rütte (2024)

³ Vgl. Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023); Weber et al. (2024).

Kreise (*Tibetan autonomous counties*) in den Provinzen Qinghai, Sichuan, Yunnan und Gansu. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff **«Tibet»** für das gesamte tibetische Siedlungsgebiet in der VR China verwendet und ist nicht auf die TAR beschränkt.

Die Schweiz anerkennt - wie ein Grossteil der Staaten weltweit - Tibet nicht als unabhängigen Staat und die im vorliegenden Bericht verwendeten Begriffe «Tibet», «Personen tibetischer Ethnie» resp. «Tibeterinnen und Tibeter» implizieren keine solche Anerkennung.

In den durch die VR China ausgestellten Identitätskarten wird die Bevölkerung nach Ethnie kategorisiert. Im vorliegenden Bericht bezieht sich der Begriff Personen «tibetischer Ethnie» jedoch nicht ausschliesslich auf Personen chinesischer Staatsangehörigkeit, in deren Identitätskarte die Ethnie entsprechend erfasst ist, sondern auf alle Personen, welche sich der tibetischen Bevölkerungsgruppe zugehörig fühlen, unabhängig ihres Geburtsorts und ihrer Staatsangehörigkeit. Dies gilt auch für die Begriffe «Tibeterinnen und Tibeter».

In analoger Weise werden die Begriffe «Uigurinnen und Uiguren» resp. Personen «uigurischer Ethnie» im vorliegenden Bericht für alle Personen verwendet, welche sich der uigurischen Bevölkerungsgruppe zugehörig fühlen.

2 Situation in der VR China und Fluchtmigration von tibetischen und uigurischen Personen

Im nachfolgenden Kapitel wird die politische Situation in der VR China und die Politik Chinas vis-à-vis der tibetischen und uigurischen Minderheit erläutert. Anschliessend folgen ein kurzer historischer Abriss der Fluchtbewegungen von tibetischen und uigurischen Personen sowie Informationen zu den tibetischen und uigurischen Exil-Gemeinschaften.

2.1 Situation in der VR China

Die VR China ist de facto ein sozialistischer Einparteienstaat unter Führung der kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Die KPCh dominiert die Staatsstrukturen der Volksrepublik und fällt die wichtigsten Entscheide. So kontrolliert sie etwa die Exekutive, Judikative, Legislative und die Volksbefreiungsarmee, wobei in der VR China keine Gewaltentrennung im Sinne einer liberalen Demokratie existiert.⁴ In den letzten Jahren hat eine stärkere Zentralisierung der politischen Macht stattgefunden. Zudem wurden die gesellschaftliche Kontrolle und die Repression im Innern verstärkt.⁵

Mit der Zunahme autoritärer Tendenzen in den letzten Jahren einher geht eine deutliche Verschlechterung der Menschenrechtsslage, welche sich in einer zunehmenden Repression gegen Andersdenkende und der Verfolgung von Minderheiten und Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern äussert. Insbesondere Freiheiten wie etwa die Meinungsäusserungsfreiheit, der Schutz der Privatsphäre und die Rechte von Minderheiten sind davon betroffen.⁶

Die Behörden in Peking sehen in der tibetischen Gemeinschaft eine Bedrohung für ihre Ambitionen im Land und eine bedeutende Quelle der Instabilität. Erstens macht diese Gemeinschaft in ihrer Heimatregion Tibet nach wie vor die Mehrheit der Bevölkerung aus. Sie ist bemüht, die Landnutzung weiterhin im Sinne der lokalen Bevölkerung zu gestalten, während die Zentralregierung die Ausbeutung von Boden- und Wasserressourcen als entscheidend für den wirtschaftlichen Fortschritt des Landes erachtet.

Zweitens bewahren die Tibeterinnen und Tibeter eine starke ethnische, kulturelle und religiöse Identität. Dies unterscheidet sie von der Han-Mehrheit und steht der Idee einer Volksrepublik, die ideologisch hinter der KPCh vereint ist, entgegen. Drittens besteht eine starke Diaspora, die äusserst aktiv die Unterdrückung ihrer Minderheit durch die VR China anprangert. Viertens fordert ein Teil der tibetischen Gemeinschaft die Unabhängigkeit oder Autonomie von der VR China. Die Behörden in Peking befürchten, dass diese Bestrebungen separatistische Bewegungen oder Rebellionen mit sich bringen könnten.

Auch die uigurischen Gemeinschaften werden von den zentralchinesischen Behörden als Bedrohung und Quelle der Instabilität wahrgenommen. Peking begründet dies ähnlich wie bei der tibetischen Gemeinschaft und behauptet zudem, dass einige uigurische Gruppen von islamistischem Extremismus beeinflusst würden. Die religiöse Unterdrückung ist hier noch ausgeprägter.

Dementsprechend sind die tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der VR China übergriffigen Sicherheitskontrollen und einer Politik der Umerziehung, Sinisierung und Indoktrinierung unterworfen. Zusätzlich zu diesen Massnahmen mischen sich die chinesischen Behörden in die inneren Angelegenheiten Tibets ein, beispielsweise in die Organisation und

⁴ Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 8, 35

⁵ Vgl. BBI 2021 2895, 14

⁶ Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 5, 8, 19

Verwaltung von Kultstätten oder in die Bildung und Religionsausübung. Diese Einmischung erfolgt im Rahmen einer umfassenderen Politik der sozialen, kulturellen und religiösen Kontrolle ethnischer Minderheiten in China. Die chinesische Regierung versucht auch, entscheidenden Einfluss auf die Einsetzung des Dalai Lama und die Bestimmung seines zukünftigen Nachfolgers zu nehmen. Der Dalai Lama wie auch die überwiegende Mehrheit der Tibeterinnen und Tibeter lehnen eine solche Einmischung ab.

Gemäss Berichten des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR*) sei die Situation in Tibet durch Repression und Überwachung gekennzeichnet. Die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs-, Bewegungs- und Religionsfreiheit würde dabei eingeschränkt und Klöster überwacht. Die VR China versuche ausserdem, die Beziehungen zwischen Tibeterinnen und Tibetern in China und der Diaspora soweit wie möglich einzuschränken, indem der physische und virtuelle Austausch streng kontrolliert werde.⁷

Die Situation der Uigurinnen und Uiguren stellt sich ähnlich dar wie bei den Tibeterinnen und Tibetern. Gemäss einem kürzlichen Bericht des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte verfolgen die chinesischen Behörden zudem seit mehreren Jahren eine umfassende Politik der Internierung, Zwangsarbeit und Zwangsumsiedlung dieser Volksgruppe. Aus Xinjiang werden gemäss einem anderen Bericht der Vereinten Nationen (UN) hunderttausende Fälle von Massnahmen an Uigurinnen und Uiguren und anderen muslimischen Minderheiten berichtet⁸. Dazu gehöre auch das Festhalten in sogenannten Umerziehungslagern,⁹ wo es zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommen könne.

Gemäss diesen UN-Berichten biete diese systematische und diskriminierende Freiheitsberaubung einen Nährboden für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, Zwangsmedikation und sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt. Ausserdem soll es Hinweise auf Verstösse gegen die Fortpflanzungsrechte geben¹⁰. Auch die Religionsfreiheit, die Privatsphäre und Bewegungsfreiheit würden massiv beschränkt. Darüber hinaus sei eine Zunahme von Verhaftungen und Verurteilungen zu langjährigen Haftstrafen in Xinjiang zu beobachten. Die elektronische Überwachung erfolge in systematischer Weise, so dass sogar die Kommunikation mit Menschen im Ausland automatisch überwacht und den Strafverfolgungsbehörden gemeldet werde.¹¹

2.2 Fluchtbewegungen von Personen tibetischer Ethnie und tibetische Exil-Gemeinschaften

Nach dem Aufstand 1959 in Tibet flüchteten mehrere zehntausende Personen tibetischer Ethnie ins benachbarte Ausland. Bisher war dies die grösste Fluchtbewegung dieser Bevölkerungsgruppe. Ende der 1970er bis anfangs der 1990er Jahre kam es erneut zu einer Migrationswelle aus tibetischen Gebieten der VR China in die Nachbarstaaten. Dies u. a. infolge der kurzweiligen Liberalisierung in der VR China kurz nach der Kulturrevolution und dem Tod Mao Zedongs Ende der 1970er Jahre, der Unabhängigkeitskundgebungen im März 1989 sowie aufgrund der Öffnung der sino-nepalesischen Grenze. Die ersten Entsendungen des 14. Dalai-Lamas sowie Privatreisen zurück nach Tibet fallen ebenfalls in diese Zeit, Ende der 1970er Jahre. Fast 60 Jahre nach dem 1959er-Aufstand fanden im März 2008, kurz vor der Sommerolympiade in Peking, in tibetischen Gebieten der VR China hunderte von Protesten statt. Als Konsequenz davon verschärften die chinesischen Behörden die Kontrollen in der TAR.

⁷ Vgl. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2023); UN, Office of High Commissioner for Human Rights (2023): S.30

⁸ Vgl. Office of UN High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2022): S. 43, Rz. 146

⁹ Vgl. Wang (2023)

¹⁰ Vgl. OHCHR (2022): 32-36

¹¹ Vgl. OHCHR (2022): 31, 41

Dadurch wurde es für Personen tibetischer Ethnie schwierig, legal auszureisen. Gemäss exil-tibetischen Quellen soll es trotzdem einigen hundert Personen gelungen sein, die VR China illegal zu verlassen. Die Zahlen der illegalen Grenzübertritte nach Nepal haben seither laufend abgenommen. Zwischen 1990 und 2008 führte die Route für illegale Ausreisen aus tibetischen Regionen der VR China durch die TAR nach Nepal. Nach 2008 wird für illegale Grenzübertritte, wohl aufgrund erhöhter Kontrollen in der TAR, die TAR gemieden. Die Route führt durch südwestchinesische Provinzen, u. a. durch Yunnan, in südostasiatische Länder.¹²

Indien, Nepal und Bhutan waren die ersten Länder mit einer grossen tibetischen Diaspora. In den letzten zehn bis zwanzig Jahren nahm die Zahl der dort registrierten Personen ab. Die tibetische Exilverwaltung (CTA) zählte zum Beispiel für Indien, wo sich der CTA-Sitz befindet, im Jahr 2021 rund 72 300 Personen tibetischer Ethnie. Acht Jahre zuvor waren es noch ein Drittel mehr. Der (zahlenmässige) Rückgang der Bevölkerung tibetischer Ethnie geht sehr wahrscheinlich zurück auf die Sekundärmigration nach Australien, Europa und Nordamerika.¹³ Personen tibetischer Ethnie in Indien, Nepal und Bhutan dürfen sich in diesen Ländern aufhalten. Die dortigen Behörden setzen dafür voraus, dass die Personen die entsprechenden Dokumente rechtmässig erworben haben und diese regelmässig und rechtzeitig erneuern. Für Personen tibetischer Ethnie, die direkt aus der VR China nach Nepal gelangen, wurde 2003 ein spezielles Behördendokument erarbeitet. Es stellt den Transit von Nepal nach Nordindien, zum Sitz der tibetischen Exilverwaltung, sicher. Auf der Grundlage dieses Transitdokuments, welches die Botschaft Indiens in Kathmandu ausstellt, unterstützt die Exilverwaltung tibetische Neuankommende beim Erwerb eines indischen Behördendokuments für den Aufenthalt in Indien.¹⁴

Für Indien und Bhutan liegen Informationen vor, dass Personen tibetischer Ethnie die indische bzw. bhutanesische Staatsbürgerschaft rechtmässig erworben haben. Für Nepal gibt es Informationen, dass in der Vergangenheit Personen tibetischer Ethnie die nepalesische Staatsbürgerschaft unrechtmässig erworben haben sollen. Ein rechtmässiger Erwerb der nepalesischen Staatsbürgerschaft ist hingegen mit Herausforderungen verbunden.¹⁵

In der Schweiz befindet sich vermutlich die älteste tibetische Diaspora ausserhalb Asiens. Bereits Mitte der 1970er Jahre beherbergte die Schweiz mehr als 1000 Tibeterinnen und Tibeter. Die Schätzungen, wie viele Personen tibetischer Ethnie aktuell in der Schweiz leben, gehen auseinander. 8000 Personen sollen es 2018 gewesen sein. Aktuellere Zahlen, die nachvollziehbar sind, existieren jedoch nicht. Im europäischen Vergleich soll Belgien mit rund 5000 Personen ebenfalls eine grosse tibetische Bevölkerungszahl aufweisen. Wesentlich höher sind die Schätzungen zur Grösse der tibetischen Diaspora in Frankreich: Allein im Grossraum Paris sollen bis zu 10 000 Tibeterinnen und Tibeter leben.¹⁶

Der Anstieg der tibetischen Bevölkerung in Europa in den letzten zwanzig Jahren kann u. a. anhand der folgenden migrationsbeschleunigenden Ereignisse und Faktoren erklärt werden: Vereinfachung des Erhalts von indischen Ersatzreisedokumenten für Personen tibetischer Ethnie (April 2000), politische Ereignisse in tibetischen Gebieten der VR China (2008) und generell erhöhte Migrationsbewegung nach Europa (2015 / 2016). In der Asylstatistik der Schweiz (1995-2022) sieht man zudem: Während die Zahl der Asylsuchenden aus der

¹² Vgl. Barnett (2019): 457- 486; Leh (2018); Memory of Nations (1974).

