



Strukturelle Unterschiede und Zugang zu Länderinformationen (COI) an mit Asyl befassten europäischen Gerichten

Verfasst von
Gábor Gyulai und
Tudor Roșu



Voice on the Continued Applicability of the April 2009 UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers

Summary

2009, UNHCR issued the "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers" (the "April 2009 UNHCR Eligibility Guidelines"). It was issued in the context of the evolving situation in Iraq. However, the situation in Iraq is characterized by ongoing violence, which will in all likelihood also be affected by the emergence of a new government following the elections of March 2010, as well as the continued violence in the country. In these circumstances, UNHCR continues to monitor and assess developments as they relate to the determination of the international protection of Iraqi asylum-seekers and will issue comprehensive revised guidelines once the situation so warrants.

II. Main developments in Iraq since April 2009

A. Political developments

The first parliamentary elections were held on 7 March 2010, with more than 12 million Iraqis taking part in the election process as candidates and voters. Preceding the elections, the Accountability and Justice Commission recommended disqualification of 311 candidates for their alleged Ba'ath Party ties, which was upheld by the Independent High Electoral Commission (IHEC). This decision was appealed by a significant number of barred candidates resulting in the reinstatement of 28 candidates by the Appeals Court. An additional 52 candidates were recommended for disqualification by the Accountability and Justice Commission a few days before the elections of 7 March 2010, but the IHEC allowed them to run postponing the decision on their eligibility until after the elections. Nine out of the 52 were then in fact elected and the IHEC moved on to strip them of their seats. However, on 17 May 2010, the Appeals Court rejected the disqualification of these nine winning candidates (six of which were from Iyad Allawi's Iraqiya coalition), thereby upholding the final tally.² The

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers*, April 2009, <http://www.unhcr.org/refugees/pdf/4d0e920e.pdf>, New York, Times (NYT), 11 May 2010, <http://www.nytimes.com/2010/05/11/world/middleeast/11iht.html>.

² *Accountability and Justice Commission v. Disqualification*, New York, Times (NYT), 11 May 2010, <http://www.nytimes.com/2010/05/11/world/middleeast/11iht.html>.



© Ungarisches Helsinki-Komitee, 2011. Alle Rechte vorbehalten.

Dieser Bericht und Abschnitte daraus dürfen zum Zwecke nicht-kommerzieller Recherche, privater Studien und für Nachrichtenberichterstattung verbreitet und vervielfältigt werden, sofern das Material den Autoren und Rechteinhabern in angemessener Weise zugeschrieben wird.



Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind jene des Ungarischen Helsinki-Komitee und spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten von RechercheurInnen, die zu dieser Studie beigetragen haben, anderen Projektpartnern oder der Europäischen Kommission wider. Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für jedwede Nutzung der in dieser Publikation enthaltenen Informationen.

ISBN: 978-963-89380-4-6

Veröffentlicht von
Ungarisches Helsinki-Komitee
Bajcsy-Zsilinszky út 36-38.
H-1054 Budapest, Hungary
www.helsinki.hu

Korrektur gelesen von ACCORD

Design und Layout: Judit Kovács | Createch Ltd.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	4
I. Einleitung	7
I.1 Hintergrundinformationen	7
I.2 Ziel und Methodik	8
II. Strukturelle Unterschiede	10
II.1 Umfang und Grenzen der Studie.....	10
II.2 Die Anzahl gerichtlicher Instanzen	11
II.3 Zentralisierung	11
II.4 Spezialisierung	12
II.5 Rechtlicher Kompetenzbereich	13
II.6 Persönliche Anhörung von AntragstellerInnen.....	14
II.7 Zulassung neuer Beweise.....	15
II.8 Aufschiebende Wirkung auf Rückführungsmaßnahmen.....	15
II.9 Verfahrensfristen	16
III. COI-Infrastrukturen	17
III.1 Umfang und Grenzen der Studie.....	17
III.2 Bestehende COI-Infrastrukturen	18
III.2.1 Gerichtseigene COI-Dienste	19
III.2.2 COI-Dienste von Verwaltungsbehörden	20
III.2.3 Andere vom Staat finanzierte COI-Dienste.....	20
III.2.4 Nichtstaatliche COI-Anbieter	21
III.3 COI-Produkte für die Justiz	21
III.4 Qualitätssicherung	22
III.5 Zusammenarbeit von COI-Einrichtungen	23
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
IV.1 Rechtliche Relevanz	24
IV.2 Zuverlässigkeit und Ausgewogenheit	25
IV.3 Inhaltliche Richtigkeit und Aktualität.....	26
IV.4 Transparenz	27
Liste der Beitragenden	28
Anhang	30
Überblick über gerichtliche Strukturen im Bereich Asyl	30

Kurzfassung

Ein bedeutender Teil der Asylanträge in der EU wird in gerichtlichen Berufungsverfahren entschieden und Gerichte gewähren jährlich in großer Anzahl Schutzstatus. Dennoch legen die gemeinsamen EU-Richtlinien zu Asyl kaum genaue Regelungen bezüglich dieser Phase des Asylverfahrens fest, und entsprechende Verfahrensrichtlinien divergieren großteils in verschiedenen Mitgliedsstaaten. Länderinformationen (COI) werden in den meisten Asylfällen gemeinhin als bestimmendes Beweismittel angesehen, aber die Praktiken nationaler Gerichte gehen hinsichtlich des Zugangs zu COI und deren rechtlicher Interpretation ebenso auseinander. Die vorliegende Studie fasst – als wegbereitende Initiative – die wichtigsten Erkenntnisse eines Mappings zusammen, das diese beiden Themen umfasst, und deckt alle EU-Mitgliedsstaaten sowie die Schweiz ab. Die Studie beschränkt sich dabei auf inhaltliche Asylverfahren.

Gerichtliche Strukturen, die der Überprüfung administrativer Asylentscheidungen dienen, variieren von einem Mitgliedsstaat zum anderen hinsichtlich der Zahl der gerichtlichen Überprüfungsinstanzen, der Zentralisierung, Spezialisierung, des Umfangs der gerichtlichen Zuständigkeit und der Regeln, die das Verfahren bestimmen.

- In 16 Mitgliedsstaaten sind jeweils zwei gerichtliche Instanzen für Asylprozesse zuständig; das Modell mit drei Instanzen wird in 7 Ländern angewandt, während in 5 Ländern diese Aufgabe auf lediglich eine gerichtliche Instanz beschränkt ist.
- In 16 Ländern sind alle gerichtlichen Instanzen zentralisiert (ein Gericht hat die ausschließliche Zuständigkeit in Asylbelangen), 3 Mitgliedsstaaten haben ein vollständig dezentralisiertes System gewählt, während in 9 Ländern eine gemischte Struktur vorherrscht (dezentralisiert in unteren und zentralisiert in höheren Instanzen).
- In 9 Mitgliedsstaaten gibt es Gerichte, die auf Asyl (oder Asyl und Immigration) spezialisiert sind, wobei Spezialisierung in Gerichten unterer Instanzen und in gerichtlichen Zuständigkeitsbereichen mit einer höheren Zahl an Asylanträgen häufiger vorkommt. Eine informelle Spezialisierung von RichterInnen ist an den meisten der anderen Gerichte üblich, nur sehr wenige Länder berichten von einem durchgängigen Fehlen von Spezialisierung in allen Ebenen.
- Im allergrößten Teil der untersuchten Länder ist zumindest eine Rechtsinstanz befugt, Asylsuchenden Schutzstatus zu gewähren (in 10 Ländern können dies alle Instanzen), wohingegen die höchsten gerichtlichen Instanzen (in Strukturen mit zwei und drei Instanzen) oft auf einer reinen Kassationsbasis operieren.
- Die persönliche Anhörung von AntragstellerInnen ist entweder verpflichtend oder wird auf Antrag gewährt; der explizite Ausschluss einer Anhörung ist selten und kommt hauptsächlich bei Höchstinstanzen vor.

- In 19 gerichtlichen Systemen lassen alle Gerichte, die in die gerichtliche Prüfung von Asylentscheidungen eingebunden sind, neue Beweise zu; in 9 Ländern ist dies nur in unteren Instanzen möglich.
- In 14 Ländern bewirkt die Prüfung durch ein Gericht einen automatischen Aufschub von Abschiebemaßnahmen in allen Instanzen, in 9 Mitgliedsstaaten gilt dies nur für untere Instanzen, und in 5 Rechtssystemen ist das überhaupt nicht vorgesehen. RichterInnen können in nahezu allen Fällen beschließen, einen Aufschub auf individueller Basis zu gewähren, wo dies nicht automatisch der Fall ist.
- Der größte Teil der nationalen Regelungen sieht keine Verfahrensfristen für die gerichtliche Prüfung von Asylfällen vor; selbst wenn solche Fristen im Gesetz festgelegt sind, werden diese kaum jemals in der Praxis eingehalten.

Die Gerichte setzen gegenwärtig eine breite Palette von Praktiken zur Beschaffung von COI ein und es gibt in dieser Hinsicht keine Mehrheits- (geschweige denn eine gemeinsame) Praxis. RichterInnen einiger Justizsysteme beschaffen sich Länderinformationen selbst (von dem zum Gericht gehörigen COI-Dienst, der administrativen Asylbehörde, einem unabhängigen, vom Staat finanzierten COI-Dienst, von professionellen nichtstaatlichen COI-Anbietern oder anderen Quellen), während RichterInnen in anderen Staaten lediglich die von den Parteien vorgebrachte COI nutzen.

- Gegenwärtig haben 3 europäische Gerichte ihren eigenen COI-Dienst (Österreich, Frankreich und die Schweiz), während in 6 weiteren Mitgliedsstaaten RichterInnen Länderinformationen fallweise von anderen innerhalb ihres Gerichts operierenden Recherchediensten beziehen können.
- In 10 Mitgliedsstaaten hat die Justiz die Möglichkeit, Anfragen an die COI-Einrichtung der administrativen Asylbehörde zu schicken, aber von dieser Möglichkeit wird nicht in jedem der Länder Gebrauch gemacht.
- Es gibt nur einen Fall (Irland), wo ein strukturell unabhängiger, aber vom Staat finanzierter COI-Dienst beauftragt ist, allen am Asylverfahren beteiligten Parteien (einschließlich der Justiz) Informationen zur Verfügung zu stellen.
- In einigen Mitgliedsstaaten bieten auch NGOs AsylrichterInnen COI-Dienstleistungen (z.B. Anfragebeantwortungen) an, entweder als ständige Dienstleistung oder in Form einer gelegentlichen Zusammenarbeit.
- Die meisten COI-Infrastrukturen, die der Justiz zur Verfügung stehen, erstellen Anfragebeantwortungen und thematische Länderberichte als ihre „Hauptprodukte“.
- Begutachtung durch KollegInnen ist die häufigste Maßnahme zur Qualitätssicherung bei COI-Diensten, die Informationen für die Justiz bereitstellen. Einige Recherchezentren haben außerdem eine Anleitung zur formalen Gestaltung („style guide“) zusammengestellt.
- COI-Einrichtungen haben üblicherweise fünf Werktage Zeit, um von der Justiz formulierte Anfragen zu beantworten (in einigen Fällen ist die Frist zwei Wochen).

In Anbetracht des ursprünglichen Mapping-Charakters und des spezifischen Schwerpunkts der gegenwärtigen Recherche beschränkt sich diese Veröffentlichung auf folgende kurze Empfehlungen zur Frage, welche gerichtlichen und COI-Strukturen der effektiven Einhaltung von Qualitätsstandards bei der Recherche und Nutzung von Länderinformationen am ehesten dienen:

- Die Spezialisierung von RichterInnen und Gerichten, die sich mit Asyl befassen, ist zu empfehlen.
- Es wird empfohlen, dass RichterInnen, die sich mit Asyl befassen, auch an COI-spezifischen (auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnittenen) Schulungen teilnehmen und dass COI-RechercheurInnen Fortbildungen zum Asylrecht besuchen.

- Wenn nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, wird Gerichten empfohlen, diese Ressourcen für einen COI-Dienst zu nutzen, der individuelle Anfragen beantwortet, anstatt allgemeine Länder-, thematische oder periodische Berichte zu erstellen.
- Gerichten, die mit einer erheblichen Zahl an Asylfällen zu tun haben, wird empfohlen, einen ausgebildeten und gut ausgestatteten COI-Dienst einzurichten oder eine Kooperation mit einem professionellen unabhängigen COI-Anbieter einzugehen.
- Es wird empfohlen, dass COI-Recherche von professionellen RechercheurInnen mit den nötigen Sprachkenntnissen durchgeführt wird, und dass COI-Dienste, die RichterInnen Informationen zur Verfügung stellen, ausreichende Kapazitäten und Ressourcen für Übersetzung haben sollten.
- Gerichte werden angeregt, alle in der gerichtlichen Überprüfung von Asylentscheidungen berücksichtigten COI-Dokumente (einschließlich jenen, die vom Gericht selbst erstellt werden) den Parteien zur Verfügung zu stellen und den Parteien ausreichend Zeit zu geben, darauf zu reagieren.

I. Einleitung

I.1 Hintergrundinformationen

Im Jahr 1999 riefen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union dazu auf, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (*Common European Asylum System, CEAS*) ins Leben zu rufen. Seither wurde eine Reihe rechtlicher, politischer und praktischer Maßnahmen gesetzt, um eine steigende Übereinstimmung bei Asylverfahren und bei Strategien im Asylbereich zu erreichen. Ein wirklich gemeinschaftliches System ist zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bei weitem nicht erreicht, dennoch ist unbestreitbar, dass der *Asyl-Acquis* der EU auf mehreren Ebenen harmonisiert wurde. Zugleich haben EU-Mitgliedsstaaten (in Kooperation mit der Europäischen Kommission, Nichtregierungsorganisationen und dem UNHCR) bedeutende Versuche unternommen, Praktiken bezüglich der Nutzung von Länderinformationen (COI), die in vielen Asylfällen ein entscheidendes Beweismittel darstellen, zu verbessern und einander anzugleichen. Die Module zu COI (*country of origin information*) und zu Beweiswürdigung (*evidence assessment*) des Europäischen Asylcurriculums (*European Asylum Curriculum, EAC*)¹, die Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (*Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information*)² und die Gemeinsamen EU-Leitlinien zu (gemeinsamen) Erkundungsmissionen (*EU Common Guidelines on (Joint) Fact Finding Missions*)³ sind, zusammen mit dutzenden transnationalen Seminaren und Blended-Learning-Kursen, die vom europäischen *COI Training Network*⁴ in den letzten Jahren durchgeführt wurden, zentrale Errungenschaften in dieser Hinsicht.

Allerdings blieb die Wirkung der oben genannten Tendenzen auf die Justiz und auf die Phase der gerichtlichen Überprüfung von Asylverfahren eher gering. Der durch die Qualifikationsrichtlinie⁵ festgelegte gemeinsame konzeptionelle Rahmen ist sowohl für EntscheiderInnen in der Verwaltung als auch für jene in Gerichten relevant, die Verfahrensrichtlinie⁶ hingegen belässt die Ausgestaltung des Rahmens für Abläufe von Berufung und rechtlicher

1 www.asylum-curriculum.eu

2 Gemeinsame EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (COI), April 2008, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/herkunftslanderinformationen/coi_leitlinien-d.pdf

3 EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions, November 2010, www.ecoi.net/file_upload/90_1292230919_20101118-ecs-ffm-guidelines-final-version.pdf

4 www.coi-training.net

5 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

6 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

Überprüfung eindeutig in der Kompetenz der Staaten.⁷ Folglich wurde der Justiz nur beschränkte Aufmerksamkeit als einem wichtigen Akteur bei europäischen Asylverfahren und ihrer Beteiligung an praktischen transnationalen Kooperationsinitiativen gewidmet. Die meisten Gerichte nehmen nicht an internationalen Kooperationsforen teil, die sich mit Asyl oder COI beschäftigen, und die Mitgliederzahl der Europagruppe der Internationalen Vereinigung von AsylrichterInnen (*International Association of Refugee Law Judges, IARLJ*)⁸ bleibt in einigen der Mitgliedsländer ziemlich gering. Andererseits wird über einen wichtigen Teil der Asylanträge in Gerichtsverfahren entschieden und – trotz deutlicher nationaler Unterschiede – wird Schutzstatus Jahr für Jahr zu einem großen Teil von Gerichten (anstatt von Verwaltungsbehörden in erster Instanz) gewährt.⁹

Das Ungarische Helsinki-Komitee hat diese Lücke erkannt und im Jahr 2010 das Projekt „COI in der Praxis von Gerichten“ initiiert. Dieses Projekt wurde im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (*European Refugee Fund Community Actions*) in Kooperation mit der Regionalen Vertretung für Zentraleuropa des UNHCR, der IARLJ, dem Nationalen Französischen Asylgericht (CNDA), dem Österreichischen Roten Kreuz/ACCORD, dem Flüchtlingsdokumentationszentrum Irland (*Refugee Documentation Centre Ireland*) und der Tschechischen Justizakademie finanziert. Das primäre Ziel des Projekts war es, den Dialog bezüglich der Beurteilung von Beweismitteln (mit besonderem Augenmerk auf Länderinformationen) innerhalb der europäischen Justiz, sowie zwischen RichterInnen des Asylrechts und anderen wichtigen Akteuren zu stärken. Das Projekt soll auf der Grundlage von hohen Qualitätsstandards und Wirksamkeit eine am Schutzgedanken orientierte Harmonisierung von Praktiken der Asyl-Entscheidungsfindung fördern. Die vorliegende Publikation soll diesem Zweck dienen.

II.2 Ziel und Methodik

Dieser Bericht möchte:

- die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen **Strukturen der gerichtlichen Prüfung von Asylfällen** in EU-Mitgliedsstaaten und deren wichtigste Eigenschaften beschreiben;
- die Art und Weise, in der europäische Gerichte und AsylrichterInnen Zugang zu **Länderinformationen** als Beweismittel haben, erforschen und dabei verschiedene Modelle und die wichtigsten Herausforderungen identifizieren; sowie
- **Empfehlungen** auf der Grundlage von beispielhaften Praktiken abgeben.

Diese Thematik wurde bisher noch nicht durch vergleichende Studien in der EU abgedeckt, daher kommt dem vorliegenden Bericht eine **Vorreiterrolle** zu. Aus diesem Grund ist es auch nicht sein Ziel, eine detaillierte akademische oder übermäßig juristische Analyse der im Fokus stehenden Themen zu bieten, er zielt vielmehr darauf ab, **prägnante und praxisnahe vergleichende Informationen** darzustellen, die in vielfältiger Art verwendet werden können.

7 Kapitel V („Rechtsbehelfe“) legt nur einige allgemeine Prinzipien in Verbindung mit der Effektivität von Rechtsmitteln fest, während Absatz 27 der Präambel explizit darlegt: Einem Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts zufolge müssen die Entscheidungen über einen Asylantrag und über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vor einem Gericht oder Tribunal [...] anfechtbar sein. Die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs, auch hinsichtlich der Prüfung der relevanten Tatsachen, hängt von dem — als ein Ganzes betrachteten — Verwaltungs- und Justizsystem jedes einzelnen Mitgliedstaats ab.“

8 www.iarlj.org

9 Laut EUROSTAT wurden in der EU in der administrativen Verfahrensphase im Jahr 2008 59.305 positive Entscheidungen zu Asyl gefällt, während Schutzstatus in 17.015 weiteren Fällen in der Berufungsphase gewährt wurde (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF). 2008 gewährte das französische Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA) 5.153 und der französische Nationale Asylgerichtshof (CNDA) 6.331 AsylwerberInnen Schutz. Im selben Jahr gewährte das österreichische Bundesasylamt 3.640 AsylwerberInnen Schutz, während weiteren 2.035 Personen in der gerichtlichen Berufungsphase Schutzstatus zugesprochen wurde.

Für diese Studie wurden Informationen von einer ausgewogen zusammengestellten Gruppe verschiedenster ExpertInnen in **allen EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz**, darunter RichterInnen, Verwaltungsbehörden, Nichtregierungsorganisationen und COI-ExpertInnen eingeholt.¹⁰ Zusätzlich zur Recherche von bereits vorhandenen Daten bedienten sich die Autoren auch eines **standardisierten Fragebogens**, der durch Informationen, die durch **telefonische Interviews** gesammelt wurden, ergänzt wurde. Kapitel III wurde zudem durch vier **Studienbesuche** bei COI-Einrichtungen ergänzt, die Informationen über Rechtsinstanzen in Frankreich, Belgien, Österreich und Irland beitrugen.¹¹ An allen Studienbesuchen nahmen COI-SpezialistInnen entweder des Ungarischen Helsinki-Komitees, des französischen Nationalen Asylgerichts (CNDA), von ACCORD oder vom Flüchtlingsdokumentationszentrum (RDC) Irland teil.

Bezüglich der für die Zwecke dieses Berichts verwendeten **Terminologie** sollte Folgendes klargestellt werden:

- Länderinformationen, Herkunftsländerinformationen und COI werden als Synonyme verwendet.
- Mit gerichtlicher Instanz ist jedes Gericht oder jede gerichtliche Institution gemeint, das/die die Überprüfung von oder die Berufung gegen administrative und richterliche Urteile nachgeordneter Instanzen zu Asylanträgen abwickelt.
- Aufgrund der breiten Palette an Terminologie bei nationalen Bestimmungen und Rechtstraditionen werden für die Zwecke dieses Berichts rechtliche Überprüfung und Berufung im gegebenen Kontext als Synonyme verwendet.
- Die Numerierung von Instanzen beginnt mit der ersten gerichtlichen Instanz (unter "erste Instanz" ist in diesem Bericht daher die erste gerichtliche Instanz zu verstehen, was in der Praxis die zweite oder dritte Instanz bedeuten kann, sofern auch administrative Instanzen gezählt werden)
- Ein COI-Dienst oder eine COI-Einrichtung wird als eine Entität (Büro, Einheit, Abteilung, Arbeitsgruppe, etc.) verstanden, die regelmäßig und auf professionelle Weise als ihre Kernaktivität (auf Anfrage) COI bereitstellt.
- Ein/e COI-ExpertIn oder COI-SpezialistIn ist eine Person, die dazu ausgebildet wurde und/oder in der Verwendung von Werkzeugen der COI-Recherche erfahren ist, und als seine/ihre primäre Aufgabe EntscheiderInnen und/oder anderen in das Asylverfahren involvierten AkteurInnen Länderinformationen zur Verfügung stellt.
- Eine COI-Anfrage ist eine formelle (üblicherweise schriftliche) Anfrage um Länderinformationen, die oft eine Reihe verschiedener Fragen zu demselben Fall enthält.