¹³ Vgl. Government of India - Ministry of Home Affairs (2019, 2020, 2022).

¹⁴ Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM (2013)

¹⁵ Vgl. Frechette (2004); Weber et al. (2024).

¹⁶ Vgl. Robin (2021)

VR China (Primärgesuche) in den letzten zehn Jahren abgenommen hat, nimmt bei der gleichen Personengruppe die Zahl der sogenannten Sekundärgesuche – vorwiegend infolge von Geburten – zu.¹⁷

2.3 Fluchtbewegungen von Personen uigurischer Ethnie und uigurische Exil-Gemeinschaften

Personen uigurischer Ethnie verliessen die VR China erstmals in den 1960er bis Ende der 1970er Jahren während der Kulturrevolution in grösserem Ausmass. Eines der Zielländer war die Republik Türkei. Vergleichbar mit den politischen Ereignissen in der TAR fanden auch in Xinjiang Kundgebungen statt. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Uigurinnen und Uiguren als Folge davon Xinjiang verliessen. 2009 kam es in Xinjiang zu gewaltsamen interethnischen Auseinandersetzungen, die auch Todesopfer forderten. Ab ca. 2006 und insbesondere ab 2009, nach diesen Unruhen, war der Erhalt eines chinesischen Reisedokuments für viele Personen uigurischer Ethnie fast nicht mehr möglich. Ausreisen aus der VR China fanden deshalb illegal statt, u. a. nach Zentralasien und in südostasiatische Länder, weiter in die Türkei. Für eine kurze Zeit erlaubten chinesische Behörden im August 2015 Personen uigurischer Ethnie ihre chinesischen Reisedokumente zu erneuern bzw. neue zu beantragen. Viele taten dies, reisten legal aus der VR China aus und liessen sich u. a. in der Türkei nieder. Schätzungen zufolge reisten zwischen 2012 und 2016 etwa 10 000 Personen uigurischer Ethnie in die Türkei ein. Darunter befanden sich nicht nur solche, die direkt aus der uigurischen Region der VR China kamen, sondern auch uigurische Studierende aus Ägypten. Ab 2017 wurden Berichte publik, denen zufolge in Xinjiang Menschenrechtsverletzungen stattfinden und dass Personen uigurischer Ethnie Umerziehungslager durchlaufen müssen. Seit 2022 kam es zu keiner Fluchtwelle mehr. Einzelnen Personen uigurischer Ethnie gelingt es jedoch, das Land illegal zu verlassen und ihre Erfahrungen zu teilen.¹⁸

Die Türkei beherbergt seit der Kulturrevolution in der VR China eine grosse uigurische Diaspora. Ab Mitte der 1990er Jahre bildete sich auch in westeuropäischen Ländern wie Deutschland, in den Niederlanden, Belgien, Norwegen und Schweden eine uigurische Diaspora. In der Schweiz leben ungefähr 120 Personen uigurischer Ethnie.¹⁹

¹⁷ Social and Resource Development Fund (2020); Staatssekretariat für Migration SEM (1995-2022).

¹⁸ Vgl. Björn Alpermann (2022); Bjoern Alpermann (2022); UN, Office of High Commissioner (2022).

¹⁹ Vgl. Birrer (2019)

3 Asyl- und ausländerrechtliche Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz²⁰

3.1 Asylgesuche von Personen tibetischer Ethnie

Gemäss ständiger Rechtsprechung sind Personen tibetischer Ethnie in der VR China keiner Kollektivverfolgung ausgesetzt, das heisst, sie haben keine begründete Furcht vor flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur tibetischen Minderheit. Hingegen besteht bei Tibeterinnen und Tibetern, die illegal aus der VR China ausgereist sind, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie im Falle einer Rückkehr mit flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung rechnen müssen. Sie werden deshalb in der Regel als Flüchtlinge anerkannt.²¹ Verfügen tibetische Asylsuchende über eine Aufenthaltsregelung in einem Drittstaat oder eine andere Staatsangehörigkeit als die chinesische, sind sie hingegen auf den Schutz der Schweiz nicht angewiesen und es erfolgt grundsätzlich eine Wegweisung in den Dritt- oder effektiven Heimatstaat. Explizit ausgeschlossen ist jedoch eine Wegweisung in die VR China.

Machen tibetische Personen im Rahmen des Asylverfahrens unglaubhafte Aussagen zu ihrer Identität und/ oder ihrer Herkunft beziehungsweise Sozialisierung in der VR China, ist gemäss einem Grundsatzurteil des BVGer von Mai 2014 davon auszugehen, dass sie eine Aufenthaltsbewilligung in einem anderen Staat oder möglicherweise dessen Staatsangehörigkeit besitzen. Verunmöglichen sie durch die Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht Abklärungen zu ihrer Identität beziehungsweise tatsächlichen Herkunft, ist vermutungsweise davon auszugehen, dass keine flüchtlings- oder wegweisungsbeachtlichen Gründe gegen eine Rückkehr an den bisherigen Aufenthaltsort – im Regelfall Indien oder Nepal – bestehen.²²

Das SEM konzentriert seine Bemühungen im Vollzugsbereich in Bezug auf abgewiesene tibetische Asylsuchende deshalb hauptsächlich auf diese zwei Länder. So haben sowohl vertiefte Herkunftsnachforschungen unter anderem durch die Schweizer Vertretung in Indien, als auch erfolgreiche Identitätsabklärungen durch die indischen Behörden ergeben, dass abgewiesene tibetische Asylsuchende den Schweizer Behörden gegenüber falsche Namen oder ein anderes Geburtsdatum angegeben hatten.

3.2 Asylgesuche Personen uigurischer Ethnie

Gemäss aktueller Praxis ist nicht davon auszugehen, dass uigurische Personen in der VR China kollektiv verfolgt werden. Angehörige der uigurischen Minderheit können sich aber aufgrund ihrer Religion oder wegen ihrer politischen Anschauungen flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung gegenübersehen. Uigurische Personen, die sich in der VR China für die Anliegen der Uiguren und Uigurinnen eingesetzt beziehungsweise sich gegen das chinesische Regime exponiert haben, haben eine begründete Furcht vor Verfolgung und erfüllen somit die Flüchtlingseigenschaft. Diesen Personen wird in der Schweiz grundsätzlich Asyl gewährt. Bei Personen, die vor ihrer letztmaligen (legalen oder illegalen) Ausreise aus der VR China keine begründete Furcht vor Verfolgung hatten, ist zu prüfen, ob sie bei einer Rückkehr trotzdem

²¹ Vgl. Grundsatzurteil des BVGer BVGE 2009/29. Sofern Personen im Falle einer Rückkehr allein aufgrund ihrer illegalen Ausreise gefährdet sind, werden sie als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen (subjektive Nachfluchtgründe; Art. 54 AsylG). Asyl gewährt wird Personen tibetischer Ethnie, wenn sie bereits vor ihrer Ausreise aus der VR China einer flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgung ausgesetzt waren oder eine solche künftig zu befürchten hätten.

²² Vgl. Grundsatzurteil des BVGer BVGE 2014/12, E. 5.10 und E. 6

mit einer Verfolgung rechnen müssen. Neben exilpolitischen Aktivitäten erhöht auch ein Aufenthalt, der länger als erlaubt ausfällt ausserhalb der VR China das Verfolgungsrisiko. Diese Personen laufen Gefahr, als separatistisch gesinnte Oppositionelle und als Zeuginnen und Zeugen der Menschenrechtslage in der Provinz Xinjiang zu gelten und deshalb bei einer Rückkehr verfolgt zu werden. Sie werden in der Schweiz in der Regel als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen (subjektive Nachfluchtgründe gemäss Art. 54 AsylG).

3.3 Nothilfe und Härtefallregelung

Bei abgewiesenen tibetischen Asylsuchenden ist es, trotz einzelner positiver Identitätsabklärungen, angesichts der oft fehlenden Mitwirkung nur in den wenigsten Fällen möglich, den Vollzug der Wegweisung tatsächlich durchzusetzen. Dies hat zur Folge, dass die Betroffenen zum Teil jahrelang in der Schweiz leben und Nothilfe beziehen. Infolge des Koordinationsurteils des BVGer von Mai 2014²³ nahm die Anzahl rechtskräftig abgewiesener tibetischer Asylsuchender stark zu, stagnierte anschliessend mit rund 200-300 Personen auf hohem Niveau und nimmt seit 2022 wieder leicht ab.

Die kantonalen Behörden haben die Möglichkeit, einer ausländischen Person unter gewissen Bedingungen im Rahmen der sogenannten Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Sie unterbreiten das Gesuch zuvor dem SEM zur Zustimmung. Die betroffenen Personen müssen ihre Identität spätestens im Rahmen des Härtefallverfahrens offenlegen.

Bei tibetischen Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden, kann das SEM seine entsprechende Zustimmung in vielen Fällen erteilen. Diese Personen sind in der Regel sowohl in sozialer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht sehr gut integriert und die Frage der Wiedereingliederung muss in den meisten Fällen nicht geprüft werden, weil sie im Rahmen ihres Asylverfahrens als anerkannte Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden und deshalb nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

Auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde und die die Schweiz verlassen müssen, können ein Härtefallgesuch einreichen. Dies wenn sie sich seit Einreichung ihres Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhalten, ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war, ihre Integration in der Schweiz als fortgeschritten erachtet werden kann und kein Widerrufsgrund (namentlich keine längerfristige Freiheitsstrafe oder Sozialhilfeabhängigkeit) besteht. Unterdessen haben bereits mehrere tibetische Personen im Rahmen von Härtefallverfahren ihre tatsächliche Identität offengelegt, wodurch ihr Aufenthalt in der Schweiz geregelt werden konnte.

²³ Vgl. BVGE 2014/12, Ziff. 4.1.2

4 Überwachungsmassnahmen der VR China gegenüber der tibetischen und uigurischen Diaspora

Neben der Repression und Überwachung der tibetischen und uigurischen Minderheiten innerhalb der VR China interessieren sich die chinesischen Behörden auch für die Aktivitäten der tibetischen und uigurischen Exilgemeinschaften im Ausland. Die Existenz dieser politisch aktiven Gruppen insbesondere in westlichen Staaten bereitet ihnen besondere Sorgen. Die VR China geht hier auf drei unterschiedliche Weisen vor: offen, indem der Kritik der Diaspora eine umfassende und systematische Gegenkommunikation entgegengesetzt wird; diskret über eine Intervention bei den Behörden, damit diese die ihren Interessen zuwiderlaufenden Aktionen der Diaspora unterbinden; geheim über ihre Nachrichtendienste. Nachrichtendienstliche Operationen gefährden die Sicherheit der betroffenen Staaten – darunter die Schweiz²⁴ – und der jeweiligen Diaspora.

Im nachfolgenden Kapitel werden entsprechend die Überwachungsmassnahmen dargelegt, welche die VR China gegenüber den tibetischen und uigurischen Exilgemeinschaften in der Schweiz ausübt. Zudem werden die Massnahmen erläutert, welche die Schweiz diesen Aktivitäten des chinesischen Staats gegenüber trifft.

4.1 Formen der Überwachung

Mitglieder der Diaspora und ausgewiesene Oppositionelle (im weitesten Sinne) werden in vielen Staaten überwacht. Ausländische Geheimdienste verfügen oft über die Mittel zur Beschaffung von Informationen, die es ihnen ermöglichen, diese Gemeinschaften zu beobachten und für politische Zwecke zu instrumentalisieren. Sie sollen insbesondere Aktivistinnen und Aktivisten von Bewegungen identifizieren, die in den Augen des herrschenden Regimes den betreffenden Staat zu schädigen oder destabilisieren vermögen. Die tibetische Gemeinschaft wird in der Schweiz wie auch im Rest der Welt vom chinesischen Geheimdienst und anderen Organisationen der KPCh wie der «Arbeitsabteilung der Vereinigten Front» besonders aufmerksam beobachtet. Dabei handelt es sich um eine Propaganda-, Netzwerk- und implizit auch Geheimdienstorganisation der Partei, die unter anderem ausserhalb Chinas aktiv ist und versucht, ihren Einfluss unter anderem auf die chinesische Diaspora zu vergrössern.

Diese Dienste interessieren sich auch für die zahlreichen Schweizer Staatsangehörigen (durch Abstammung oder Einbürgerung), die aus persönlicher Überzeugung ihre moralische, politische oder finanzielle Unterstützung von tibetischen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) bekunden, die sich für die Rechte der Tibeterinnen und Tibeter einsetzen.

Die Erkenntnisse der letzten zehn Jahre zeigen, dass die Überwachung der tibetischen Gemeinschaft in der Schweiz verschiedene Formen annimmt. Hierzu einige Beispiele:

- Die chinesischen Geheimdienste überwachen die von der tibetischen Diaspora organisierten Kundgebungen. Ihre Agenten arbeiten unter diplomatischer Deckung oder geben sich als Journalisten, Touristen oder Studierende aus. Es kommt vor, dass die Geheimdienste diese Aufgaben punktuell an Dritte übertragen, die entweder in der Schweiz ansässig sind oder aus dem Ausland beauftragt werden.
- Offizielle Besuche von hohen Beamten oder politischen Vertretern Chinas in der Schweiz führen in der Regel zu einer Intensivierung der nachrichtendienstlichen Aktivitäten, hauptsächlich aus politischen und sicherheitsrelevanten Gründen. Diplomatische Vertretungen und Geheimdienste sammeln dann Informationen über mögliche

²⁴ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023): 64

geplante Demonstrationen oder Störaktionen von tibetischen Oppositionellen, insbesondere an offiziellen Aufenthaltsorten, sowie über politische Persönlichkeiten des Gastlandes (vor allem in Zusammenhang mit der Tibet-Frage).

- Vereinzelt Informationen deuten darauf hin, dass die chinesischen Geheimdienste auch an der Überwachung und Infiltration der tibetischen Gemeinschaft arbeiten. Sie sprechen Personen mit interessanten Profilen an und versuchen so, Informanten mit Zugang zur Gemeinschaft zu rekrutieren. Solche Versuche können auch erfolgen, wenn die Zielpersonen ins Ausland reisen, insbesondere in die VR China.
- Seit über zehn Jahren greifen chinesische Cyberakteure die tibetische Gemeinschaft im Exil an. China setzt stark auf seine zunehmenden Fähigkeiten in diesem Bereich. Lange Zeit zielten diese Angriffe vor allem auf Institutionen der tibetischen Exilregierung und tibetische NGO ab. Seit einigen Jahren stehen aber auch Journalistinnen und Journalisten sowie NGO, die mit der tibetischen Gemeinschaft in Kontakt stehen, im Visier. Auch in der Schweiz waren Mitglieder der Diaspora Opfer von Cyberangriffen aus der VR China. Hacker versuchen, in Netzwerke einzudringen, Aktivitäten zu überwachen oder sich Zugang zu E-Mail-Konten oder Konten in sozialen Netzwerken zu verschaffen, um an personenbezogene Daten zu gelangen.

Diese Arten nachrichtendienstlicher Aktivitäten zielen nicht nur auf die tibetische Gemeinschaft in der Schweiz ab. Sie sind Teil einer grösseren Offensive, die viele Länder betrifft.

4.2 Handlungsmöglichkeiten der Schweizer Behörden

Auch wenn die Überwachung der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter durch die VR China keine unmittelbare Gefahr für die staatliche Sicherheit im engeren Sinne darstellt, handelt es sich um eine Spionagetätigkeit, die gegen die Grundwerte der Schweiz verstösst und strafrechtlich verfolgt werden kann. Darüber hinaus können diese Aktivitäten mit Vergeltungsmassnahmen gegen die in der VR China lebenden Familienangehörigen der überwachten Personen einhergehen. Der Bund kann Personen, die in politische Spionageaktivitäten verwickelt sind, strafrechtlich verfolgen (politischer Nachrichtendienst, Art. 272 StGB). Allerdings ist es schwierig nachzuweisen, dass beispielsweise ein als Journalist getarnter chinesischer Geheimdienstmitarbeiter die Teilnehmenden einer Tibet-Kundgebung nicht für sein chinesisches Magazin, sondern im Auftrag des Geheimdienstes fotografiert.

Im Allgemeinen stehen neben dem Strafverfahren auch andere Massnahmen zur Verfügung, um Aktivitäten ausländischer Geheimdienste zu unterbinden, zu stören oder einzudämmen: Erklärung zur «persona non grata» von Diplomatinen und Diplomaten, die sich gesetzeswidrig verhalten und die Sicherheit des Landes gefährden, Verweigerung der Akkreditierung, Einreiseverbot (für die Schweiz oder den Schengen-Raum) oder Verweigerung der Visumerteilung. Ausserdem können Sensibilisierungsgespräche mit möglichen Zielpersonen präventiv wirken, da sie das Bewusstsein und die Wachsamkeit gegenüber den Risiken in Zusammenhang mit Spionageaktivitäten erhöhen.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) kann sich wegen fehlender Rechtsgrundlagen nur dann mit den chinesischen Aktivitäten zur Einflussnahme im Hoheitsgebiet der Schweiz befassen, wenn er über Beweise für eine Beteiligung chinesischer Geheimdienste verfügt.

4.3 Ausblick

Als Sitzstaat internationaler Organisationen sowie als Gaststaat zahlreicher NGO im Bereich der Menschenrechte und einer grossen tibetischen Gemeinschaft wird die Schweiz wohl auch künftig von chinesischer Spionage betroffen sein. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit gegen

die tibetische Gemeinschaft in der Schweiz dürfte also unverändert fortbestehen. Wahrscheinlich werden diese Aktivitäten je nach der aktuellen Politik Chinas gegenüber der tibetischen Gemeinschaft und der Sicherheitslage in Tibet mehr oder weniger intensiv ausfallen. Erhöhte Spannungen zwischen der VR China und den westlichen Staaten in Bezug auf die chinesische Minderheitenpolitik können auch zu einer stärkeren nachrichtendienstlichen Tätigkeit in der Schweiz führen.

Die Nachfolge des 14. Dalai Lama wird zweifellos ein wichtiges Thema werden. Die chinesischen Geheimdienste werden sich für alle Aspekte rund um die Ernennung des 15. Dalai Lama wie auch für die Reaktionen und die Haltung der tibetischen Gemeinschaft in der Schweiz, der ihnen nahestehenden Personen und der Schweizer Behörden interessieren.

Die VR China könnte im Rahmen ihrer restriktiven Politik gegenüber Minderheiten ihre Cyberangriffe gegen die tibetische Exilgemeinschaft und gegen NGO, die sich mit der Tibet-Frage befassen, intensivieren. Solche Angriffe können auch auf ausländische Regierungen, Parlamente und Behörden abzielen, die sich mit der tibetischen Exilgemeinschaft solidarisieren oder die sich allgemein für die Rechte von Minderheiten und regimekritischen Gruppen einsetzen. Das Schweizer Parlament und die Bundesverwaltung könnten in Zusammenhang mit Diskussionen über die Menschenrechtssituation in Tibet zum Ziel chinesischer Cyberangriffe werden.

4.4 Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft

Die Problematik der Überwachung der uigurischen Gemeinschaft in der Schweiz stellt sich, relativ betrachtet, in gleicher Weise wie bei den Tibeterinnen und Tibetern. Die chinesischen Geheimdienste haben in der Vergangenheit verschiedene nachrichtendienstliche Operationen gegen die uigurische Gemeinschaft in Europa durchgeführt. Im Rahmen der Überwachung uigurischer Dissidentinnen und Dissidenten im Exil unterwandern chinesische Geheimdienste die Gemeinschaft mithilfe menschlicher Quellen. Ebenso versuchen sie, die Haltungen und strategischen Entscheidungen von politischen Organisationen im Ausland von innen heraus zu manipulieren. Die Schweiz war bislang vor allem als Transitland und Treffpunkt von solchen Operationen betroffen. Dies erklärt sich dadurch, dass die uigurische Gemeinschaft in der Schweiz im Vergleich zu jener in anderen Ländern relativ klein ist.

Nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen die uigurische Gemeinschaft können – wie bei der tibetischen Gemeinschaft – zu Einschüchterungen und Repressionen führen, die sich sowohl gegen die im Schweizer Exil lebenden Aktivistinnen und Aktivisten als auch gegen ihre Angehörigen in der VR China richten. Einzelne Fälle scheinen dies zu bestätigen. Verwandte von im Exil lebenden Uigurinnen und Uiguren können bei Reisen in Xinjiang von den Geheimdiensten oder lokalen Polizeibehörden ausführlich befragt werden, unabhängig davon, ob es sich um chinesische oder ausländische Staatsangehörige handelt.

5 Grundrechtsausübung der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz

5.1 Transnationale Repression im Allgemeinen

5.1.1 Definition, Methoden und Beispiele

Der vorliegende Bericht versteht unter «transnationaler Repression» sämtliche, meist von nicht demokratischen oder autoritären Staaten²⁵ ausgehenden, nationale Grenzen überschreitenden Einschüchterungs- und Unterdrückungsaktivitäten und deren Versuche. Diese Aktivitäten richten sich z. B. gegen Menschen, die von autoritären oder nicht demokratischen Staaten als Bedrohung wahrgenommen werden. Sie sollen unter Anwendung eines breiten Spektrums an Methoden zum Schweigen gebracht oder kontrolliert werden. Ziel solcher Aktivitäten ist demnach die Unterdrückung von Dissens, Aktivismus und Opposition durch die Schaffung eines Klimas der Angst über die eigenen Staatsgrenzen hinaus.

Die meisten Fälle transnationaler Repression finden in subtiler, niederschwelliger Weise und im Verborgenen statt. Mitglieder der Diaspora lassen sich auch mit Massnahmen kontrollieren, die sich gegen im Heimatstaat verbliebene Familienangehörige richten. Die Möglichkeiten der Digitalisierung und zur Durchführung von Cyberangriffen und digitaler Überwachung haben zu einer massiven Ausdehnung der Reichweite transnationaler Repression geführt.

5.1.2 Verfassungsmässiger Rahmen, insbesondere Grundrechte

Transnationale Repression greift in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen ein, indem sie verfassungsrechtlich geschützte Handlungsoptionen faktisch schmälert oder beseitigt. So nennt der Postulatstext denn auch ausdrücklich die «Situation betreffend der Meinungsäusserungsfreiheit». Aktivitäten transnationaler Repression können zu einer faktischen Einschränkung einer Reihe von Grundfreiheiten führen. Beispielsweise der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV), des Rechts auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 BV), der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), der Medienfreiheit (Art. 17 BV), der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV), der Kunstfreiheit (Art. 21 BV), der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 23).

Die Kommunikationsgrundrechte gemäss Art. 16 ff. gewährleisten dem Einzelnen u. a. das Recht, sich frei und ohne Angst vor Repressalien oder Zensur zu äussern. Die freie Zirkulation von Information und Meinungen ermöglicht die informierte Meinungsbildung als elementare Voraussetzung einer demokratischen, offenen Gesellschaft und fördert die aktive Zivilgesellschaft, ermöglicht die kritische Hinterfragung der Regierung²⁶ und schützt damit vor gesellschaftlicher Erstarrung und Totalitarismus.²⁷ Aufgrund ihrer Funktion als unabdingbare Voraussetzung der Demokratie hielt das Bundesgericht bereits 1970 fest, den Kommunikationsgrundrechten komme eine einzigartige Stellung zu und verdiene eine bevorzugte Behandlung durch die Behörden.²⁸

²⁵ Gemäss Dukalskis gehören Usbekistan, China, Nordkorea, die Türkei, Russland Tadschikistan, Iran und Syrien zu den Ländern, die für rund drei Viertel der in der Datenbank figurierenden Fälle verantwortlich sind, wobei China hinter Usbekistan an zweiter Stelle steht (vgl. Dukalskis (2021): 72).

²⁶ Vgl. [EGMR-Urteil Castells c. Spanien vom 23. April 1992](#), Ser. A Nr. 236, S. 23f., § 46, wonach Kritik an der Regierung in einer demokratischen Gesellschaft sogar in einem weitergehenden Mass zulässig ist, als die Kritik an Privatpersonen oder an Politikern.