10 Siehe die Liste der Beitragenden auf Seite 28–29

11 Österreichischer Asylgerichtshof: 23. April 2010; Flüchtlingsdokumentationszentrum Irland: 28. Juni 2010, CEDOCA Belgien: 28. Mai 2010; französischer Nationaler Asylgerichtshof (CNDA): 9. Juli 2010.

II. Strukturelle Unterschiede

II.1 Umfang und Grenzen der Studie

Der Vergleich von Systemen der gerichtlichen Überprüfung ist aus einer Reihe von Gründen eine Herausforderung:

- Mangels umfangreicher, gemeinsamer, von der EU oder anderen Quellen internationalen Rechts vorgegebener Regeln zu Abläufen wurde bereits vor Beginn der Studie bedeutende Abweichungen erwartet;
- Aufgrund der Komplexität von Asylverfahren unter EU-Recht haben sich nationale Gerichte üblicherweise mit einer Reihe von Themen im Bereich der gerichtlichen Überprüfung, wie etwa inhaltliches Verfahren, Zulassungsverfahren, Schnellverfahren, „Dublin-Fälle“¹², etc. zu beschäftigen;
- Unterschiede zwischen juristischen Traditionen, Sprachen und rechtlicher Terminologie erschweren den Vergleich paralleler Strukturen in verschiedenen Ländern;¹³
- Zu diesem Thema ist keine vorhergehende Studie bekannt; daher konnte die vorliegende Initiative auf keine Präzedenzstudien aufbauen.

Basierend auf diesen Faktoren:

- beschränkt sich die Studie auf die gerichtliche Überprüfung von **standardisierten inhaltlichen Verfahren** und beschäftigt sich nicht mit Zulassungs-, Dublin- und Schnellverfahren (wodurch Raum für ein eventuelles Folgeprojekt bleibt);
- zielte die Recherche auf die **Darstellung („Mapping“)** der aktuellen strukturellen Ähnlichkeiten und Unterschiede ab und konzentrierte sich dabei auf die wichtigsten Aspekte, anstatt sich eine detaillierte wissenschaftliche Analyse zum Ziel zu setzen;
- hob die Recherche Aspekte hervor, die den stärksten Einfluss auf die **praktische Arbeit** von Gerichten und die Ergebnisse von Asylverfahren haben, anstatt eine Reihe von formalen, theoretischen oder konzeptionellen Faktoren zu analysieren.

12 Die Berufung gegen die Überstellung eines Asylwerbers/einer Asylwerberin in ein anderes Mitgliedsland, angeordnet auf der auf Basis der Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist („Dublin II-Verordnung“)

13 Beispielsweise können Wörter wie „Beweismittel“, „Anhörung“, „Berufung“, etc. unterschiedliche Bedeutungen in verschiedenen Rechtssystemen haben. Einige rechtliche Begriffe wie „standard of proof“, wie er in englischsprachigen *common law*-Rechtssystemen des Gemeinrechts verstanden wird, oder Konzepte wie *intime conviction* oder *cassation* in der französischen Rechtstradition (und Äquivalente in anderen romanischen Sprachen) können womöglich nicht einmal angemessen in andere Sprachen übersetzt werden.

II.2 Die Anzahl gerichtlicher Instanzen

In europäischen Ländern werden Asylverfahren üblicherweise von einer administrativen Instanz abgewickelt, während administrative Berufungskörperschaften ausgesprochen selten sind. Andererseits **zeigt** die Zahl der gerichtlichen Prüfinstanzen – diese sehr grundsätzliche, vom EU-Recht nicht regulierte Charakteristik – **bedeutende Abweichungen** zwischen EU-Mitgliedsstaaten. **In den meisten Ländern sind zwei gerichtliche Instanzen** für Asylverfahren **zuständig**; auch das 3-Instanzen-Modell ist üblich, während einige Länder diese Aufgabe lediglich einer einzigen Rechtsinstanz übertragen.

1 gerichtliche Instanz	5 Länder	Dänemark, Ungarn, Lettland, Malta, Schweiz
2 gerichtliche Instanzen	16 Länder	Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden
3 gerichtliche Instanzen	7 Länder	Estland, Deutschland, Irland, Italien, Portugal, Slowenien, Vereinigtes Königreich

Gerichtsähnliche Tribunale oder Berufungsgremien sind eher atypisch, sogar in erster Instanz; lediglich vier Länder (Zypern, Dänemark, Irland und Malta) bedienen sich einer solchen Institution. Einige der früher als Berufungsinstanzen agierenden gerichtsähnlichen Institutionen wie die französische Flüchtlingsberufungskommission (*Commission des recours de réfugiés*, CRR) oder der österreichische Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS) wurden in den letzten Jahren in Gerichte umgewandelt.

II.3 Zentralisierung

EU-Mitgliedsländer **zeigen** auch eine **deutliche Bandbreite** in Bezug auf die Zentralisierung von gerichtlichen Überprüfungen in Asylfällen. Ein „zentralisiertes“ Gericht in diesem Sinne ist eine rechtliche Körperschaft, die exklusiv über Asylbelange in dem Land entscheiden kann, unabhängig von der geografischen Örtlichkeit, an der der Asylantrag eingereicht oder die Entscheidung in unterer Instanz gefällt wurde. Aufgrund des sehr spezifischen Charakters der Asylrechtssprechung und des spezifischen Wissens und der Infrastruktur, die dafür benötigt werden, **haben sich die meisten europäischen Länder für ein zentralisiertes System entschieden.**

Alle Instanzen zentralisiert	16 Länder	Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Slowenien, Spanien, Schweiz, Vereinigtes Königreich
Gemischt (niedrige Instanz(en) dezentralisiert, höhere Instanz(en) zentralisiert)	9 Länder	Tschechische Republik, Estland, Deutschland, Griechenland, Italien, Litauen, Portugal, Slowakei, Schweden
Keine zentralisierte Körperschaft involviert	3 Länder	Ungarn, Lettland, Rumänien

Ein hoher Anteil an Dezentralisierung ist relativ selten: in einigen Fällen bezieht sich ein dezentralisiertes System nur auf die Beteiligung von zwei (Slowakei und Estland) oder drei (Schweden) Gerichten in erster Instanz. Deutschland ist mit 52 in erster Instanz zuständigen Verwaltungsgerichten und 15 in zweiter Instanz zuständigen höheren Verwaltungsgerichten ein beachtenswertes Gegenbeispiel.

In zwei Ländern (Ungarn¹⁴ und Lettland) ist lediglich eine nicht-zentralisierte Rechtsinstanz für die Überprüfung administrativer Asylentscheidungen zuständig, es besteht keine weitere Berufungsmöglichkeit.

II.4 Spezialisierung

Es ist allgemein bekannt, dass sich Asylrechtsprechung **deutlich von den meisten anderen Angelegenheiten**, mit denen RichterInnen des Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechts zu tun haben, **unterscheidet**, und dass besondere Fähigkeiten, Erfahrungen sowie eine besondere Infrastruktur nötig sind.¹⁵ Die Recherche für diesen Bericht trachtete daher danach, zu erforschen, in welchem Ausmaß europäische Rechtssysteme die Spezialisierung von Gerichten und/oder RichterInnen, die mit Asylverfahren betraut sind, ermöglichen. „Spezialisierung“ kann sich in diesem Kontext auf verschiedene Arrangements beziehen, von Gerichten, die vollständig auf Asyl- oder Asyl- und Einwanderungsbelange spezialisiert sind, bis hin zu einer kleinen Gruppe von Verwaltungs- und ZivilrichterInnen, die an einem Gerichtshof mit allgemeiner Rechtsprechung regelmäßig mit Asylfällen zu tun haben. Die Recherche hat die folgenden wichtigsten Ergebnisse gebracht:

- **9 EU-Mitgliedsstaaten haben Gerichte, die auf Asyl oder Asyl und Migration spezialisiert sind.** Die Existenz solcher spezialisierter Rechtskörperschaften ist **in erster Instanz typischer**, wobei es in lediglich 2 Ländern (Schweden und das Vereinigte Königreich) auch spezialisierte Gerichte in zweiter Instanz gibt.
- Formale Spezialisierung ist **in Ländern mit einer hohen Zahl an AsylwerberInnen und einer weit zurückreichenden Asylgeschichte** üblicher. Staaten mit einer geringeren Zahl an Asylanträgen und/oder „neue Asylländer“ (z.B. Süd- und Zentraleuropa, mit einigen Ausnahmen) scheinen zurückhaltender bei der Förderung von formaler Spezialisierung der Justiz zu sein. Dieses Phänomen ist im Fall von Italien besonders auffällig, wo die Zahl der Asylanträge in den letzten Jahren (im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedern) hoch war, jedoch keine Spezialisierungstendenzen beobachtet werden konnten.
- Formale Spezialisierung **zeigt eine eindeutige Korrelation mit Zentralisierung**: Die meisten spezialisierten gerichtlichen Instanzen sind zentralisiert (Schweden ist mit drei regionalen Migrationsgerichten in erster Instanz ein Gegenbeispiel). Zentralisierung bedeutet *per se* allerdings noch lange keine spezialisierte gerichtliche Instanz.¹⁶
- Die Existenz eines spezialisierten Gerichts **bedeutet nicht notwendigerweise, dass alle dort tätigen RichterInnen „Vollzeit beschäftigte AsylrichterInnen“** sind. In Frankreich beispielsweise sind mehrere nicht-ständige RichterInnen des Nationalen Asylgerichtshofs (CNDA) auch in anderen Rechtsbereichen tätig.
- Eine **nicht formale Spezialisierung ist** an den meisten anderen europäischen Gerichten, die mit Asyl zu tun haben, **typisch**. Das bedeutet üblicherweise, dass eine eingeschränkte Gruppe von RichterInnen (oder manchmal eine bestimmte Kammer) häufig oder relativ häufig mit Asylfällen zu tun haben. Mitunter kann das aufgrund der hohen Zahl an Fällen (z.B. in Deutschland und der Höchstinstanz in Österreich oder dem

14 Eine kürzlich erfolgte (Dezember 2010) Änderung des ungarischen Asylgesetzes hat das langjährige zentralisierte System der gerichtlichen Überprüfung des Landes trotz lebhafter Kritik vonseiten des UNHCR, von NGOs und der Justiz abgeändert.

15 In diesem Kontext kann auf das besonders bedeutsame Verlassen auf internationale Rechtsquellen und -literatur, die Wichtigkeit von sprachlichen und interkulturellen Fähigkeiten, die seltene Verfügbarkeit von „schlagenden“ Beweismitteln und einen flexiblen Beweisstandard, die besondere Verletzlichkeit von AntragstellerInnen, die extrem schwerwiegenden Konsequenzen der Entscheidung und die Notwendigkeit von Expertise und Infrastruktur für Länderinformationen verwiesen werden.

16 Vergleiche Kapitel II.3

Vereinigten Königreich) möglich sein. In anderen Ländern (wie etwa Rumänien, Ungarn, der Slowakei und Slowenien) ist die geringere Größe von zuständigen Gerichten und Kammern der Grund dafür.¹⁷

- **Spezialisierung ist an höchsten gerichtlichen Instanzen weniger typisch** (z.B. Oberste Verwaltungsgerichte)
- **Sehr wenige Länder berichten von einem vollkommenen Fehlen von Spezialisierung.**

Die folgende Tabelle zeigt den Grad der **Spezialisierung an Gerichten der ersten Instanz**:

Auf Asyl spezialisiertes Gericht oder Tribunal	6 Länder	Österreich, Zypern, Dänemark, Frankreich, Irland, Malta
Auf Asyl und Migration spezialisiertes Gericht	3 Länder	Belgien, Schweden, Vereinigtes Königreich
Auf Asyl spezialisierte Kammer (die allerdings nicht notwendigerweise ausschließlich mit Asyl zu tun hat)	3 Länder	Litauen, Spanien, Schweiz
Eingeschränkte Gruppe von RichterInnen, die häufig oder relativ häufig mit Asyl zu tun haben	12 Länder	Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien
Keine Spezialisierung angegeben	4 Länder	Italien, Lettland, Luxemburg, Portugal

II.5 Rechtlicher Kompetenzbereich

Die nationalen Rechtstraditionen, die die Charakteristik von Asylverfahren bestimmen, unterscheiden sich innerhalb der Europäischen Union deutlich voneinander. Es liegt außerhalb des Rahmens dieser Mapping-Initiative, alle Arten von rechtlichen Aspekten der Berufungsmechanismen bei Asylfällen (wie etwa den inquisitorischen oder kontradiktorischen Charakter des Verfahrens) aufzuzeigen. Dennoch scheint diese Frage aus einem praktischen Blickwinkel von besonderer Bedeutung zu sein: der Unterschied zwischen „**voller Zuständigkeit**“ (das Gericht kann über den Asylantrag selbst entscheiden und Schutz gewähren) und einem **Verfahren, das auf dem Prinzip der Kassation basiert** (das Gericht kann lediglich Entscheidungen von unteren Instanzen aufheben und ein neues Verfahren anordnen, zum Großteil oder zur Gänze auf der Basis von rechtlichen Fragen) ist aus einer Reihe von Gründen eine wichtige Trennlinie, beispielsweise:

- Die Möglichkeit, Schutz zu gewähren, kann oft eine komplexere Einbindung des Gerichts in die Ermittlung von Fakten und das Sammeln von Beweismitteln (einschließlich der Notwendigkeit, Länderinformationen einzuholen und zu verwenden) erfordern und kann daher einen stärkeren Bedarf für besondere Infrastruktur (z.B. einen COI-Dienst) mit sich bringen;
- Wenn das Stattgeben einer Berufung nur in der Aufhebung der Entscheidung einer unteren Instanz mündet, nicht aber in der endgültigen Klärung des Falles, führt eine solche Entscheidung zu einer deutlichen Verzögerung des Asylverfahrens (da eine Behörde niederer Instanz den Fall neu eröffnen und ein neues Verfahren durchführen muss).

¹⁷ Zum Beispiel: Wenn nur zwei oder drei RichterInnen des Verwaltungsrechts an einem Gericht, das mit einer bedeutenden Zahl an Asylfällen zu tun hat, arbeiten, werden wahrscheinlich alle von ihnen ein gewisses Spezialisierungsniveau in diesem Bereich erreichen müssen.

Die Grenze zwischen diesen beiden Arten der Rechtsprechung ist nicht immer völlig klar ersichtlich. Beispielsweise ist es deutschen und portugiesischen Verwaltungsgerichten nicht möglich, selbst Schutzstatus zuzusprechen, aber sie können die Asylverwaltungsbehörde anweisen, dies zu tun (das heißt, sobald die Entscheidung rechtskräftig ist, hat die Verwaltungsbehörde keine Befugnis, in anderer Weise zu entscheiden). Bei flexibler Auslegung solcher Verfahrens- und technischen Unterschiede können die untersuchten Länder den folgenden Kategorien zugeordnet werden:

Alle gerichtlichen Instanzen arbeiten auf einer reinen Kassationsbasis (keine von ihnen kann Schutz gewähren)	8 Länder	Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Niederlande, Polen, Slowakei, Schweiz
Untere Instanz(en) kann/können über die Gewährung von Schutz entscheiden, höhere Instanz(en) arbeitet/arbeiten auf einer reinen Kassationsbasis	10 Länder	Österreich, Belgien, Zypern, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Litauen, Luxemburg, Slowenien
Alle Instanzen können über die Gewährung von Schutz entscheiden	10 Länder	Dänemark, Ungarn, Italien, Lettland, Malta, Portugal, Rumänien, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich

Während – erneut – **große Abweichungen** bei der Praxis verschiedener Staaten aufgezeigt wurden, ist doch ersichtlich, dass:

- die **allergrößte Mehrheit** der untersuchten Länder es **zumindest einer gerichtlichen Instanz** ermöglicht, Asylsuchenden **Schutz zu gewähren**;
- **höchste gerichtliche Instanzen** (in Strukturen mit zwei und drei Instanzen) fast immer auf einer **reinen Kassationsbasis** operieren.

Diese Frage ist im Fall von Rechtssystemen mit nur einer gerichtlichen Instanz, die sich mit der Überprüfung von administrativen Asylverfahren befasst, von besonderem Interesse.¹⁸ Die einzelne Berufungsinstanz kann in Dänemark, Ungarn, Lettland und Malta Schutz gewähren, nicht aber in der Schweiz.

II.6 Persönliche Anhörung von AntragstellerInnen

Die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung ist ebenso ein Schlüsselfaktor bei der Bestimmung des Charakters von gerichtlichen Überprüfungsverfahren in Asylfällen (da die Angaben des Antragstellers oft entscheidende Informationen oder Beweise in diesem Rahmen darstellen). Die Recherche hat in dieser Hinsicht folgende schlüssigen Ergebnisse gebracht:

- Die persönliche Anhörung des Antragstellers/der Antragstellerin ist an Gerichten erster Instanz in Dänemark,¹⁹ Frankreich, Deutschland, Ungarn, Litauen und dem Vereinigten Königreich verpflichtend.
- Persönliche Anhörungen **können von der allergrößten Mehrheit der Gerichte**, die mit der gerichtlichen Überprüfung von Asylfällen in Europa zu tun haben, gewährt werden.
- Die **explizite Ausschluss einer Anhörung ist sehr selten**: mit einigen Ausnahmen kommt das nur bei höchstgerichtlichen Instanzen (in Strukturen mit zwei und drei Instanzen) vor, wenn das betreffende Gericht auf einer reinen Kassationsbasis arbeitet.

¹⁸ Vergleiche Kapitel II.2

¹⁹ Wenn der Asylwerber/die Asylwerberin dies beantragt.

II.7 Zulassung neuer Beweise

Richtlinien der Beweisführung in der gerichtlichen Phase von Asylverfahren **weichen** innerhalb Europas **deutlich voneinander ab**; es genügt schon, an die Trennung zwischen den Traditionen von *Common Law*-Rechtssystemen und Zivilrechtssystemen zu erinnern. Die Zulassung neuer Beweise²⁰ im gerichtlichen Überprüfungsverfahren unterliegt oft formalen oder materiell-rechtlichen Bedingungen. Dennoch kann mit einer gewissen Flexibilität bei der Interpretation der Zulässigkeit von Beweisen die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die **allergrößte Mehrheit der Gerichte neue Beweise zulässt** (besonders in erster Instanz). Die untersuchten Länder können in die folgenden Kategorien eingeteilt werden:

Neue Beweise in allen Instanzen zugelassen	19 Länder	Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Ungarn, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich
Neue Beweise nur in niedriger/n Instanz(en) zugelassen	9 Länder	Belgien, Zypern, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal
Neue Beweise werden in keiner Instanz zugelassen	keine	—

II.8 Aufschiebende Wirkung auf Rückführungsmaßnahmen

Die aufschiebende Wirkung bei Rückführungsmaßnahmen (Ausweisung, Auslieferung, Abschiebung) ist auch eine zentrale Charakteristik des gerichtlichen Überprüfungsverfahrens in Asylfällen, da ohne eine aufschiebende Wirkung die **Wirksamkeit der Rechtsmittel** zumindest Grund zur Sorge geben könnte.²¹ Die zentrale Frage könnte in diesem Kontext die **automatische Zuerkennung** der aufschiebenden Wirkung sein, in Anbetracht der Tatsache, dass die offensichtlichen sprachlichen, interkulturellen und anderen Hürden Asylsuchenden die effektive Nutzung ihrer Rechte (in diesem Fall: den Richter um Aufschub zu bitten) oft erschweren. Das stark variierende Ausmaß des Zugangs zu professioneller, kostenloser Rechtshilfe innerhalb Europas²² trägt zusätzlich zu dieser Schlussfolgerung bei.

Mangels gemeinsamer, im EU-Recht festgelegten Regeln²³, **weichen** Praktiken verschiedener Staaten auch in dieser Hinsicht **stark voneinander ab**. Wiederum können bei flexibler Interpretation der Frage, was „automatische aufschiebende Wirkung“ in den verschiedenen Rechtssystemen heißen kann, die folgenden allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden:

- **Die Mehrheit aller gerichtlichen Prüfverfahren sieht, besonders in unteren Instanzen, eine automatische aufschiebende Wirkung vor:**

20 Beweismittel, die im Verwaltungsverfahren oder im Gerichtsverfahren der unteren Instanz noch nicht verfügbar waren oder vorgelegt wurden

21 Das primäre Ziel der gerichtlichen Überprüfung in Asylfällen ist es, zu verhindern, dass falsche Entscheidungen zu Zurückweisung oder anderen Arten von Menschenrechtsverletzungen, und somit zu einem Bruch von innerstaatlichen oder internationalen rechtlichen Verpflichtungen, führen. Prävention ist offensichtlich nicht mehr möglich, wenn die betreffende Person bereits in das Gebiet zurückgeschickt wurde, in dem die Gefahr verbotener Behandlung vorherrscht.

22 Siehe beispielsweise: European Council on Refugees and Exiles, ECRE/ELENA Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe, Oktober 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d243cb42.html>

23 Vergleiche Kapitel I.1

Aufschiebende Wirkung automatisch in allen Instanzen (spezielle Ausnahmen existieren in einigen Fällen)	14 Länder	Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Schweiz, Vereinigtes Königreich
Aufschiebende Wirkung automatisch in erster oder erster und zweiter Instanz (spezielle Ausnahmen existieren in einigen Fällen), aber nicht in der höchsten Instanz	9 Länder	Belgien, Zypern, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Polen, Slowenien
In keiner Instanz automatische aufschiebende Wirkung	5 Länder	Österreich, Estland, Griechenland, Spanien, Schweden

- RichterInnen **können** auf individueller Basis **in nahezu allen Instanzen**, wo dies nicht automatisch passiert, **entscheiden**, aufschiebende Wirkung zu gewähren.
- Aufschiebende Wirkung ist **nur an sehr wenigen Gerichten und nur in Höchstinstanzen ausgeschlossen**.

II.9 Verfahrensfristen

Verfahrensfristen europäischer Gerichte, die sich mit Asylfällen beschäftigen, variieren stark (sofern es solche Fristen überhaupt gibt). Die Mehrheit der nationalen Rechtssysteme sieht keine Verfahrensfristen für irgendeine gerichtliche Instanz vor, und in der Regel sind Prozessfristen **an Gerichten unterer Instanzen** üblicher.