²⁷ Vgl. Biagini Giovanni, Gächter Thomas und Kiener Regina [Hrsg.] (2021): 535

²⁸ BGE 96 I 586, E. 6; Biagini Giovanni et al. (2021): 535, 533 f.; Müller und Schefer (2008): 347 f.; Schefer (2020): 1413 f.

Grundrechte können durch direkte und indirekte Eingriffe beeinträchtigt werden. In letzterem Fall getraut sich der Betroffene wegen einer behördlichen Reaktion nicht, vom Grundrecht Gebrauch zu machen, und zensuriert sich selbst.

5.1.3 Auswirkungen transnationaler Repression

Ausländische Staaten greifen mittels transnationaler Repression namentlich die Kommunikationsgrundrechte in der Schweiz an. Selbst nicht gravierende Fälle transnationaler Repression können durch Wiederholung oder Kombination mit anderen Faktoren die Handlungsfreiheit der Betroffenen erheblich einschränken. Transnationale Repression droht auch, die demokratischen Prozesse und den Rechtsstaat zu beeinflussen und die Souveränität des betroffenen Staates zu untergraben.²⁹

Transnationale Repression missachtet zudem wichtige völkerrechtliche Prinzipien wie das Einmischungsverbot und das Verbot der Vornahme fremder Hoheitsakte. Die extraterritoriale Durchsetzung von innerstaatlichen Interessen kann völkerrechtswidrig sein, wenn keine entsprechende Ermächtigung durch den Gaststaat vorliegt. Wenn ein fremder Staat in grundrechtlich geschützte Positionen eingreift, Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung und politische Willensbildung nimmt, Justizverfahren sabotiert oder aktiv zur Begehung einer Straftat anstiftet, erfolgt eine Einmischung in die Kernkompetenzen des Staates, welche das Selbstbestimmungsrecht tangiert. Damit wird die regelbasierte internationale Ordnung zugunsten der Macht des Stärkeren unterminiert.³⁰

5.2 Von der VR China ausgehenden Aktivitäten ausserhalb Chinas

Gemäss Sicherheitsbericht des Bundesrates aus dem Jahr 2021 weitete die VR China ihren weltweiten Einfluss kontinuierlich aus und benutzt dazu auch machtpolitische Mittel.³¹ Im multilateralen Umfeld zeigt die VR China zudem verstärktes Engagement, internationale Normen und die globale Ordnung nach eigenen Interessen umzugestalten.³²

Der Forschungsbericht, welcher im Rahmen dieses Postulats in Auftrag gegeben wurde,³³ stellt die Bandbreite der Formen transnationaler Repression dar.³⁴ Die Aktivitäten transnationaler Repression der VR China umfassten das volle Spektrum an Taktiken und seien eng verwoben mit weiter gefassten Beeinflussungsaktivitäten, die auch kulturelle Vereinigungen, die Diaspora und andere Netzwerke in den Blick nehmen. Daneben würden auch rechtliche und politische Systeme benutzt und weitere Akteure kooptiert. Zudem würden ausgefeilte Technologien die Durchführung raffinierter Hacking- und Phishingattacken erlauben. Berichten zufolge gehe die transnationale Repression direkt von der KPCh aus und umfasse deren Sicherheits- und Militärapparat. Als weiteres, mögliches Kontroll- und Repressionsinstrument der VR China sind schliesslich sogenannte «Übersee-Polizeistationen» zu nennen.³⁵ Diese ermöglichen neben Konsulardienstleistungen eine Kontrolle chinesischer Staatsangehöriger im Ausland.³⁶

²⁹ Im Jahr 2023 hat der Europarat in seiner Resolution 2509 festgehalten, dass transnationale Repression nicht nur die Menschenrechte verletzt, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die nationale Sicherheit jener Staaten bedroht, in denen sich Zielpersonen aufhalten (vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2509 (2023)).

³⁰ Vgl. El-Hitami (2020); Michaelsen und Thumfart (2022); Weber et al. (2024).

³¹ BBl 2021 2895, 11, 13

³² Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021): 12

³³ Vgl. dazu im Einzelnen Ziff. 5.3.2.1.

³⁴ Vgl. Weber et al. (2024): 13 f.

³⁵ Dos Santos (2022)

³⁶ Vgl. OHCHR (2022): 139. Das Europäische Parlament weist in seiner Entschliessung vom 9. März 2022 auf die entscheidende Rolle hin, die Chinas Einheitsfront bei der Kontrolle der in der EU lebenden Diasporagemeinschaften spielt. Sie sei direkt dem Zentralkomitee der KPC unterstellt und koordiniere die Strategie der VR China zur Einflussnahme im Ausland durch die strenge

5.3 Die Situation in der Schweiz

5.3.1 Transnationale Repression und Beeinflussungsaktivitäten in der Schweiz

Gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2021 wächst in der Schweiz das Risiko, dass sowohl Personen der Zivilgesellschaft als auch Behörden zum Ziel ausländischer Beeinflussungsaktivitäten, wozu auch transnationale Repression gehören, werden.

Beeinflussungsaktivitäten ausländischer Akteure, u.a. transnational ausgeübte Repression, sind insbesondere dann problematisch, wenn sie sich gegen das Funktionieren eines Staats und seiner Gesellschaft richten, darauf abzielen, den Rechtsstaat, die demokratische Ordnung eines Staats oder seine Souveränität zu unterminieren, Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen oder zu verzögern oder generell staatliches Handeln oder das Vertrauen in demokratische Prozesse zu untergraben.³⁷ Ausländische Beeinflussungsaktivitäten können von Staaten, Parteien, Organisationen oder sonstigen Personen ausgehen. Diese können solche Beeinflussungsaktivitäten nicht nur finanziell oder ideologisch unterstützen, sondern auch politischen, wirtschaftlichen und militärischen Druck ausüben. Folgende Aktivitäten fallen darunter:

- verdeckte und offensive Aktionen, wie namentlich verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB) und verbotene nachrichtendienstliche Aktivitäten (Art. 272 StGB);
- der koordinierte Einsatz legaler und illegaler Mittel und Methoden – diese können verdeckt, täuschend oder korrumpierend erfolgen und auch die Anwendung von Zwang oder Gewaltverbrechen beinhalten; und
- Aktivitäten im Bereich Kommunikation, Propaganda und Desinformation.

Auch in der Schweiz sind ausländische Nachrichtendienste in verdeckte und unerwünschte Beeinflussungsaktivitäten involviert. Zu diesem Zweck werden v.a. Mitglieder der eigenen Diaspora, Schweizer Organisationen und Medienschaffende eingespannt.³⁸ Verschiedentlich wurde festgestellt, dass sich verbotene nachrichtendienstliche Tätigkeiten gegen Mitglieder der Diaspora, ausländische Regimegegner und Oppositionelle in der Schweiz richten.³⁹ Dabei werden insbesondere diejenigen Gruppierungen von ausländischen Nachrichtendiensten überwacht, welche in ihrer Heimat unterdrückt werden.⁴⁰ Seit längerer Zeit betroffen sind Angehörige von über einem Dutzend Staaten.⁴¹ Aber auch Schweizer Staatsangehörige, selbst ohne biografischen Bezug zu einem dieser Staaten, können bei einem entsprechendem Engagement Ziel von Aktivitäten transnationaler Repression in werden, in dem sie ausgeforscht werden⁴² Insbesondere Russland und die VR China, aber auch Iran, die Türkei oder Eritrea üben transnationale Repression aus. Der Nachrichtendienst des Bundes geht davon aus, dass mehrere ausländische Nachrichtendienste in ihren Botschaften oder Konsulaten in der Schweiz als diplomatisches Personal getarnte Nachrichtendienstangehörige im Einsatz haben. Dies gewährt ihnen einen privilegierten Zugang zu Zielpersonen aus Politik, Verwaltung,

Kontrolle chinesischer Einzelpersonen und Unternehmen im Ausland (vgl. Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 09.03.2022, Rz. 120).

³⁷ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Mai 2021 zur Motion Streiff (21.3187) «Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Asylverfahren», 18.

³⁸ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021): 79; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a).

³⁹ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021), 75; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016, 2019, 2022a).

⁴⁰ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a): 66, 69

⁴¹ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2017)

⁴² Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016)

Wirtschaft und Militär, aber auch zu Gebäuden, Veranstaltungen oder zu multilateralen Verhandlungen. Ausserdem schützt die diplomatische Immunität vor Strafverfolgung.

Verschiedene Staaten haben ihre nachrichtendienstlichen Strukturen in der Schweiz ausgebaut, womit sich auch verschiedene Formen von Beeinflussungsaktivitäten und transnationaler Repression intensivieren dürften.⁴³

5.3.2 Aktivitäten der VR China in der Schweiz

5.3.2.1 Befunde des Forschungsberichts

Für die Erstellung der vom BJ und dem SEM mandatierten Studie führten Prof. Weber und sein Team insgesamt 57 Interviews mit Tibeterinnen und Tibetern, Uigurinnen und Uiguren, Expertinnen und Experten und weiteren Ansprechpartnern durch. Neben den Interviews fanden vier Zuschriften, die Analyse der Forschungsliteratur, Medien-, NGO- und Denkfabrikberichte, öffentlich zugängliche Dokumente und globale Fälle von auf Tibeterinnen und Tibetern und Uigurinnen und Uiguren gerichteter transnationaler Repression Eingang in die Studie.

Im Forschungsbericht wird der Schluss gezogen, dass die VR China mit grosser Wahrscheinlichkeit versucht, Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz zu **kooptieren**, damit diese wiederum Mitglieder ihrer eigenen Diasporaausspionieren und unter Druck setzen. Gemäss Forschungsbericht kann die Kooptierung auch das Befeuern von exilgemeinschaftlichen Streitigkeiten zwecks Spaltung der Gemeinschaft beinhalten. Mit Anwerbeversuchen sei sie in einzelnen Fällen erfolgreich und könne Spitzel rekrutieren. Je nach Aufenthaltsstatus und der jeweiligen Minderheit kämen unterschiedliche Strategien zum Zuge: Personen tibetischer und uigurischer Ethnie ohne Aufenthaltsbewilligung würde im Falle der Verweigerung der Mitarbeit mit gewichtigen Nachteilen gedroht, etwa ihren sich in der VR China aufhaltenden Verwandten gegenüber. Demgegenüber würden wirtschaftlich besser gestellte oder in der Schweiz niedergelassene Tibeterinnen und Tibeter eher mit Vorteilen angeworben werden, z.B. finanzielle Vorteile⁴⁴ oder durch Gewährung von Zugang zu einflussreichen Personen, zu sonst nur schwer erhältlichen Informationen oder durch Gewährung von Reisebewilligungen in die Heimatregion. Tibeterinnen und Tibetern würde auch das Durchführen von Projekten und Geschäften in Tibet ermöglicht werden. Uigurinnen und Uiguren würde die Erleichterungen der Lebensbedingungen von in Xinjiang verbliebenen Familienangehörigen oder die Wiederherstellung der Kontakte zu ihnen angeboten werden. Im Gegenzug müssten die angeworbenen Spitzel ihre Landsleute an Demonstrationen und Anlässen filmen und Informationen über sie und ihre Tätigkeiten liefern, etwa betreffend den *World Uyghur Congress*.⁴⁵

Gemäss Forschungsbericht werden gewisse Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz von chinesischen Behörden angegangen und aufgefordert, in die VR China zurückzukehren. Dazu würde u. a. auf behördlich veranlasste Telefonanrufe von sich in der VR China befindenden Verwandten zurückgegriffen werden. Würde man sich der Rückkehr oder zu einem zu diesem Zweck stattfindenden Treffen mit den chinesischen Sicherheitsbehörden widersetzen, würden den Familienangehörigen Verhaftungen, wiederholte nächtliche Hausdurchsuchen oder anderweitige Schikanen drohen. Bei einer Rückkehr liefere man gemäss Interviews indessen Gefahr, selbst verhaftet und gefoltert zu werden.⁴⁶

⁴³ Vgl. Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019, 2022a); Nachrichtendienst des Bundes NDB (2018): 79

⁴⁴ Berichtet wird von Fällen, in denen sich die betroffene Person plötzlich ein Auto oder gar ein Haus leisten könne.

⁴⁵ Vgl. Weber et al. (2024): 16 f.

⁴⁶ Vgl. Weber et al. (2024): 19 f.

Gemäss Forschungsbericht ist ein weiteres wichtiges Ziel der chinesischen Behörden, die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren von ihren politischen Aktivitäten abzuhalten. Dazu würden Drohungen, Drucknachrichten und sonstige Schikanen eingesetzt werden.⁴⁷ Genannt werden etwa regelmässige Telefonanrufe und fallweise auch wiederholt und mitten in der Nacht, per SMS zugestellte Bilder von verletzten Menschen. Hinzu kämen explizite Drohungen, man solle zum Wohle der sich in der VR China aufhaltenden Familienangehörigen die aktivistischen Tätigkeiten einstellen oder man solle sich nicht in Sicherheit wähen, nur weil man im Ausland sei.

Mit Cyberangriffen soll das politische Engagement der Tibeterinnen Tibeter und Uigurinnen und Uiguren gestört werden. Im Rahmen der Studie wurde mehrfach berichtet, wie vermutlich mittels Malware und Hackerangriffen Computer infiltriert und Viren installiert würden, so dass Computer und Handys irreparabel abstürzen würden. Zudem würden Facebook-Konten und Webseiten angegriffen und blockiert, E-Mail-Konten und Server würden funktionsuntauglich gemacht. Mit abgefangenen oder gefälschten E-Mails oder unzähligen Troll-Kommentaren würde die Kommunikation, beispielsweise anlässlich eines live stattfindenden Onlineevents, gestört bzw. verhindert werden. Solche Vorkommnisse stehen gemäss Forschungsbericht oft im Zusammenhang mit dem Engagement für die Anliegen der Tibeterinnen und Tibeter oder Uigurinnen und Uiguren.⁴⁸

Im Rahmen des Forschungsberichts wurde mehrfach der Verdacht geäussert, die Kommunikation der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren werde überwacht. Anzeichen möglicher Überwachungstätigkeiten seien etwa, wenn chinesische Behörden kurz nach dem Kontakt mit den in der VR China lebenden Dialogpartnern bei diesen erscheinen und Fragen über die Person in der Schweiz stellen oder sogar Handys konfiszieren würden. Überwacht würde die Telefonie und Kommunikation über Applikationen wie WeChat, WhatsApp und Tiktok, wie auch Telekommunikation / Mobilfunk. Zudem würden sich chinesische Behörden mittels Phishing, Spyware und Fake-Profilen in sozialen Medien Zugang zu digitalen Daten und Informationen über hier lebende Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren verschaffen.⁴⁹

Die Überwachungstätigkeit der chinesischen Behörden umfasst gemäss Forschungsbericht den digitalen und analogen Bereich von sich exponierenden Tibeterinnen und Tibetern und Uigurinnen und Uiguren. Anlässlich politischer Kundgebungen, Treffen mit anderen Diasporamitgliedern, aber auch bei alltäglichen Aktivitäten, etwa in der Freizeit, in Cafés und in Läden, würden Tibeterinnen und Tibeter und Uigurinnen und Uiguren beobachtet, beschattet und gefilmt. Solche Tätigkeiten würden von chinesischen Behörden und Botschaftsangehörigen ausgehen, vermehrt aber auch von in der Schweiz wohnhaften Chinesen. Das so gesammelte Überwachungsmaterial diene wiederum der Druckausübung. So würden die Bilder von Demonstrationsteilnahmen an Familienangehörige in der VR China weitergeleitet, damit diese von ihren hier lebenden Verwandten verlangen würden, ihren Aktivismus zu beenden. Zudem wurde berichtet, dass in der VR China lebende Familienangehörige aufgrund solcher Bilder aus der Schweiz zwei Tage nach der Demonstration verhaftet worden und seither verschwunden seien.⁵⁰

Politische Aktivitäten von Tibeterinnen und Tibetern würden auch mit Visaverweigerungen seitens der chinesischen Behörden abgestraft. Visaausstellungen würden an Voraussetzungen geknüpft, wie etwa die Preisgabe von Informationen über Gemeinschaftsmitglieder oder die schriftliche Verpflichtung, sich nicht mehr kritisch gegenüber der VR China zu äussern

⁴⁷ Dieses Instrumentarium komme auch bei der beabsichtigten Kooptierung und Rückreise zum Einsatz.

⁴⁸ Vgl. Weber et al. (2024): 14 f.

⁴⁹ Vgl. Weber et al. (2024): 24 f.

⁵⁰ Vgl. Weber et al. (2024): 21 f.

oder sich vom Dalai Lama loszusagen. Im Falle der Visagewährung würden ausserdem Gegenleistungen in Form von Kooperation und Bspitzelung anfallen.⁵¹

Eine weitere Taktik, um exponierte Personen in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken und von der Partizipation an internationalen Gremien abzuhalten, ist gemäss Forschungsbericht der Missbrauch von internationalen Mechanismen wie etwa der roten Ausschreibungen von Interpol. Fälle von Missbrauch von solchen internationalen Listen sind in der Schweiz nicht bekannt, jedoch gab es Fälle von Missbrauch des Systems der UNO-Sicherheitsdienste. Zum Instrumentarium der Druckausübung gehört im Weiteren die Anwendung physischer Gewalt. Anlässlich eines tibetischen Protests während des Mondfestes am 7. September 2014 in Basel entrissen Sicherheitskräfte der chinesischen Botschaft den Demonstrierenden Transparente und drückten eine Frau auf den Boden.⁵²

5.3.2.2 Situation an den Schweizer Hochschulen

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine Einflussnahme auch an schweizerischen Hochschulen oder Forschungsinstitutionen stattfinden kann. Die Hochschulen sind unterschiedlich stark von diesen Themen betroffen. Sie gehen auf verschiedenen Ebenen das Thema aktiv an und haben Meldestellen eingerichtet sowie Richtlinien verabschiedet. Die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) hat am 18. Mai 2022 einen Leitfaden⁵³ für die internationale Zusammenarbeit der Hochschulen publiziert.

Dabei wurde auch die Prüfung der Lancierung eines Netzwerks zu China-Kompetenzen in Auftrag gegeben. Unter den Hochschulen bestehen die Bereitschaft und das Bedürfnis, Kompetenzen in diesem Themenbereich zu teilen (regelmässiger Austausch mit anderen Hochschulen, politisches Bewusstsein für Staat und Gesellschaft Chinas, etc.).

Die Hochschulen und Forschungsinstitutionen werden im Weiteren via Technopol (Bestandteil des Sensibilisierungsprogramms Prophylax des NDB⁵⁴) über die Gefahren des Ausspionierens sensibilisiert. Damit soll auch das Bewusstsein für Spionagebedrohung und für das Missbrauchspotenzial des vermittelten Wissens und Know-hows in Lehre, Forschung und Administration der genannten Institutionen geschärft werden. Nebst der Sensibilisierung bietet Technopol dem Zielpublikum konkrete Sicherheitsmassnahmen zum besseren Schutz vor illegalem Wissens- und Technologietransfer sowie ungewolltem Informations- und Datenabfluss.

Die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen sind sich bewusst, dass gewisse Studierende und Forschende von ausländischen Nachrichtendiensten beobachtet werden. Sie sind betreffend Sensibilisierung der Forschenden und Informationsaustausch zur Prävention von Wissenschaftsspionage mit dem Nachrichtendienst in regelmässigem Kontakt. Die EPFL ist zudem dabei, die Finanzierung von Gastforschenden genauer zu überprüfen. Die ETH Zürich hat bereits die Prozesse für die Zulassung von Studierenden, Anstellung von Mitarbeitenden und Einladung von Gästen präziser definiert, insbesondere wann eine vertiefte Überprüfung erforderlich ist.

⁵¹ Vgl. Weber et al. (2024): 17 f.

⁵² Vgl. Weber et al. (2024): 25

⁵³ Swissuniversities (2022) Der Leitfaden soll die Schweizer Hochschulen, ihre Entscheidungsträger und ihre akademischen Gemeinschaften (Dozierende, Forschende, Studierende, technisches und administratives Personal) dabei unterstützen, die mit der internationalen Zusammenarbeit verbundenen Vorteile, Herausforderungen und Risiken zu bewerten, vorhandene Ressourcen zu nutzen und von erfolgreichen Praktiken zu lernen. Im Rahmen ihrer Autonomie sind die Schweizer Hochschulen und ihre jeweiligen Gemeinschaften für ihre eigenen Aktivitäten verantwortlich. Der Leitfaden stellt eine Ergänzung zu den jeweiligen Richtlinien und Vorschriften der einzelnen Hochschulen dar.

⁵⁴ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a)

5.3.2.3 Einschätzung des Bundesrates

Die VR China steht neben Russland im Zusammenhang mit Beeinflussungsaktivitäten für die Schweiz im Vordergrund,⁵⁵ wobei der ideologische Einfluss der VR China in der Schweiz im Steigen begriffen ist.⁵⁶ Die Einflussnahme reicht von herkömmlichem politischem Lobbying und *public diplomacy* bis hin zu verbotenen Spionageaktivitäten auf Schweizer Boden. Gemäss Einschätzung des NDB ist die Bedrohung der Schweiz durch Spionageaktivitäten hoch und geht nach wie vor hauptsächlich von staatlichen Akteuren und insbesondere von den Nachrichtendienstes Russlands und Chinas aus.⁵⁷ Chinesische Nachrichtendienste sind an Informationen über die Schweiz und den hier ansässigen tibetischen und uigurischen Gemeinschaften⁵⁸ interessiert und versuchen Einfluss auf die hier lebenden tibetischen und uigurischen Gemeinschaften auszuüben. Die höhere Komplexität der Cyberangriffe in der Schweiz belegen ausserdem die kontinuierliche Verbesserung der zivilen und militärischen Cyberfähigkeiten der VR China.⁵⁹ So hat der Bundesrat bereits in seinem Sicherheitspolitischen Bericht von 24.11.2022 festgehalten, dass mit einer weiter zunehmenden Intensität nachrichtendienstlicher Aktivitäten der VR China zu rechnen ist.⁶⁰

Aufgrund des Forschungsberichts muss geschlossen werden, dass die von der VR China ausgehende Repression bis in die Schweiz wirkt und ein breites Spektrum an Methoden eingesetzt wird, was auch potenziell strafbare Handlungen umfassen kann. Es muss gefolgert werden, dass die VR China in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen von in der Schweiz lebenden Menschen eingreift. Die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit durch Tibeterrinnen und Tibeter in der Schweiz kann zudem zu Konsequenzen für in der VR China lebende Angehörige führen.⁶¹ Versuche, Mitglieder der hiesigen Diaspora einzuschüchtern, stellen einen Angriff auf die von der Schweiz gewährten Grundrechte dar. Transnationale Repression unterläuft den Schutz, den die Schweiz all ihren Einwohnerinnen und Einwohnern gewähren will.⁶² Das demokratie- und rechtsstaatsgefährdende Potenzial solcher Beeinflussungsaktivitäten ist demnach auch in der Schweiz vorhanden.

⁵⁵ BBI 2021 2895, 18.

⁵⁶ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022b)

⁵⁷ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023): 62; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020).

⁵⁸ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019, 2020); Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020): 78; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021).

⁵⁹ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019); BBI 2021 2895, 17

⁶⁰ BBI 2021 2895, 15.

⁶¹ Weber et al. (2024).

⁶² Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016)

6 Bestehende ausländische und internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression

6.1 Befunde der rechtsvergleichenden Studie

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) untersuchte im Auftrag des BJ in einer rechtsvergleichenden Studie die Strategien und Massnahmen westlich geprägter Staaten in ihrem Umgang mit transnationaler Repression bzw. mit Grundrechtsverletzungen, Druckausübungen und -versuchen anderer Staaten auf ihrem Territorium.⁶³ Die Studie des SIR berücksichtigte dabei die Situation in Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Kanada, Niederlande, Schweden, Italien und in den USA. Nicht berücksichtigt wurde, von welchen Staaten die transnationale Repression ausgeht.⁶⁴ In seiner Studie unterscheidet das SIR zwischen Staaten, welche dem Phänomen eine hohe Priorität (Schweden, Grossbritannien, USA), eine mittlere (Kanada, Deutschland, Frankreich, Niederlande) oder tiefere Priorität geben (Australien, Belgien). Italien räumt dem Phänomen aktuell eine tiefe bis mittlere Priorität ein. Die Priorisierung wurde im Jahre 2023 vorgenommen und entspricht deshalb einer Momentaufnahme.

Der Rechtsvergleich zeigt, dass alle untersuchten Staaten das Phänomen der transnationalen Repression gegen die Diaspora festgestellt haben und sich damit auseinandersetzen. Damit bringen sie zum Ausdruck, dass der Schutz von Sicherheitsinteressen im engen Sinne und der Schutz von individuellen Rechtsgütern wichtig ist. Ausserdem sind zahlreiche Staaten bereit, Täter transnationaler Repression zu sanktionieren, selbst wenn die betreffenden Taten nicht ihr eigenes Territorium oder ihre eigenen Interessen unmittelbar betreffen. Dazu gehören als internationalrechtliche Massnahme die Ausweisung von Diplomaten als *personae non gratae*, als nationalstaatliche Massnahmen die Verhängung von Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten (Kanada, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und USA).