Keine Verfahrensfristen in irgendeiner Instanz	17 Länder	Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich
Keine Verfahrensfrist in höchster Instanz	4 Länder	Österreich, Portugal, Slowenien, Italien
Verfahrensfristen in allen Instanzen	7 Länder	Belgien, Bulgarien, Ungarn, Lettland, Rumänien, Slowakei, Schweiz

Verfahrensfristen **variieren von 10 Tagen bis zu 6 Monaten**, während der Staatsrat (*Raad von State*) in den Niederlanden (einem Land, in dem vom Gesetz keine Frist vorgeschrieben ist) entschieden hat, dass längstenfalls ein Zeitraum von zwei Jahren zumutbar für die Beendigung der gerichtlichen Überprüfung eines Asylverfahrens sei. In der Praxis **werden von der Gesetzgebung vorgesehene Fristen kaum eingehalten**: die tatsächliche Verfahrenslänge übersteigt diese Fristen oft um Monate, wenn nicht Jahre. Unter den betreffenden Ländern wurde nur aus der Slowakei gemeldet, dass die Fristen generell eingehalten werden. Daher scheint die **exzessive Verlängerung von gerichtlichen Prüfverfahren** ein häufig auftretendes Phänomen in einer Reihe europäischer Staaten zu sein.

III. COI-Infrastrukturen

III.1 Umfang und Grenzen der Studie

Es ist eine wohlbekannte Tatsache, dass bei Entscheidungen über Asylfälle Informationen über die Lage im Herkunftsland des Asylwerbers/der Asylwerberin berücksichtigt werden müssen.²⁴ Obwohl die Qualifikations- und Verfahrensrichtlinie nicht übermäßig auf konkrete COI-Qualitätsstandards eingehen, befassten sich in den vergangenen Jahren mehrere andere Initiativen mit dieser Frage. Unter diesen verdienen das ACCORD-Trainingshandbuch²⁵, ein UNHCR-Positionspapier aus dem Jahr 2004²⁶, die Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer²⁷ und die von der Internationalen Vereinigung der AsylrichterInnen (*International Association of Refugee Law Judges, IARLJ*)²⁸ ausgearbeitete COI-Checkliste besondere Erwähnung. Alle diese Dokumente enthalten eine Reihe konkreter Empfehlungen oder sogar expliziter Qualitätsstandards und Verfahrensnormen bezüglich der Recherche und Verwendung von Länderinformationen.

Zugleich wurde der Frage der besten Organisationsstruktur für COI-Dienste weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Die gängige Meinung in ExpertInnenkreisen ist, dass COI **von professionellen und spezialisierten RechercheurInnen gesammelt werden sollte**, die sich der spezifischen Qualitätsstandards bewusst sind und diese beachten, und die danach trachten, EntscheidungsträgerInnen und anderen COI-NutzerInnen unverfälschte und aktuelle Informationen zur Verfügung zu stellen. Mehrere Mitgliedsstaaten haben spezialisierte COI-Dienste, die administrativen Asylbehörden zur Verfügung stehen, ins Leben gerufen; allerdings weitet nur eine Handvoll diese Einrichtungen auf die Justiz aus. Nachdem über einen bedeutenden Teil der in der EU eingebrachten Asylanträge von Gerichten²⁹ entschieden wird, **könnte das Fehlen eines spezifischen rechtlichen Rahmenwerks für die Verwendung von COI in gerichtlichen Instanzen eine potentielle Lücke andeuten.**

24 Artikel 4 (3) der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; Artikel 8 (2) der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

25 Recherche von Herkunftsländerinformationen – ein Trainingshandbuch, ACCORD/Österreichisches Rotes Kreuz, September 2004 (nachstehend: ACCORD-Handbuch), <http://www.coi-training.net/content/doc/de-COI-Handbuch-Part-I-plus-Annex20060428.pdf>

26 Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, UNHCR, Februar 2004, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=403b2522a&page=search>

27 Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (COI), April 2008, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/herkunftslanderinformationen/coi_leitlinien-d.pdf

28 Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist, IARLJ, November 2006, <http://www.iarlj.org/conferences/mexico/images/stories/forms/WPPapers/Hugo%20StoreyCountryofOriginInformationAndCountryGuidanceWP.pdf>

29 Siehe Fußnote 9

Das vorliegende Kapitel möchte die **existierenden COI-Infrastrukturen** betrachten, die (**auch**) den mit Asylverfahren befassten **gerichtlichen Instanzen zur Verfügung stehen**. Die Ziele dieses Teils der Recherche waren:

- die Erforschung der Existenz verschiedener **Strukturen und Modelle**;
- die Identifizierung ihrer wichtigsten **Charakteristiken**, Vor- und Nachteile;
- die Beschreibung bestehender Formen von **Kooperation** zwischen AkteurInnen; sowie
- die Bereitstellung von **Empfehlungen** auf Basis beispielhafter Praktiken.

Die Studie hat gezeigt, dass in einigen Ländern COI von einer Reihe an Organisationen (NGOs und internationalen Organisationen) beschafft werden kann, diese Zusammenarbeit kann eher als sporadisch und nicht als regelmäßig und stabil beschrieben werden.³⁰ Diese Formen der Zusammenarbeit können nicht als „COI-Infrastrukturen“ betrachtet werden und werden daher im Folgenden auch nicht im Detail betrachtet.

III.2 Bestehende COI-Infrastrukturen

Die Recherche hat klar gezeigt, dass die Justiz gegenwärtig **auf viele verschiedene Arten** COI einholt und **es keine Mehrheits- (geschweige denn eine gemeinsame) Praxis** diesbezüglich gibt. Aus den Ergebnissen der Recherche lässt sich schließen, dass die folgenden Strukturmodelle bezüglich des Zugangs von RichterInnen zu COI unterschieden werden können:

A. RichterInnen beschaffen sich Länderinformationen selbst von

- dem gerichtseigenen COI-Dienst;
- der Asylverwaltungsbehörde oder deren COI-Dienst;
- einem unabhängigen, vom Staat finanzierten COI-Dienst (der mehr als einem Akteur des Asylverfahrens zur Verfügung steht);
- professionellen nicht-staatlichen COI-Anbietern; oder
- anderen Quellen (z.B. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, unabhängige ExpertInnen, etc.).

B. RichterInnen nutzen nur von den Parteien bereitgestellte COI, entweder aufgrund der Rechtstradition oder einfach, weil sich die Praxis in diese Richtung entwickelt hat.

Es sollte auch angemerkt werden, dass aus einer Reihe von Mitgliedsstaaten (Bulgarien, Estland, Finnland, Lettland und Schweden) berichtet wird, dass **RichterInnen selbst** regelmäßig **Recherchen durchführen**, entweder als primäre Informationsquelle oder als eine von mehreren Arten der Beschaffung von COI (ergänzend zu den eben genannten Strukturen). Nichtsdestotrotz **scheint die Mehrheit der mit Asyl befassten europäischen RichterInnen keine COI-Recherchen durchzuführen**.

Die Personalressourcen von COI-Infrastrukturen, die Länderinformationen für die Justiz bereitstellen, variiert von Land zu Land. An einigen Einrichtungen/Rechercheabteilungen (an Gerichten oder NGOs) sind nur zwei RechercheurInnen angestellt, während andere Büros bis zu 40 COI-RechercheurInnen, BibliothekarInnen und ÜbersetzerInnen beschäftigen können. Die vorhandenen **Kapazitäten scheinen eines der schwerwiegendsten Probleme zu sein**, mit denen COI-Einrichtungen konfrontiert sind. Im Verlauf der letzten Jahre wurde das

30 Ein Beispiel wäre jenes der Tschechischen Republik, wo das örtliche UNHCR-Büro zu Länderinformationen kontaktiert werden kann, aber weder die RichterInnen noch UNHCR dies als COI-Infrastruktur für die Justiz betrachten.

Personal in vielen solcher Abteilungen gekürzt und diese mussten ihre Struktur dieser Situation anpassen. Eine Lösung, für die sich bestimmte COI-Einrichtungen entschieden, war die Konzentration auf einige Produkte, während beschränkte Kapazitäten anderen Aktivitäten zugeteilt wurden.³¹

Die wichtigsten strukturellen Modell werden im Folgenden kurz beschrieben.

III.2.1 Gerichtseigene COI-Dienste

Gegenwärtig **haben 3 europäische Gerichte ihren eigenen COI-Dienst**, nämlich der österreichische Asylgerichtshof, der französische Nationale Asylgerichtshof (*Cour Nationale du Droit d'Asile, CNDA*) und das schweizerische Bundesverwaltungsgericht (*Tribunal administratif fédéral*). Diese Dienste existieren in Form einer **separaten Abteilung** der jeweiligen Gerichte und bestehen aus ExpertInnen und spezialisierten COI-RechercheurInnen, deren hauptsächliche Aufgabe die Beschaffung von Länderinformationen ist.

Name der COI-Einrichtung	Anzahl der RechercheurInnen	Statistiken für 2009
COI-Dienst des österreichischen Asylgerichtshofs	5	Keine Statistiken verfügbar
COI-Dienst des französischen Nationalen Asylgerichtshofs	5	367 Anfragebeantwortungen, 17 thematische Länderberichte
COI-Einrichtung des schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts	4 (3 Vollzeit, 1 Teilzeit)	510 Anfragebeantwortungen

In einer Reihe anderer Mitgliedsstaaten können sich RichterInnen Länderinformationen **von anderen Recherche-diensten**, die mit ihrem Gericht zusammenarbeiten, beschaffen. COI zu sammeln und zu recherchieren ist nicht die Kernaufgabe dieser Einrichtungen,³² aber RichterInnen können Anfragen schicken oder das Personal dieser Einrichtungen um thematische Seminare zu bestimmten Ländern bitten. In einigen Fällen verwalten diese Rechercheeinrichtungen auch eine COI-Bibliothek.

- Im dänischen Flüchtlingsberufungsgremium (*Flygtningenævnet*) wird die Recherche und Zusammenstellung von COI von allen AbteilungsleiterInnen, die im Sekretariat des Gremiums arbeiten, bewerkstelligt. Die vom Sekretariat zusammengestellte COI wird auf der Website des Gremiums veröffentlicht und beinhaltet allgemeine Hintergrundmaterialien zur Lage in den Ländern, aus denen AsylwerberInnen nach Dänemark kommen.
- In Finnland können die RichterInnen des Verwaltungsgerichts Helsinki (*Helsingin hallinto-oikeus*) die BibliothekarInnen, die am Gericht arbeiten, um Unterstützung bitten, um an COI zu gelangen.
- In Schweden sind RichterInnen stark auf individuelle Hilfe (RechtsbeamtInnen) zur Überprüfung der von den Parteien vorgelegten oder bereits in der Akte vorhandenen COI angewiesen.

31 Das Flüchtlingsdokumentationszentrum (*Refugee Documentation Centre*) in Irland hat angemerkt, dass es seinem Anfragebeantwortungsdienst auf Kosten der anderen Produkte – Bibliothek und thematische Länderberichte – Priorität eingeräumt hat. Die COI-Einrichtung des französischen Nationalen Asylgerichtshofs (CNDA) gab an, dass die Zahl der im Jahr 2010 verfassten thematischen Berichte aus Kapazitätsgründen geringer war als in den vorhergehenden Jahren. CEDOCA (Belgien), gemessen am Personalstand eine der größten COI-Einrichtungen in der EU, merkte an, dass Personalkürzungen zu einer Reorganisation von Aufgaben geführt haben und die Ressourcen für andere Produkte (Bibliothek, Medienbibliothek) reduziert wurden.