Exemplarisch können folgende Massnahmen erwähnt werden:

In den USA führt der im Jahr 2021 eingeführte *Transnational Repression Accountability and Prevention Act* (TRAP Act) neue Voraussetzungen im Umgang mit Ausschreibungen von Interpol ein, um deren Missbrauch zu verhindern. Daneben gibt es Bestrebungen und ausformulierte Entwürfe, transnationale Repression zu definieren und für strafbar zu erklären. Vorgesehen ist darin auch die jährliche Berichterstattung über die in den USA verübten Fälle transnationaler Repression, wie auch die verbesserte Koordination der damit befassten Stellen. Das *Federal Bureau of Investigation (FBI)* erstellte eine Arbeitsdefinition für transnationale Repression und befasst sich im Rahmen der Terrorismusbekämpfung damit. Beispielsweise gab es einen *Threat Intimidation Guide* für potenzielle Betroffene heraus. Ausserdem werden Verhaftungen im Zusammenhang mit transnationaler Repression veröffentlicht. Zudem wurden alle US-Missionen vom *Secretary of State* schriftlich auf diese Bedrohung und Verurteilung der grenzüberschreitenden Unterdrückungsmassnahmen in den USA und anderswo hingewiesen.⁶⁵ In den Niederlanden werden seit 2022 schädliche Handlungen zu Gunsten einer

⁶³ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023)

⁶⁴ Auf der Seite der Urheberstaaten fand somit keine Eingrenzung auf die VR China oder andere Staaten statt.

⁶⁵ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 23 f.

fremden Macht bestraft, wenn der Täter weiss oder in Kauf nimmt, dass er dadurch die Sicherheit mindestens einer Person gefährdet. Darüber hinaus kennen die Niederlande verschiedene gegen unerwünschte ausländische Einmischung gerichtete Massnahmen.⁶⁶

Die Bundesrepublik Deutschland treibt den Einsatz von diesbezüglichen Sanktionen in der EU aktiv voran.⁶⁷ Australien hat im Bildungsbereich die *University Foreign Interference Taskforce* geschaffen und einen staatlichen Leitfaden für Universitäten im Umgang mit Beeinflussungsaktivitäten herausgegeben. Gemäss dem *Espionage and Foreign Interference Act* von 2018 macht sich strafbar, wer sich für einen fremden Staat in Australiens demokratischen Institutionen einmischt oder deren nachrichtendienstliche Tätigkeiten unterstützt. Verboten ist Verhalten, welches geeignet ist, eine andere Person in ihrer Ausübung von Rechten oder Pflichten zu beeinflussen. Ausserdem müssen sich gemäss dem *Foreign Influence Transparency Scheme* Personen und Organisationen registrieren, die für ausländische Staaten tätig werden.⁶⁸

6.2 Internationalrechtliche Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression

Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen (WÜD)⁶⁹ sind alle Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, unbeschadet derselben verpflichtet, die Gesetze und anderen Rechtsvorschriften des Empfangsstaats zu beachten und sich nicht in dessen innere Angelegenheiten einzumischen. Somit haben Diplomatinen und Diplomaten das Recht des Gaststaates zu beachten. Das gilt sowohl für ihr privates, wie auch für staatliches Handeln.⁷⁰

Gemäss Art. 9 WÜD kann der Empfangsstaat dem Entsendestaat jederzeit ohne Angabe von Gründen notifizieren, dass die Missionschefin/ der Missionschef oder ein Mitglied des diplomatischen Personals der Mission *persona non grata* oder zumindest, dass ein anderes Mitglied des Personals der Mission ihm nicht genehm ist. In diesen Fällen hat der Entsendestaat die betreffende Person entweder abzurufen oder ihre Tätigkeit bei der Mission zu beenden. Eine Person kann als *non grata* oder nicht genehm erklärt werden, bevor sie im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats eintrifft.

⁶⁶ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 17 f.

⁶⁷ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 15 f.

⁶⁸ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2023): 9 f.

⁶⁹ SR 0.191.01, für die Schweiz am 24. April 1964 in Kraft getreten.

⁷⁰ Baldegger (2015): 166

7 Bestehende nationale Grundlagen und Massnahmen zum Schutz vor transnationaler Repression

7.1 Vorbemerkung

Extraterritorial handelnde Staaten sind am Handlungsort an die dort geltenden Rechtsnormen, namentlich an die Menschenrechtsgarantien und Grundfreiheiten, gebunden. Beeinflussungsaktivitäten der VR China auf Schweizer Territorium sind somit nach Schweizer Recht zu beurteilen.⁷¹

7.2 Menschenrechtsdiplomatie

Die Schweiz und die VR China führen seit 1991 einen bilateralen Menschenrechtsdialog, worin die Menschenrechtslage, insbesondere auch die Meinungsäusserungsfreiheit und die Minderheitenrechte – darunter auch die Situation in den tibetischen Gebieten der VR China und in Xinjiang – offen und kritisch angesprochen werden. Die Bereitschaft der VR China, Menschenrechtsfragen zu diskutieren, hat indessen in den vergangenen Jahren mit Verweis auf die Einmischung in innere Angelegenheiten abgenommen. Die 17. Dialogrunde fand im Juli 2023 in Bern statt. Die Schweiz spricht die Menschenrechtssituationen in Tibet und in Xinjiang bspw. auch im UNO-Menschenrechtsrat oder im 3. Ausschuss der UNO-Generalversammlung an. Die transnationale Repression Chinas ist Teil des regelmässigen Austausches im Bereich Menschenrechtsdiplomatie mit gleichgesinnten Ländern.

7.3 Straftatbestände gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch

Transnationale Repression wird im Strafgesetzbuch nicht unter einem spezifischen Begriff erfasst. Dennoch sind damit verbundene Handlungen, sobald die dafür erforderliche Intensität erreicht wird, strafbar. Als Straftaten gegen Gemeininteressen stehen verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB) und politischer Nachrichtendienst (Art. 272 StGB) im Zentrum. Als Straftaten gegen Individualinteressen können im vorliegenden Kontext unterschiedliche Straftatbestände in Betracht fallen. Exemplarisch können genannt werden: Delikte gegen den Geheim- oder Privatbereich (Art. 179 ff. StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage (Art. 147 StGB) und unbefugte Datenbeschaffung (Art. 143 StGB). Mit der parlamentarischen Initiative 19.433 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates «StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen» soll zudem Nachstellung als Tatbestand ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden.

7.4 Verbotener Nachrichtendienst nach Art. 272 ff. StGB

Strafbar macht sich gemäss Art. 272 Ziff. 1 StGB, wer «im Interesse eines fremden Staates oder einer ausländischen Partei oder einer anderen Organisation des Auslandes zum Nachteil der Schweiz oder ihrer Angehörigen, Einwohnerinnen und Einwohner oder Organisationen politischen Nachrichtendienst betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet» oder «für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet». Dieser Tatbestand schützt gemäss Bundesgericht⁷² in erster Linie die territoriale Souveränität, die Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz gegen ausländische Übergriffe, es werden aber auch Einzelpersonen geschützt.

Politische Nachrichten über die Schweiz, ihre Angehörigen, Einwohnerinnen und Einwohner oder Organisationen müssen sich nicht auf Geheimnisse oder Staatsgeheimnisse beziehen.

⁷¹ Der UNO-Menschenrechtsausschuss geht ebenfalls davon aus, dass diese Rechte den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Gebiets unabhängig davon zustehen, wer dort hoheitlich handelt. Dafür spricht auch Art. 41 Abs. 1 WÜD (vgl. Kapitel 4.5.1.2).

⁷² BGE 74 IV 203

Sie betreffen vielmehr nicht in vollem Umfang offenkundige bzw. nicht allgemein bekannte Tatsachen. Gemäss Rechtsprechung kann die fragliche Information oder Nachricht allgemeine politische Verhältnisse oder Entwicklungen, aber auch die politische Einstellung der Tätigkeit von Einzelpersonen betreffen.⁷³ Auf den Wahrheitsgehalt der Nachricht, oder ob sie für die Empfängerin bzw. den Empfänger einen wesentlichen Wert hat, kommt es nicht an.⁷⁴ Das Verständnis, was als politisch gilt, richtet sich nach der Auffassung der Empfängerin bzw. des Empfängers der Nachricht. Diese kann sich erheblich von dem unterscheiden, was nach hiesiger Ansicht als von politischem Interesse gilt.⁷⁵

Grundsätzlich können die Ermittlung und Weitergabe jeglicher politischen, nicht offenkundigen Nachricht über Verhältnisse in der Schweiz oder über hier lebende Menschen den Tatbestand des politischen Nachrichtendienstes erfüllen, sofern sie den Interessen eines anderen Staates dient und nicht ausschliesslich einer Privatperson gewidmet ist. Gleiches gilt auch für die Überwachung einer Person oder die Annahme eines Spitzelauftrages.⁷⁶

7.5 Straftatbestände gemäss Militärstrafgesetzgebung

Die Anwendbarkeit der Strafbestimmungen des Militärstrafrechts richtet sich grundsätzlich nach der Person, die die Straftat begangen hat. Die Straftatbestände des Militärstrafrechts sind anwendbar, wenn die fragliche Person, die die Straftat begangen hat, nach Art. 3 ff. MStG dem Militärstrafrecht unterstellt ist oder wenn sich die fragliche Person an einem spezifischen militärischen Straftatbestand nach Art. 61 – 114 MStG beteiligt.⁷⁷

Zivilpersonen oder ausländische Militärpersonen unterstehen in den Fällen von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 – 9 MStG dem Militärstrafrecht. Vorliegend dürfte der Fall von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG von besonderem Interesse sein. Demnach unterstehen Zivilpersonen oder ausländische Militärpersonen dem Militärstrafrecht, wenn sie sich etwa der landesverräterischen Verletzung militärischer Geheimnisse (Art. 86 MStG) schuldig machen.⁷⁸

7.6 Strafverfolgung

Die obgenannten Strafdelikte sind teils Offizialdelikte, teils Antragsdelikte. Die Aufklärung und Strafverfolgung im Bereich der Spionage sind erfahrungsgemäss komplex, langwierig und der internationalen Rechtshilfe regelmässig entzogen. Im Rahmen der anschliessenden Strafverfolgung sind allenfalls ins Feld geführte diplomatische oder konsularische Immunitäten im Einzelfall zu prüfen und rechtlich einzuordnen. Gemäss Art. 66 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) bedarf die Verfolgung mutmasslich politischer Straftaten einer Ermächtigung durch den Bundesrat. Zur Wahrung der Interessen des Landes kann dieser eine solche Ermächtigung verweigern. Gemäss konstanter Praxis erfolgt dies, wenn übergeordnete Staatsinteressen gewahrt werden müssen. Wenn die fragliche Per-

⁷³ Vgl. Isenring (2022); 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2 mit Verweis auf BGE 82 IV 163.

⁷⁴ Vgl. Isenring (2022), 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2 mit Verweis auf BGE 80 IV 84, 89 und BGE 89 IV 207.

⁷⁵ *Politisch* ist gemäss aktueller Rechtsprechung alles, was der fremde Staat als politisch bedeutsam über Schweizer, Einwohner der Schweiz oder schweizerische Verbände in Erfahrung zu bringen versucht. Für Geheimdienste autoritärer Staaten können auch Aspekte von Interesse sein, die hierzulande politisch nicht von Interesse sind. Demnach muss der Sinn, den die Nachrichten für den Empfänger hat, aufgrund von dessen politischem Bezugssystem und den Gegebenheiten des einzelnen Falles eruiert werden.

⁷⁶ Vgl. Isenring (2022): 739-740, Art. 272 2. Verbotener Nachrichtendienst. N 2.

⁷⁷ Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR **321.0**). Von diesem Grundsatz ausgenommen ist die Unterstellung unter das Militärstrafrecht in den Fällen von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 8 und 9 MStG bzw. Art. 7-9 des Bundesgesetzes über den Schutz militärischer Anlagen (SR **510.518**). In diesen Fällen wird der Täter auch dem Militärstrafrecht unterstellt (vgl. Flachsmann et al. (2019): 11).

⁷⁸ Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG spricht nicht von Spionage. Dies ist vermutlich auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückzuführen. Als dem Randtitel von Art. 86 MStG per 1. April 1998 die Erweiterung «Spionage und» vorangestellt wurde, scheint nicht gleichzeitig Art. 3 Abs. 1 Ziff. 7 MStG angepasst worden zu sein (vgl. BBl **1996** IV 525, 578).

son dem Militärstrafrecht unterstellt ist, begründet dies die Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit, welche die Strafbarkeit des Verhaltens des Täters beurteilt. Geschädigte können sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilkläger beteiligen.