32 Sie führen andere (z.B. rechtliche) Recherchen durch, erstellen Statistiken, etc.

- Beide zuständigen regionalen Gerichte (*Krajský Súd*) in der Slowakei haben eine sogenannte Dokumentationsabteilung. Neben ihren anderen rechtlichen Rechercheaufgaben beantwortet das Personal dieser Einrichtungen (mit jeweils zwei Angestellten) COI-Anfragen von RichterInnen.
- Das hauptstädtische Gericht (*Fővárosi Bíróság*) in Ungarn führt eine Intranet-Datenbank mit COI-Material, und ein Fachanwalt, der am Gericht arbeitet (und kein Vollzeit-COI-Rechercheur ist) steht für gelegentlich anfallende individuelle Anfragen zur Verfügung.
- Im Vereinigten Königreich hat die Kammer für Immigration und Asyl eine Rechts- und Rechercheinheit (*Legal and Research Unit, LRU*), die, neben anderen Aufgaben, eine Intranetbibliothek verwaltet, wo COI-Berichte verschiedenster spezialisierter Quellen zusammen mit den *Operational Guidance Notes* der Asylverwaltungsbehörde des Vereinigten Königreichs (*UK Border Agency*)³³ aufbewahrt werden. RichterInnen können auch mit Anfragen an die LRU herantreten.

III.2.2 COI-Dienste von Verwaltungsbehörden

In Österreich, Bulgarien, Zypern, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Italien, Litauen und Rumänien haben RichterInnen die Möglichkeit, **Anfragen an die COI-Einrichtung der Asylverwaltungsbehörde zu formulieren**. In Deutschland beispielsweise hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Informationsvermittlungsstelle, die RichterInnen telefonisch und per E-Mail bezüglich Zugang zu Dokumenten, auf die im Verwaltungsverfahren Bezug genommen wird, kontaktieren können. Zusätzlich haben RichterInnen auch Zugang zur „MILo“-Datenbank des BAMF.

Die tatsächliche Nutzung dieser vom Gesetz angebotenen Möglichkeit schwankt innerhalb der oben genannten Gruppe von Ländern **deutlich**. In den meisten Fällen ist dies nicht die einzige Art, an COI zu gelangen: In Deutschland beispielsweise holen Gerichte auch vom Auswärtigen Amt, von NGOs oder von wissenschaftlichen Institutionen Expertenmeinungen zu Tatbeständen ein. In einigen Ländern (wie etwa Ungarn und Rumänien) wird von dieser vom Gesetz vorgesehenen Option kaum Gebrauch gemacht. In Italien sieht das Gesetz vor, dass die mit Asylfällen befassten Gerichte Länderinformationen von der Nationalen Asylkommission (*Commissione nazionale per il diritto d'asilo*)³⁴ anfordern können. Unglücklicherweise wurde der COI-Dienst der Kommission (das sogenannte SERICOI) im Dezember 2010 zumindest vorübergehend aus finanziellen Gründen stillgelegt (da die projektbezogene Finanzierung auslief).

III.2.3 Andere vom Staat finanzierte COI-Dienste

In einem oft als Musterlösung bezeichneten Modell **wird ein strukturell unabhängiger COI-Dienst damit beauftragt, Informationen für alle** in das Asylverfahren eingebundenen **Parteien bereitzustellen**. Dieses Modell wird gegenwärtig nur in Irland angewandt, wo das Flüchtlingsdokumentationszentrum Irland (*Refugee Documentation Centre Ireland, RDCI*) Anfragen der Asylverwaltungsbehörde, von Mitgliedern des Flüchtlingsberufungstribunals, RechtsvertreterInnen von Asylsuchenden und anderen zentralen Organisationen des Asylverfahrens beantwortet.³⁵

33 *Operational Guidance Notes* sind länderspezifische Dokumente, die von der *UK Border Agency* (der Asylverwaltungsbehörde) erstellt werden und als Richtlinien der Behörde bei Entscheidungen über Asylanträge aus bestimmten Ländern dienen.

34 Die Asylverwaltungsbehörde

35 Laut dem Online-Merkblatt des RDCI „wird dem UNHCR, dem Refugee Legal Service und dem Legal Aid Board, dem Amt des Refugee Applications Commissioner, dem Refugee Appeals Tribunal, dem Irischen Einbürgerungs- und Einwanderungsdienst (INIS), dem Justizministerium, der Equality and Law Reform und Freiberuflern, die mit den oben genannten zusammenarbeiten, ein Anfrage- und Recherchedienst zur Verfügung gestellt. Der Recherchedienst ist für die Öffentlichkeit nicht verfügbar.“

Strukturell ist das RDCI eine eigene Abteilung des *Irish Legal Aid Board*.³⁶ Das RDCI beschäftigt sechs Vollzeit- und vier Teilzeit-RechercheurInnen und beantwortete im Jahr 2009 2.277 Anfragen.

III.2.4 Nichtstaatliche COI-Anbieter

In mehreren Mitgliedsstaaten gibt es **NGOs, die** als eine Hauptaufgabe **COI-Anfragen der Justiz beantworten**. In Österreich und Rumänien stellt die Bereitstellung von COI-Produkten einen bedeutenden Teil der Aufgaben bestimmter im Asylbereich tätiger NGOs, wie etwa des Österreichischen Roten Kreuzes/ACCORD, des rumänischen nationalen Rats für Flüchtlinge (CNRR) und des Jesuitischen Flüchtlingsdienstes Rumäniens³⁷, dar. In den Niederlanden betreibt der Niederländische Flüchtlingsrat (DCR) eine Online-COI-Datenbank, die RichterInnen zur Verfügung steht.³⁸

Es ist erwähnenswert, dass eine Reihe von NGOs in anderen Mitgliedsstaaten COI-RechercheurInnen in ihren Mitarbeiterstab aufgenommen haben und fallweise Länderinformationen für Gerichte bereitstellen, jedoch ist diese Form der Zusammenarbeit weder regelmäßig noch institutionalisiert.³⁹

III.3 COI-Produkte für die Justiz

Die meisten Infrastrukturen, die der Justiz zur Verfügung stehen, erstellen **Anfragebeantwortungen** und **thematische Länderberichte**. In letzterem Fall können EntscheiderInnen oder die COI-RechercheurInnen selbst den Bedarf nach einem bestimmten Bericht feststellen. Thematische Länderberichte werden für notwendig befunden, wenn das entsprechende Gericht eine **große Zahl an Anträgen von AsylwerberInnen aus dem betreffenden Land** prüfen muss und die jeweiligen Anträge **Gemeinsamkeiten** aufweisen. Anfragebeantwortungen zu individuellen Fällen stellen die Hauptaktivität der meisten COI-Einrichtungen dar, die für die Justiz arbeiten, da aufgrund offensichtlicher Beschränkungen bezüglich Zeit und Kapazitäten, pointierte, individualisierte Antworten ausführlichen Berichten vorgezogen werden.⁴⁰

Zusätzlich haben in den letzten Jahren einige COI-Einrichtungen⁴¹ der Justiz maßgeschneiderte **Ausbildungskurse** für COI-Recherche angeboten.

Mehrere COI-Einrichtungen und an Gerichten angesiedelte Einrichtungen für rechtliche Recherche führen **durchsuchbare Datenbanken**. Diese COI-Sammlungen können folgende Formen aufweisen:

- Zusammenstellungen von Berichten der renommiertesten COI-Quellen;⁴²

36 Das *Legal Aid Board* ist eine unabhängige, öffentlich finanzierte Organisation.

37 Die beiden rumänischen NGOs stehen für Anfragen jedem/jeder mit Asyl befassten RichterIn zur Verfügung; allerdings sind es hauptsächlich die beiden in Bukarest angesiedelten Gerichte, die den Dienst nutzen, während andere rumänische RichterInnen offenbar zurückhaltend sind, dies zu tun.

38 <https://www.vluchtweb.nl/livelinkvw/lisapi.dll?func=LL.getlogin&NextURL=%2Fvivelinkvw%2Fllisapi%2Edll%3FRedirect%3D1> (auf den Dienst kann nach Registrierung zugegriffen werden)

39 Die Menschenrechtsliga (Slowakei) und der portugiesische Flüchtlingsrat sind Beispiele von NGOs, die der Justiz auf Anfrage bereits COI-Berichte zur Verfügung gestellt haben; jedoch hat sich aus dieser Praxis keine ständige Form der Zusammenarbeit entwickelt.

40 Alle vier COI-Einrichtungen, die an den Studienbesuchen im Zuge der vorliegenden Recherche teilgenommen haben (der österreichische Asylgerichtshof, CEDOCA Belgien, das RDCI und der französische Nationale Asylgerichtshof) berichteten von Personalabbau aufgrund von Budgetkürzungen. Daher waren die COI-Einrichtungen gezwungen, ihre thematischen Berichte und (wo relevant) durchsuchbaren Bibliotheken zugewiesenen Ressourcen zu beschränken.

41 Beispielsweise das Österreichische Rote Kreuz/ACCORD und das RDCI

42 Das Sekretariat des Flüchtlingsberufungsgremiums (Dänemark) und die Einheit für rechtliche Recherche der Immigrations- und Asylkammer (Vereinigtes Königreich) berichteten davon, solche Datenbanken zu betreiben.

- physische Bibliotheken, in denen Bücher und schriftliche Berichte zusammen mit Karten und multimedialem Material archiviert werden;
- eine Online-COI-Datenbank;⁴³
- Online-Sammlungen individualisierter Beantwortungen von COI-Anfragen.⁴⁴

III.4 Qualitätssicherung

Die am häufigsten angewandte Methode der Qualitätskontrolle für COI-Anbieter ist die **peer review**.⁴⁵ In Österreich, Dänemark, Irland und Rumänien wechseln sich dienstältere COI-RechercheurInnen bei der Begutachtung der Berichte unerfahrenerer KollegInnen ab. In Frankreich werden die Produkte der COI-Einrichtung des CNDA vom Leiter der Einheit und dem Präsidenten des Gerichtshofs begutachtet. Alle COI-Einrichtungen, die Gerichten Länderinformationen liefern, haben vereinbart, sich an die in den Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer⁴⁶ festgelegten Standards zu halten.

Zusätzlich haben das RDCI und ACCORD ihre eigenen **Gestaltungsrichtlinien** entwickelt. Diese Dokumente legen Anforderungen bezüglich Form, Sprache und Struktur der Länderinformationsberichte, die die Einrichtungen erstellen, fest. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, müssen COI-Anbieter, die für die Justiz arbeiten, auch **formale Anforderungen bezüglich der Anfrage- und Bereitstellungsprozesse von Länderinformationen** erfüllen. Solche Leitlinien legen beispielsweise die Art und Weise der Übertragung von Anfragen (üblicherweise beschränkt auf schriftliche Form, per E-Mail oder Fax), sowie die Fristen ihrer Beantwortung fest. Zum Beispiel:

Land	Frist für die Fertigstellung von Anfragebeantwortungen
Österreich	COI-Einrichtung des österreichischen Asylgerichtshofs: Frist wird von Fall zu Fall vereinbart Österreichisches Rotes Kreuz/ACCORD: 5 Werktage
Frankreich	COI-Einrichtung des französischen Nationalen Asylgerichtshofs: 5 Werktage
Irland	Flüchtlingsdokumentationszentrum Irland: 5 Werktage
Schweiz	COI-Einrichtung des schweizerischen Bundesverwaltungsgerichtshofs: Fristen werden je nach der Prioritätsstufe des Falles festgelegt
Rumänien	COI-Einrichtung des rumänischen Einwanderungsamts (BITO): mindestens 5 Werktage COI-Dienst des Jesuitischen Flüchtlingsdienstes Rumäniens: mindestens 5 Werktage COI-Dienst des rumänischen nationalen Rats für Flüchtlinge (ROCCORD): mindestens 2 Wochen
Ungarn	Dokumentationszentrum des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft: 15 Tage

43 Das Österreichische Rote Kreuz/ACCORD betreibt die wahrscheinlich meistgenutzte COI-Recherchedatenbank, www.ecoi.net.

44 In Rumänien laden die COI-Einrichtung der Asylverwaltungsbehörde (BITO) und die Länderrechercheabteilung des rumänischen nationalen Rats für Flüchtlinge ausgewählte Anfragebeantwortungen in eine Online-Datenbank (www.portal-ito.ro).