7.7 Opferhilfe

Die Gewährung der Opferhilfe setzt nicht voraus, dass ein Täter verurteilt oder ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet wurde (Art. 1 Abs. 3 OHG), sondern dass eine tatsächliche Beeinträchtigung durch ein strafrechtlich relevantes Verhalten erfolgt ist. Zudem muss die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität aufweisen. Die Begehung einer Straftat zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 111 ff. StGB), der Freiheit (Art. 180 ff. StGB) und der sexuellen Integrität (Art. 187 ff. StGB) führt grundsätzlich zur Anwendung des OHG, sofern alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.⁷⁹ Die Opferhilfe wird grundsätzlich gewährt, wenn die Straftat in der Schweiz begangen wurde (Art. 3 Abs. 1 OHG).

7.8 Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlichen Interpol-Verhaftersuchen und zur Wahrung des Non-Refoulement Gebotes

Interpol verbreitet u. a. landesübergreifende Fahndungsersuchen zum Zweck der Festnahme und Auslieferung von strafrechtlich gesuchten Personen. In Fällen, in denen rein politische Delikte oder eine politisch motivierte Verfolgung infrage stehen, lehnt bereits Interpol eine Zusammenarbeit bzw. eine entsprechende Fahndungsverbreitung gestützt auf Art. 3 seiner Statuten ab. Das BJ wird darüber von Interpol informiert. Es entscheidet dann, wie auch in Fällen, wo keine Intervention von Interpol erfolgt, ob und in welcher Art und Weise auf das Begehren einzutreten oder ob dieses abzulehnen ist. Auch die betroffene Person selber hat die Möglichkeit, bei Interpol die Löschung einer - aus ihrer Sicht - missbräuchlichen Fahndung zu veranlassen. Hat der oder die von der Auslieferung Betroffene ein Asylgesuch gestellt, so kann die Rechtshilfebehörde die Auslieferung an den Verfolgerstaat (i.d.R. der Heimatstaat) nur unter dem Vorbehalt gewähren, dass das Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde. Bei anerkannten Flüchtlingen wird die Auslieferung gestützt auf das Gebot des Non-Refoulement verweigert. Eine Auslieferung eines in der Schweiz anerkannten Flüchtlings an einen Drittstaat ist dann möglich, wenn ihm keine Kettenabschiebung droht und der Drittstaat das Non-Refoulement Gebot einhält.

7.9 Nachrichtendienstliche Massnahmen

Die Aufgaben des NDB beinhalten u. a. das Beitragen zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz wie auch das Beitragen zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung, die Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung und die Unterstützung der Handlungsfähigkeit der Schweiz (Art. 2 NDG). Sie umfassen auch das Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der Sicherheit, die von verbotenem Nachrichtendienst ausgehen, sowie die Beurteilung der Bedrohungslage und die Orientierung der betroffenen Stellen (Art. 6 Abs. 2 NDG). Der NDB prüft auch Gesuche um Akkreditierung von Diplomaten und Diplomaten sowie internationalen Funktionären sowie Visumgesuche auf eine Bedrohung der inneren Sicherheit.⁸⁰ Die Aufgaben beinhalten auch die Meldung an die Strafverfolgungsbehörden (Bundesanwaltschaft). Aufgrund der verdeckten Vorgehensweise nachrichtendienstlicher Tätigkeiten ausländischer Staaten ist es indessen schwierig, Täter und Auftraggeber solcher Aktionen zu erkennen und zu identifizieren. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung von Delikten im Zusammenhang mit transnationaler Repression, kommt der Prävention eine wichtige Rolle zu. Der NDB führt Programme zur Information und Sensibilisierung durch (Art. 6 Abs. 6 NDG) und veröffentlicht seine Einschätzung u. a. zu Spionageaktivitäten

⁷⁹ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK] (2010): 12

⁸⁰ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a), 87; Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021): 95.

in der Schweiz in seinen jährlichen Lageberichten «Sicherheit Schweiz». Jede in der Schweiz wohnhafte Person sollte Anbahnungsversuche dem NDB melden.⁸¹

7.10 Weitere Massnahmen und Möglichkeiten

7.10.1 Fernmelderechtliche Massnahmen

Ferner hat der Bundesrat im Bericht in Erfüllung des Postulats 20.3984 Pult vom 15. Dezember 2023 dargelegt, wie geopolitische Risiken im Zusammenhang mit digitalen Infrastrukturen wie 5G und Technologieanbietern wie dem chinesischen Konzern Huawei minimiert werden können. Aufgrund der obgenannten Methoden transnationaler Repression und den Befunden des Forschungsberichts sind diese Ergebnisse auch im vorliegenden Kontext relevant. Der Bundesrat erachtet es demnach als notwendig, im Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10) eine neue Bestimmung vorzusehen, die dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, bei Eintreten eines geopolitischen Risikos unter Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Der Bundesrat soll die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb von Ausrüstungen verbieten dürfen, die von Lieferanten stammen, die als problematisch für die Sicherheit der Schweiz gelten oder die sich im Besitz, unter der Kontrolle oder dem Einfluss eines ausländischen Staates befinden, der ein geopolitisches Risiko für die Schweiz darstellt.⁸² Künftig könnte somit die Möglichkeit bestehen, dass der Bundesrat unter den gegebenen Voraussetzungen ermächtigt ist, die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb von bestimmter Ausrüstung zu verbieten. Ein solches Verbot könnte sich prinzipiell auch eindämmend auf Aktivitäten transnationaler Repression auswirken.

7.10.2 Auswahl von Dolmetscherinnen und Dolmetschern im Asylverfahren

Ein zentraler Schritt des Asylverfahrens ist die Anhörung zu den Asylgründen in der Muttersprache der Asylsuchenden mit externen Dolmetschenden. In der Vergangenheit wurden Befürchtungen geäussert, dass sich unter den Dolmetschenden Spitzel der Herkunftsstaaten der Asylsuchenden befinden könnten. Das SEM nimmt entsprechende Hinweise ernst und schenkt den Aspekten der Sicherheit und Unabhängigkeit bereits im Rekrutierungsprozess die nötige Beachtung. Gestützt auf Art. 29a AsylG kann das SEM seit 2024 zudem Vertrauenswürdigkeits- und Personensicherheitsprüfungen anordnen. Neben der internen Qualitätskontrolle ist die unentgeltliche Rechtsvertretung eine weitere Massnahme zum Schutze der Asylsuchenden.

7.10.3 Zivilrechtliche Instrumente gegen Überwachungs- und andere Massnahmen durch Private

Wenn Private in der Schweiz Überwachungs- oder Einschüchterungsmassnahmen gegen andere Private ergreifen, können diese sich allenfalls mit zivilrechtlichen Mitteln wehren. Eine Person, die von einer solchen Massnahme betroffen ist, ist in der Regel in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt. Sie kann deshalb zu ihrem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Zivilgericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 ZGB). Artikel 28 ZGB ist jedoch zum Schutz vor staatlichen Massnahmen nicht anwendbar bzw. greift dort nicht, wo ein öffentlich-rechtliches Verhältnis vorliegt.⁸³ Mit zivilrechtlicher Klage wegen Persönlichkeitsverletzung kann die betroffene Person namentlich verlangen, dass eine bestehende Persönlichkeitsverletzung beseitigt oder eine drohende Persönlichkeitsverletzung verboten wird (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 und 2 ZGB). Im Zivilrecht sind keine Klagen gegen unbekannte Personen möglich. Die klagende Person muss vor Gericht den Beweis dafür erbringen, dass sie von einer bestimmten Person

⁸¹ Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016): 82

⁸² Vgl. Bericht des Bundesrats vom 15. Dezember 2023 über Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren. [Bundesrat \(2023\)](#)

⁸³ BGE 98 Ia 508 E. 8a; Hausheer und Aebi-Müller (2020), Rz. 471

in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird. Praktische Schwierigkeiten bereitet zudem die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung.⁸⁴

⁸⁴ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015 über die « zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern », 95 f.
29/36

8 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Postulatsbericht beleuchtet die Situation von Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz, insbesondere betreffend die Meinungsäusserungsfreiheit und die Überwachung.

Transnationale Repression dehnt die Reichweite autoritärer Macht über nationalstaatliche Grenzen hinaus aus. Auch die Schweiz ist von solchen Aktivitäten betroffen. Gemäss aktuellen Erkenntnissen sind neben China auch andere Staaten wie zum Beispiel Russland, Iran, Türkei Urheber transnationaler Repression. Dabei steht gemäss nachrichtendienstlichen Erkenntnissen u.A. die VR China als Akteur im Vordergrund. Von solchen Aktivitäten sind in der Schweiz Angehörige von im Ausland unterdrückten Gruppen sowie Angehörige der Zivilgesellschaft betroffen. Es können aber auch Schweizer Staatsangehörige, die aus persönlicher Überzeugung handeln und für die Sache sympathisieren oder einstehen, ausgeforscht werden. Transnationale Repression schränkt die verfassungs- und menschenrechtlich garantierte Handlungsfreiheit in der Schweiz lebender Personen ein. Transnationale Repression hat das Potenzial, sich auf die öffentliche Meinungsbildung und somit auf die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und staatliches Handeln auszuwirken. Sie kann internationale Normen aufweichen und unterminiert die regelbasierte internationale Ordnung zugunsten der Durchsetzung der Macht des Stärkeren.

Obwohl die Auswirkungen transnationaler Repression nicht so leicht erkennbar sind wie zum Beispiel jene des Terrorismus, stellen sie langfristig eine erhebliche Bedrohung der Souveränität der Schweiz dar. Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung, der zunehmenden Zusammenarbeit autoritärer Staaten und der immer perfideren Methoden, dürfte sich das Risiko transnationaler Repression in Zukunft akzentuieren.

Transnationale Repression greift somit zum Teil gravierend in die Schweizerische Rechtsordnung wie auch in die regelbasierte internationale Ordnung ein. Als solches gilt es dieser entgegenzutreten. Der Bundesrat hat die Problematik von Beeinflussungsaktivitäten auch in seinem Bericht vom 19.06.2024 zum Postulat 22.3006 «Auslegeordnung zur Bedrohung der Schweiz durch Desinformationskampagnen» festgehalten. Entsprechend erfolgte die Erarbeitung der beiden Postulatsberichte (20.4333 und 22.3006) im gegenseitigen Austausch.

Hinsichtlich der Situation der Personen tibetischer und uigurischer Ethnie in der Schweiz bestätigt der Forschungsbericht der Universität Basel die Existenz transnationaler Repression, analog der Vorgänge in anderen Staaten, in welchen diese Volksgruppen vertreten sind. Der externe Forschungsbericht hält fest, dass die VR China mit grosser Wahrscheinlichkeit versucht, Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz zu kooptieren, damit diese wiederum Mitglieder ihrer eigenen Diaspora ausspionieren und unter Druck setzen. Der Forschungsbericht nennt als Ziel der chinesischen Behörden, die in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren von ihren politischen Aktivitäten abzuhalten. Dazu sollen u.a. Cyberangriffe durchgeführt werden und es wird der Verdacht geäussert, dass die Kommunikation der in der Schweiz lebenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren überwacht werde. Gestützt auf die im Forschungsbericht benutzten Quellen kann darauf geschlossen werden, dass das systematische Beobachten oder Fotografieren von sich exponierenden Tibeterinnen und Tibeter sowie Uigurinnen und Uiguren in der Schweiz tatsächlich und regelmässig vorkommt.

Der vorliegende Bericht zeigt bestehende internationale und nationale Instrumente auf. Internationalrechtlich sind die Vorschriften des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von Relevanz. Die Befunde der rechtsvergleichenden Studie zeigen, dass sich derzeit verschiedene Staaten mit dem Thema transnationaler Repression befassen.

Dem Phänomen transnationale Repression ist unter Berücksichtigung aller Ebenen zu begegnen, da sich ein Teil dessen innerhalb der Schweizer Grenzen, ein Teil aber ausserhalb unserer Grenzen abspielt (Verweigerung des Visums oder der Einreise in den Heimatstaat, Druck oder Bedrohung von Angehörigen in der Heimat). Dabei sind sowohl Gemeininteressen als auch Individualinteressen davon betroffen. Eine Berücksichtigung aller Ebenen bedeutet auch den Einbezug der Kantone.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass die im Forschungsbericht dokumentierten Sachverhalte zuweilen die Erfordernisse eines Straftatbestandes oder die Anforderungen für eine staatliche Intervention nicht erfüllen. Die Tatsache jedoch, dass sich die betroffenen Personen ständig überwacht fühlen und verschiedenen Formen von Belästigungen ausgesetzt sind, schafft ein Klima der Angst und kann die Ausübung ihrer Grundrechte einschränken.

9 Massnahmen

Handlungsmöglichkeiten bestehen auf zwei Ebenen:

1. auf internationaler Ebene eine diplomatische Reaktion gegenüber China und allen Staaten, die zu Handlungen der transnationalen Repression beitragen, womit die Schweiz zu verstehen gibt, dass sie solche nicht toleriert;
2. auf nationaler Ebene interne Massnahmen zur Sensibilisierung der Behörden und zur Unterstützung der Opfer.

Das innerstaatliche Recht sieht bereits heute zahlreiche Massnahmen vor für Handlungen, die einen bestimmten Schweregrad erreichen. Nach Ansicht des Bundesrates besteht jedoch insbesondere bei der Sensibilisierung der Behörden und der Unterstützung der Opfer Handlungsbedarf. Dieser soll sich aber nicht auf eine bestimmte Gemeinschaft beschränken, sondern alle Opfer transnationaler Repression einbeziehen.

Der Bundesrat ergreift angesichts dieser Feststellungen folgende Massnahmen:

1. Aussenpolitische und die Diplomatie betreffende Massnahmen:
 - Transnationale Repression wird im Rahmen des Menschenrechtsdialogs mit den betroffenen Staaten thematisiert.
2. Massnahmen im Bereich der nationalen Koordination, Prävention und Sensibilisierung:

Die Handlungsmöglichkeiten sämtlicher betroffenen Behörden auf bundes- und kantonaler Ebene werden näher erörtert und definiert. Dabei werden weitestgehend bestehende Gefässe genutzt und gegenseitige Synergien geschaffen.

Das EJPD wird in Zusammenarbeit mit dem SVS, über die politische und operative Plattform des SVS, die folgenden Massnahmen prüfen lassen:

- Klärung der Zuständigkeiten, Vorgehensweise und Kommunikationswege und Wirkungsanalyse aktuell bestehender Instrumente und Mittel im Umgang mit transnationaler Repression bei Fällen vermuteter und tatsächlicher transnationaler Repression.
- Sensibilisierung und Schulung von potenziell mit Fällen respektive den Auswirkungen transnationaler Repression befasster Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, damit sie transnationale Repression besser identifizieren, in ihrem Verantwortungsbereich adäquat damit umgehen und die Informationen an geeignete Stellen weiterleiten können.
- Förderung und Institutionalisierung des Austausches mit den betroffenen Diasporen.
- Bedarf und Relevanz eines möglichen niederschweligen Beratungsangebotes für Betroffene und Zeugen transnationaler Repression.

10 Bibliografie

- Alpermann, B. [Björn]. (2022). *Xinjiang. China und die Uiguren*. Würzburg: Würzburg University Press.
<https://doi.org/10.25972/WUP-978-3-95826-163-1>
- Baldegger, M. (2015). *Das Spannungsverhältnis zwischen Staatenimmunität, diplomatischer Immunität und Menschenrechten*. Genf, Zürich, Basel, Basel: SwissLex; Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Barnett, R. (2019). Tibet. In W. A. Joseph (Ed.), *Politics in China. An introduction* (S. 457–486). New York, NY: Oxford University Press.
- Biagini Giovanni, Gächter Thomas & Kiener Regina (Hrsg.). (2021). *Staatsrecht* (3. Auflage). Zürich: Dike Verlag Zürich.
- Birrer, R. (2019, 7. Mai). Wir müssen die Schweiz warnen. Hiesige Uiguren kritisieren das Seidenstrasse-Abkommen mit China. Selbst in der Schweiz spüren sie die Überwachung. *Tages-Anzeiger*, S. 3.
- Der Bundesrat. (1996, 15. Oktober). *Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Medienstraf- und Verfahrensrecht) vom 17. Juni 1996 (BBl 1996 IV 525)*. Bern. Verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4_525_533_449/de
- Der Bundesrat. (2015, 11. Dezember). *Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern. Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2015-12-11.html>
- Der Bundesrat. (2021, 24. November). *Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates (BBl 2021 2895)*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/de>
- Der Bundesrat. (2023, 15. Dezember). *Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3984 Pult vom 14.9.2020*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99431.html>
- Donatsch, A. (Hrsg.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21., überarbeitete Auflage). Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Dos Santos, N. (2022, 4. Dezember). China operating over 100 police stations across the world with the help of some host nations, report claims. *CNN*. Verfügbar unter: <https://edition.cnn.com/2022/12/04/world/china-overseas-police-stations-intl-cmd/index.html>
- Dukalskis, A. (2021). *Making the World Safe for Dictatorship*. Oxford: Oxford University Press.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Hrsg.). (2021). *China-Strategie 2021-2024*. Bern. Verfügbar unter: https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/China_Strategie_2021-2024.html
- El-Hitami, H. (2020, 28. Dezember). Zeugen gegen syrische Kriegsverbrecher in Koblenz. *Der Spiegel*, 52.
- European Parliament (2024). *Foreign interference: how Parliament is fighting the threat to EU democracy*. Verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20240404STO20215/foreign-interference-how-parliament-is-fighting-the-threat-to-eu-democracy>
- Flachsmann, S., Fluri, P., Görlich Käser, G., Isenring, B., Maurer, H. & Wehrenberg, S. (2019). *Tafeln zum Militärstrafrecht* (4. Auflage). Genf, Zürich, Basel, Zürich, Basel, Genf: SwissLex; Schulthess Juristische Medien AG.
- Frechette, A. (2004). *Tibetans in Nepal. The dynamics of international assistance among a community in exile* (Studies in forced migration, v. 11, [Proof]). New York: Berghahn Books.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.). (2018). *Chinas langer Schatten*. Verfügbar unter: <https://www.gfbv.ch/de/publikationen/hintergrundberichte/>
- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2018-19*. Verfügbar unter: https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_18_19.pdf

- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2019-20*. Verfügbar unter: https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_19_20.pdf
- Government of India - Ministry of Home Affairs (Hrsg.). *Annual Report 2021-22*. Verfügbar unter: https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122_24112022%5B1%5D.pdf
- Hausheer, H. & Aebi-Müller, R. E. (2020). *Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches* (Stämpfli juristische Lehrbücher, 5. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Isenring B. (2022): StGB/JStG Kommentar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG. In: Donatsch, A. (Hrsg.). (2022). StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG (Navigator.CH, 21., überarbeitete Auflage). Zürich: Orell Füssli Verlag, 739-740. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (Hrsg.). (2010). *Empfehlungen. der Schweizerischen Opferhilfekonferenz SVK-OHG zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) vom 21. Januar 2010*. Verfügbar unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21_SODK_Empf_OH_mit_sieben_Fachempfehlungen_farbig_dt.pdf
- Lauber, M. & Medved, A. Staatsschutz für Wirtschaftsgeheimnisse. In *Top Secret - Geheimnisschutz und Spionage* (Bd. 157). Verfügbar unter: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/112137/>
- Leh, M. (2018). Wir Tibeter sind in einer Notlage - Ein Gespräch mit dem buddhistischen Mönch und Menschenrechtler Golog Jigme über die Lage in Tibet. *Pogrom – Gesellschaft für bedrohte Völker*, (1), 63–66.
- Memory of Nations (Hrsg.). (1974). *Döndub Wangchen: The Escape*. Verfügbar unter: <https://www.pametnaroda.cz/en/wangchen-dondub-wangchen-dhondup-1974>
- Michaelsen, M. & Thumfart, J. (2022). *Drawing a line: Digital transnational repression against political exiles and host state sovereignty*. Cambridge. Verfügbar unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/drawing-a-line-digital-transnational-repression-against-political-exiles-and-host-state-sovereignty/3ecdbab553f74334cce3ddb805bfad0c>
- Müller, J. P. & Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2015). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2015 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39236.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2016 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52215.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2017). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2018). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2018 des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf%2002.05.2017hments/52215.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2019). *Sicherheit Schweiz 2019. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/e89668ed-5537-4089-a1f9-80fbb6e3509.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2020). *Sicherheit Schweiz. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/0381d482-88d5-4aab-a2b2-fe979ca4edac.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2021). *Sicherheit Schweiz 2021. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/8af43d35-5f76-4327-b3d1-611d2a6de83c.pdf>

- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2022a). *Sicherheit Schweiz 2022. Lagebericht des Nachrichtendienstes der Schweiz*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/01f7acc4-57e1-4184-be27-888207b0747d.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB. (2022b). *TECHNOPOL. Ein Modul des Sensibilisierungsprogramms Prophylax*. Bern. Verfügbar unter: <https://ethz.ch/content/dam/ethz/associates/services/News/service-news/2023/Maerz/230311-schaedlich-und-gefaehrlich-spionage-und-proliferation-im-akademischen-umfeld/NDB-Technopol-Broschuere-d-1.pdf>
- Nachrichtendienst des Bundes NDB (2023). *Sicherheit Schweiz 2023. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes*. Bern. Verfügbar unter: <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/6555f3c3-4e21-42e8-a37d-3ddb0ca90299.pdf>
- UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2023). *Concluding observations on the 3rd periodic report of China, including Hong Kong, China, and Macao, China*. Genf. Verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/4007077?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>
- UN, Office of High Commissioner (2022). *OHCHR assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf>
- UN, Office of High Commissioner. (2023a). *China: UN experts alarmed by separation of 1 million Tibetan children from families and forced assimilation at residential schools*. Genf. Zugriff am 13.05.2023. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/china-un-experts-alarmed-separation-1-million-tibetan-children-families-and>
- UN, Office of High Commissioner. (2023b). *China: "Vocational training" programmes threaten Tibetan identity, carry risk of forced labour, say UN experts*. Zugriff am 13.05.2024. Verfügbar unter: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GENEVA%20\(27%20April%202023\)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GENEVA%20(27%20April%202023)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically)
- Ritter, J. (2024, 16. April). Eine Drehscheibe für russische Spione im Herzen Europas. *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, S. 3.
- Robin, F. (2021). *Les restaurants tibétains de Paris, témoins ethno-politiques des deux vagues de l'exil tibétain en France* (Institut national des langues et civilisations orientales INALCO, Hrsg.). Verfügbar unter: <http://www.inalco.fr/itineraires/9/restaurants-tibetains-paris-temoins-ethno-politiques-deux-vagues-exil-tibetain-france>.
- Schefer, M. (2020). Kommunikationsgrundrechte. In O. Diggelmann, M. Hertig, B. Schindler & D. Thürer (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*. Zürich: Schulthess.
- Schweizer, R. (2017). Völkerrechtliche Schranken internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1089, 1101f.
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (Hrsg.). (2023, 11. April). *ADDRESSING TRANSNATIONAL REPRESSION: A REPORT ON THE APPROACHES OF Australia, Belgium, Canada, France, Germany, Netherlands, Sweden, United Kingdom and the United States*. Dorigny.
- Social and Resource Development Fund (2020). *Baseline Study of The Tibetan Diaspora Community outside South Asia*. Verfügbar unter: https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy_compressed.pdf
- Staatssekretariat für Migration SEM (1995-2022). *Asylstatistik: Von 1995 bis 2022*. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>
- Staatssekretariat für Migration SEM (2013, 30. Juni). *Focus India: The Tibetan Community in India*. Bern.
- Swissuniversities. (2022). *Publikation: Leitfaden Internationale Zusammenarbeit. Für eine verantwortungsvolle internationale Zusammenarbeit: Ein Leitfaden für Schweizer Hochschulen*. Bern. Zugriff am 15.05.2024. Verfügbar unter: <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/medienmitteilungen/leitfaden-internationale-zusammenarbeit>
- Wang, M. (2023, 13. September). China's 'Beautiful Xinjiang' Continues to Oppress Uyghurs. As Beijing Tries to Convince the World That the Xinjiang Region Has Moved On, Its Uyghur Residents Continue to

Suffer. *Human Rights Watch*. Verfügbar unter: <https://www.hrw.org/news/2023/09/13/chinas-beautiful-xinjiang-continues-oppress-uighurs#:~:text=As%20of%20mid%2D2022%2C%20Human,of%20their%20whereabouts%20or%20wellbeing>.

Weber, R., Kapoor, S., Morell, S. & Rütte von, B. (2024, 30. April). *Die Situation der tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der Schweiz: effektive und wahrgenommene Druckausübung. Forschungsbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Migration*. Basel.