45 *Peer review* bedeutet in diesem Zusammenhang eine Methode der Qualitätskontrolle, bei der erfahrene MitarbeiterInnen eine Auswahl an „Produkten“ (z.B. Anfragebeantwortungen, Berichte, etc.), die von anderen MitarbeiterInnen hergestellt werden, begutachten und diese evaluieren.

46 Gemeinsame EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (COI), April 2008, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/herkunftslaenderinformationen/coi_leitlinien-d.pdf

III.5 Zusammenarbeit von COI-Einrichtungen

Die Recherche hat einige **Kooperationsinitiativen** aufgezeigt, an denen die zuvor erwähnten COI-Dienste beteiligt sind. Einige von diesen konzentrieren sich auf den Zugang zu Informationen und beinhalten die gemeinsame Nutzung von Materialien sowie gemeinsamen Zugang zu COI-Datenbanken.

Die COI-Einrichtung des französischen Nationalen Asylgerichtshofs berichtete davon, eine Kooperation mit der COI-Einrichtung des Französischen Amts für den Schutz von Flüchtlingen und staatenlosen Personen (*Office français de protection des réfugiés et des apatrides, OFPRA*) und der entsprechenden Abteilung der Asylverwaltungsbehörde in Belgien (CEDOCA) eingegangen zu sein. Die COI-Rechercheeinrichtung des österreichischen Asylgerichtshofs bedient sich häufig der vom deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betreuten Länderinformationsdatenbank und kooperiert (Zugang zur Datenbank, Austausch von COI-Materialien, Organisation gemeinsamer Workshops) mit der Rechercheabteilung des österreichischen Bundesasylamts. In der Schweiz verwaltet die COI-Einrichtung des Bundesverwaltungsgerichtshofs eine Länderinformationsdatenbank gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration (*Office fédéral des migrations*).

Andere jüngere transnationale Kooperationsprojekte unter Beteiligung einiger der zuvor genannten COI-Einrichtungen haben sich auf Ausbildungsinitiativen,⁴⁷ sowie gemeinsame Bemühungen zur Ausarbeitung von Richtlinien⁴⁸ und Strategiepapieren spezialisiert.

Dennoch gibt es **keine spezifischen Muster der Zusammenarbeit zwischen Länderrecherche-Einrichtungen, die COI für gerichtliche Institutionen bereitstellen**; daher bleibt dies ein Bereich, in dem künftig potentiell stärker kooperiert werden kann.

47 Das (von ACCORD koordinierte) europäische COI Training Network besteht aus COI-RechercheurInnen und TrainerInnen, die zahlreiche Seminare und Kurse zu COI für EntscheiderInnen von Verwaltungsbehörden, sowie für AnwältInnen und RichterInnen organisiert haben.

48 Das bereits erwähnte ACCORD-Handbuch war das Produkt einer Kooperation zwischen mehreren COI-Einrichtungen und erfahrenen RechercheurInnen (www.ecoi.net/9.training.htm); ein weiteres jüngeres Beispiel für eine Zusammenarbeit zwischen COI-Einrichtungen sind die Allgemeinen Richtlinien der EU zu (gemeinsamen) Erkundungsmissionen (www.ecoi.net/file_upload/90_1292230919_20101118-ecs-ffm-guidelines-final-version.pdf).

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Recherche für diese Veröffentlichung hat gezeigt, dass die an der Überprüfung von Asyl- Verwaltungsentscheidungen beteiligten gerichtlichen Strukturen, sowie der Zugang der zuständigen Gerichte zu Länderinformationen innerhalb Europas stark voneinander abweichen. Über einen bedeutenden Teil der Asylfälle wird in der Berufungsphase entschieden⁴⁹ und Länderinformationen werden gemeinhin als ein bestimmendes Beweismittel bei vielen Asylanträgen angesehen. Daher kann eine solche Abweichung leicht einer Harmonisierung und gemeinsamen Qualitätsstandards entgegenstehen. Aufgrund des ursprünglichen Mapping-Charakters und des spezifischen Schwerpunkts der vorliegenden Studie möchte diese Veröffentlichung nicht erörtern, wie Strukturen der gerichtlichen Überprüfung in Asylfällen aussehen müssen, um internationalen Ansprüchen eines fairen Verfahrens oder des *non-refoulement* zu genügen. Sie beschränkt sich vielmehr auf kurze Empfehlungen bezüglich der Frage, **welche gerichtlichen und COI-Strukturen der wirksamen Einhaltung von Qualitätsstandards hinsichtlich der Recherche und der Nutzung von Länderinformationen dienlich sind.**

Zu diesem Zweck wählten die Autoren die im oben erwähnten ACCORD-Handbuch festgelegten Qualitätsstandards, dies erfolgte aus einer Reihe von Gründen. Als Pionierleistung zur Zeit seiner Veröffentlichung wird das ACCORD-Handbuchs seither häufig verwendet und weithin anerkannt, die darin enthaltenen Qualitätsstandards spiegeln gegenwärtig einen breiten professionellen Konsens wider. Die Standards dienen auch als Basis für andere Veröffentlichungen von Richtlinien sowie für das COI-Modul des Europäischen Asyl-Ausbildungscurriculums (*European Asylum Curriculum, EAC*); darüber hinaus werden die Standards mittlerweile häufig sowohl in der Gesetzgebung als auch der Rechtsprechung einer Reihe von Mitgliedsstaaten verwendet.⁵⁰ Die vier substanziellen Haupt-Qualitätsstandards werden zusammen mit den relevanten Empfehlungen und Beispielen bewährter Praktiken (wo verfügbar) im Folgenden vorgestellt.

IV.1 Rechtliche Relevanz

Kurzdarstellung des Standards: Länderinformationen sollten rechtlich relevant sein, d.h. sie sollten helfen, inhaltlich zu entscheiden, ob die Furcht vor Verfolgung/ernsthaftem Schaden begründet ist; und zu diesem Zweck sollte sie individualisiert sein und die tatsächliche Lage in dem betreffenden Land widerspiegeln.

49 Siehe Fußnote 9

50 Siehe Gábor Gyulai, Herkunftsländerinformationen (COI) in Asylverfahren - Qualität als rechtliche Anforderung in der EU, Ungarisches Helsinki-Komitee, 2007 (eine aktualisierte Ausgabe wird 2011 veröffentlicht) <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=479074032&skip=0&query=country%20information%20asylum%20procedures>

Schlussfolgerungen/Empfehlungen:

- 1) Spezialisierung hilft bei der Bündelung von spezifischem Wissen und Erfahrungen sowohl über rechtliche Angelegenheiten als auch über die konkrete Lage in den Ländern. Gerichte, Kammern oder RichterInnen, die auf Asylbelange spezialisiert sind, können oft rechtlich relevante COI-Fragen wirksamer identifizieren. Darüber hinaus ist in dezentralisierten und nicht-spezialisierten mit Asyl befassten Justizsystemen die Schaffung eines spezifischen COI-Dienstes eine unwahrscheinliche (oder sogar unmögliche) Option. **Die Spezialisierung von RichterInnen und Gerichten, die mit Asyl befasst sind, wird daher empfohlen.**

Exemplarische Praxis: In Österreich und Frankreich betreiben spezialisierte Asylgerichte einen eigenen COI-Dienst, der Anfragen von RichterInnen beantwortet, thematische Länderberichte zusammenstellt und Schulungen anbietet, etc. Diese Dienste werden als wichtiger Beitrag zu einer effektiven und hochqualitativen Arbeit der entsprechenden Gerichte angesehen.

- 2) Langjährige Erfahrungen zeigen, dass es mit einer gewissen (auch nur grundsätzlichen) Erfahrung bei der Recherche von Länderinformationen wesentlich leichter ist, den Umfang und die Grenzen dieser entscheidenden Beweismittel zu verstehen, und es ist wahrscheinlicher, dass Rechercheanfragen relevant und beantwortbar sind. Andererseits können Grundkenntnisse des Asylrechts die Kompetenz der COI-Recherche durch ein besseres Verständnis der Bedeutung von rechtlich relevanten Informationen deutlich verbessern. **Es wird daher empfohlen, dass RichterInnen, die mit Asyl befasst sind, auch an COI-spezifischen (auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnittenen) Schulungen teilnehmen und dass COI-RechercheurInnen Fortbildungen zum Asylrecht besuchen.**

Exemplarische Praxis: Insgesamt haben in den letzten Jahren bereits mehr als 150 österreichische, schwedische, französische, italienische, spanische, rumänische, tschechische, slowakische und ungarische AsylrichterInnen COI-spezifische Seminare besucht, die von den Mitgliedern des COI Training Network angeboten wurden. 75 AsylrichterInnen aus 20 EU-Mitgliedstaaten haben an der vom Ungarischen Helsinki-Komitee, der IARLJ und dem UNHCR mitorganisierten Konferenz zum Thema COI und Beweiswürdigung teilgenommen, die im April 2011 stattgefunden hat. Die Bewertung all dieser Veranstaltungen durch die TeilnehmerInnen war hervorragend.

- 3) Es wird berichtet, dass die rechtliche Relevanz von fallspezifischen COI-Anfragen im allgemeinen höher ist als jene von periodischen Länderberichten. Das gilt umso mehr für die gerichtliche Revisionsphase von Asylverfahren, wo besonders detaillierte oder schwierige Fragen mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Sprache kommen und wo üblicherweise Prozessakten bereits einen gewissen Umfang an Länderinformationen unterer Instanzen enthalten. **Daher wird Gerichten empfohlen, bei Verfügbarkeit begrenzter Ressourcen diese für einen COI-Dienst zu nutzen, der individuelle Anfragen beantwortet, anstatt allgemeine Länder-, thematische oder periodische Berichte zu erstellen.**

IV.2 Zuverlässigkeit und Ausgewogenheit

Kurzdarstellung des Standards: COI sollte von einer Auswahl verschiedener zuverlässiger Quellen bezogen werden und dem spezifischen Charakter (Mandat, Methodologie, etc.) aller verwendeten Quellen sollte Beachtung geschenkt werden.

Schlussfolgerungen/Empfehlungen

- 4) Die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat für Fälle, in denen das Risiko einer Zurückweisung (refoulement) beurteilt werden muss, einen Standard festgelegt, demzufolge nationale Behörden (einschließlich Gerichten) ihre eigenen COI-Materialien mit denen anderer verlässlicher Quellen (z.B.

Berichte von NGOs und internationale Berichte, etc.) abgleichen müssen.⁵¹ EU-Recht sieht weiters die Nutzung verschiedener COI-Quellen bei Asylverfahren vor.⁵² Um diesem Standard zu genügen, müssen mit Asyl befasste Gerichte dafür gerüstet sein, Material, das die von den Parteien bereitgestellten Länderinformationen ergänzt, zu beschaffen. Zu diesem Zweck erscheint es von entscheidender Bedeutung, einen wie auch immer gearteten internen oder externen COI-Recherchedienst zu nutzen. **Gerichten, die mit einer erheblichen Zahl an Asylfällen zu tun haben, wird daher empfohlen, einen ausgebildeten und gut ausgestatteten COI-Dienst einzurichten oder eine Kooperation mit einem professionellen unabhängigen COI-Anbieter zu eingehen.**

Exemplarische Praxis: Die Asylgerichte von Frankreich, Österreich und der Schweiz betreiben ihre eigene COI-Einrichtung. In der Slowakei, Ungarn und dem Vereinigten Königreich haben Gerichte, die mit Asylfällen zu tun haben, bestimmte interne Ressourcen für COI-bezogene unterstützende Dienste. Irische, rumänische und niederländische AsylrichterInnen haben Zugang zu professionellen externen COI-Diensten.

- 5) Die Kenntnis verschiedener Sprachen (einschließlich Englisch) ist oft Voraussetzung für die Nutzung einer Palette von verschiedenen COI-Quellen. In Ermangelung ausreichender Sprachkenntnisse müssen sich RichterInnen oft auf zusätzliche Unterstützung bei der Sammlung und Übersetzung von COI-Materialien verlassen. Zusätzlich können in vielen Ländern nur jene Materialien als Beweismittel verwendet werden, die in die offizielle Sprache des Verfahrens übersetzt oder zumindest in dieser zusammengefasst sind. **Es wird daher empfohlen, dass COI-Recherche von professionellen RechercheurInnen mit den nötigen Sprachkenntnissen durchgeführt wird, und dass COI-Dienste, die RichterInnen Informationen zur Verfügung stellen, ausreichende Kapazitäten und Ressourcen für Übersetzung haben sollten.**

Exemplarische Praxis: In den meisten Fällen stellt der unter Empfehlung Nr. 4 genannte COI-Dienst Informationen in der offiziellen Verfahrenssprache des Gerichts bereit.

IV.3 Inhaltliche Richtigkeit und Aktualität

Kurzdarstellung des Standards: COI sollte aktuell, sowie objektiv, unparteiisch und genau recherchiert werden (z.B. keine Kürzungen und selektiven Zitate).

- 6) COI-Recherche wird heutzutage weithin als eigener Berufszweig betrachtet, der spezifische Fähigkeiten und eine spezifische Ausbildung erfordert. Zur genauen und hochqualitativen Durchführung von COI-Recherche ist es wichtig, dass diese Arbeit von engagiertem, erfahrenem und gut ausgestattetem Personal erledigt wird. Die Gründung einer COI-Einrichtung, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Justiz eingeht, kann sowohl die Qualität als auch die Effizienz diesbezüglich verbessern und kann daher – unter Anderem – auch zu schnelleren gerichtlichen Überprüfungsverfahren beitragen. **Siehe Empfehlung Nr. 4.**
- 7) EU-Recht sieht auch die Nutzung aktueller COI (relevant zum Zeitpunkt der Entscheidung) in Asylverfahren vor.⁵³ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat einen ähnlichen Standard

51 Siehe beispielsweise: Salah Sheekh gegen die Niederlande, Europarat: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Para. 136, 11. Januar 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html>

52 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Artikel 8 (2) (b)

53 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Artikel 4 (3) (a); Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Artikel 8 (2) (b)

in Fällen, in denen das Risiko einer Zurückweisung (*refoulement*) beurteilt werden muss, festgeschrieben.⁵⁴ Um diese Voraussetzung einzuhalten, müssen Gerichte eventuell öfter COI-Materialien, die ihnen in Prozessakten von Verwaltungsbehörden oder nachgeordneten Gerichten bereits zur Verfügung stehen, ergänzen oder auf den neuesten Stand bringen. Dies macht Zugang zu eigenen (internen oder externen) COI-Diensten unbedingt notwendig, da RichterInnen oft nicht die Zeit und die Ressourcen haben, diese Aufgabe selbst zu übernehmen. **Siehe Empfehlung Nr. 4.**

IV.4 Transparenz

Kurzdarstellung des Standards: Um Waffengleichheit sicherzustellen und Anforderungen an ein ordentliches Verfahren zu genügen, müssen Länderinformationen transparent (allen Parteien im Verfahren zugänglich) und ausreichend mit Verweisen ausgestattet sein.

- 8) Angesichts der gravierenden Konsequenzen von Entscheidungen in Asylverfahren und unter Berücksichtigung relevanter internationaler Standards (*non-refoulement*, faires Verfahren, etc.) ist entscheidend, dass AsylwerberInnen wissen, aus welchem Grund ihr Antrag zurückgewiesen wird und eine Möglichkeit haben, Gegenargumente vorzubringen. Dieses Prinzip findet sich auch in der EU-Gesetzgebung wieder.⁵⁵ **Gerichte werden daher angeregt, alle in der gerichtlichen Überprüfung von Asylentscheidungen berücksichtigten COI-Dokumente (einschließlich jenen, die vom Gericht selbst erstellt werden) den Parteien zur Verfügung zu stellen und den Parteien ausreichend Zeit zu geben, darauf zu reagieren.**

Exemplarische Praxis: Die oben genannte Praxis scheint in den meisten (wenn auch nicht allen) EU-Mitgliedsstaaten etabliert zu sein.

54 Saadi gegen Italien, Antrags-Nr. 37201/06, Europarat: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, § 133, 28. Februar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6882e2.html>

55 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Artikel 9 (2)

Liste der Beitragenden

Belgien:	Lies Vandervoort (Amt des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose)
Bulgarien:	Mariya Yankova Ivanova-Vranesku (Sofia Stadtgericht), Valeria Ilareva (juristische Klinik für Flüchtlinge und MigrantInnen)
Dänemark:	Anne-Lise Ulf Schilling (dänisches Flüchtlingsberufungsgremium)
Deutschland:	Michael Kalkmann (Informationsverbund Asyl und Migration)
Estland:	Jelena Karzetskaja, Vadim Polestsuk (Rechtsinformationszentrum für Menschenrechte)
Finnland:	Juha Rautiainen (Verwaltungsgericht Helsinki)
Frankreich:	Martine Denis-Linton, Christophe Laurent, Florence Malvasio, Françoise Rimailho, Hélène Kummerlé, Irène Perret, Jérôme Camus, Joseph Krulić, Laurent Dufour, Martine Vezant, Pierre Begault, Faïssal Guedichi, Iskra Ilieva (französischer Nationaler Asylgerichtshof)
Griechenland:	Spyros Koulocheris (griechischer Flüchtlingsrat)
Irland:	Eamonn Cahill (Flüchtlingsberufungstribunal), Niall Maher (RDCI), John Stanley
Italien:	Helena Behr (UNHCR Italien)
Litauen:	Zita Smirnoviene (Regionales Verwaltungsgericht Vilnius)
Luxemburg:	Frank Wies
Malta:	Neil Falzon (Aditus)
Niederlande:	Mathilde W. Groenendijk (Gericht Haarlem), Hiske van den Bergh (niederländischer Flüchtlingsrat)
Österreich:	Andrea Jakober (ACCORD), Birgit Wittek
Polen:	Agata Foryś
Portugal:	João Vasconcelos (portugiesischer Flüchtlingsrat)
Rumänien:	Eleodor Pîrvu (rumänisches Einwanderungsamt), Bianca Albu (Jesuitischer Flüchtlingsdienst Rumänien), Alin-Valentin Morariu (rumänischer nationaler Rat für Flüchtlinge)
Schweden:	John Panofsky (Migrationsgericht Göteborg)
Schweiz:	Sandra Bodenmann, Anita Kanziger (schweizerischer Bundesverwaltungsgerichtshof), Rainer Mattern (schweizerische Flüchtlingshilfe)

Slowakei:	Katarína Fajnorová (Menschenrechtsliga)
Slowenien:	Boštjan Zalar (Verwaltungsgerichtshof der Republik Slowenien)
Spanien:	Marta García Cienfuegos (UNHCR Spanien), Juan Carlos Fernández de Aguirre (Oberes Nationalgericht)
Tschechische Republik:	Hana Lupačová (Oberstes Verwaltungsgericht)
Vereinigtes Königreich:	Hugo Storey (Oberes Tribunal, Immigrations- und Asylkammer), Elizabeth Williams, Stephanie Huber (Asylrechercheberatung)
Zypern:	Theophano Michaelides (Asylrevisionsbehörde), Chrystalla Katsapaou (UNHCR Zypern)

Anhang

Überblick über gerichtliche Strukturen im Bereich Asyl

Land	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland
3. Gerichtliche Instanz				Bundesverwaltungsgericht
2. Gerichtliche Instanz	Staatsrat	Oberster Verwaltungsgerichtshof (Podium 5 RichterInnen)		15 höhere administrative Gerichte
1. Gerichtliche Instanz	Legationsrat für ImmigrantInnen	Oberster Verwaltungsgerichtshof (Podium 3 RichterInnen)	Flüchtlingsberufungsgremium	52 administrative Gerichte
Land	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland
3. Gerichtliche Instanz	Oberster Gerichtshof			
2. Gerichtliche Instanz	2 Bezirksgerichte	Oberster Verwaltungsgerichtshof	Staatsrat	Staatsrat
1. Gerichtliche Instanz	2 örtliche administrative Gerichte	Helsinki Verwaltungsgerichtshof	Nationaler Asylgerichtshof	Regionales Administratives Berufungsgericht
Land	Italien	Irland	Lettland	Litauen
3. Gerichtliche Instanz	Kassationsgericht	Oberster Gerichtshof		
2. Gerichtliche Instanz	regionale Berufungsgerichte	Oberer Gerichtshof		Oberster Verwaltungsgerichtshof
1. Gerichtliche Instanz	örtliche zivile Gerichte	Flüchtlingsberufungs-tribunal	regionale Gerichte	regionale Verwaltungsgerichte
Land	Luxemburg	Malta	Niederlande	Österreich
3. Gerichtliche Instanz				
2. Gerichtliche Instanz	Verwaltungsgericht		Staatsrat	Verfassungsgerichtshof
1. Gerichtliche Instanz	Verwaltungs-tribunal	Flüchtlingsberufungs-gremium	Gerichtshof von Haag	Asylgerichtshof
Land	Poland	Portugal	Rumänien	Schweden
3. Gerichtliche Instanz		Oberstes Verwaltungsgericht		
2. Gerichtliche Instanz	Oberster Verwaltungsgerichtshof	2 Zentrale Verwaltungsgerichte	regionale Tribunale	Migrationsberufungsgericht
1. Gerichtliche Instanz	Regionales Verwaltungsgericht von Warschau	12 Fiskal- und Verwaltungsgerichte	örtliche Gerichte	3 Migrationsgerichte
Land	Schweiz	Slowakei	Slowenien	Spanien
3. Gerichtliche Instanz			Verfassungsgerichtshof	
2. Gerichtliche Instanz		Oberster Gerichtshof	Oberster Gerichtshof	Oberster Gerichtshof
1. Gerichtliche Instanz	Bundesverwaltungsgerichtshof	2 regionale Gerichte	Verwaltungsgerichtshof	Oberes Nationalgericht
Land	Tschechische Republik	Ungarn	Vereinigtes Königreich	Zypern
3. Gerichtliche Instanz			Berufungsgericht	
2. Gerichtliche Instanz	Oberster Verwaltungsgerichtshof		Immigrations- und Asylkammern (Oberes Tribunal)	Oberster Gerichtshof
1. Gerichtliche Instanz	Regionale Gerichte	5 Verwaltungsbezirksgerichte	Immigrations- und Asylkammern (Tribunal in erster Instanz)	Asylrevisionsbehörde



Hungarian Helsinki Committee