

Rainer Mattern, SFH

## COI-Standards: Die Verwendung von Herkunftsländerinformationen (COI) in Entscheiden der Asylinstanzen

**Sind spezifische Herkunftsländerinformationen, soweit relevant, zwingend in den Begründungen von Asylentscheiden darzustellen? Falls ja, entspricht die schweizerische Praxis dieser Anforderung?**

### 1. Einleitung

Im Urteil vom 27. Februar 2008 (D-5499/2006) lehnt das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht ab wie folgt:

*Das BFM geht offensichtlich gestützt auf eigene Erkenntnisse davon aus, dass Personen, welche in der ehemaligen Administration von Maschadov lediglich als einfache Beamte tätig waren, nicht gezielt verfolgt wurden. Es ist aufgrund der Aktenlage davon auszugehen, dass sich die vom BFM erwähnten «gesicherten Kenntnisse» nicht auf konkrete Aktenstücke beziehen, in welche gegebenenfalls Einsicht zu gewähren wäre (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG), sondern auf das bei der beruflichen Tätigkeit kontinuierlich und über Jahre erworbene Wissen von amtsinternen Länderexperten, deren Kenntnisse wiederum aus den unterschiedlichsten Quellen stammen. Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass keine Verletzung der Begründungspflicht vorliegt.*

Sollen sich Verfahrensbeteiligte wirklich mit dem Vertrauen auf das nichtveröffentlichte Wissen der amtsinternen Länderexperten zufrieden geben? Wäre das entscheidungsrelevante Länderwissen nicht in der Begründung zu belegen gewesen, ist somit der pauschale Hinweis auf das Wissen der Experten der Vorinstanz nicht eine Verletzung der Begründungspflicht?

Relevante, zuverlässige, präzise und aktuelle Informationen zu den Herkunftsländern (Country of Origin Information, im folgenden COI<sup>1</sup>) zu sammeln und auszuwerten, gehört heute zur Kernkompetenz jedes fairen und effizienten Asylsystems. Das Verständnis von politischen Institutionen, Entwicklungen und Machtkonstellationen in Herkunftsländern kann die entscheidende Basis für eine korrekte Einschätzung der Gründe und Motive für Verfolgung oder für die Existenz von Wegweisungshindernissen bilden.<sup>2</sup> Der Gedanke, dass für die Beschaffung, Aufbereitung und Verbreitung von COI bestimmte Standards einzuhalten sind, hat sich mit dem Wachsen der Datenfülle bei unterschiedlichen Verfahrensordnungen in den einzelnen europäischen Ländern durchgesetzt.<sup>3</sup> COI-Qualitätsstandards sind ein neueres Phänomen: Zwar ist die Beschäftigung mit der politischen, menschenrechtlichen und humanitären Situation in vielen Herkunftsländern für Verwaltung und Gerichte keine völlig neue Aufgabe. Doch

haben COI durch die Flucht von Personen aus einer wachsenden Zahl von Herkunftsländern eine neue Dimension gewonnen, auch durch die enorme Fülle der Informationen und die neuen Möglichkeiten, im Internet tagesaktuelle Entwicklungen in den Herkunftsländern zu verfolgen, schliesslich durch neue Formen der Informationsbeschaffung (neue Such- und Informationstechnologien). Die Notwendigkeit der Einbettung der Aussagen der Gesuchstellenden in COI-Kontexte ist heute zu einer ebenso alltäglichen wie anspruchsvollen Aufgabe geworden; vor 15 Jahren war die Informationsbeschaffung von COI noch vergleichsweise altertümlich. Angaben von Flüchtlingen/Asylsuchenden (subjektives Element) zu den Fluchtgründen werden heute durch Elemente einer Herkunftsländeranalyse ergänzt, deren Erfassung und Bewertung Teil der Beweiswürdigung wird.<sup>4</sup>

Eine Vergleichsstudie der unterschiedlichen COI-Systeme in zehn europäischen Ländern, darunter der Schweiz, kam noch 2007 zum Ergebnis, dass auf der Ebene der Europäischen Union keine verbindlichen Rechtsvorschriften bezüglich COI-Standards vorhanden sind.<sup>5</sup> In diesem Punkt ist jedoch eine dynamische Entwicklung zu beobachten. Die Idee *übergreifender verbindlicher Qualitätsstandards* steht im Zentrum von internationalen Harmonisierungsbemühungen der Asylverfahren, die auch die Verwendung von Herkunftsländerinformationen einbeziehen. Mit Inkrafttreten der EU-Richtlinien (Qualifikationsrichtlinie und Verfahrensrichtlinie), der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 und 13 EMRK und weiterer hoher Gerichte der einzelnen Staaten entwickeln sich die prozeduralen Anforderungen in Richtung einer zunehmend einheitlichen Verwendung von COI. Weitere Entwicklungen von ursprünglich internen Kriterien zu «soft law» (Empfehlungen, Richtlinien) bis hin zu stärkerer Verbindlichkeit sind zu erwarten.

Mit der Frage, ob und wie Country-of-Origin-Information-Standards (COI-Standards) in der schweizerischen Asylpraxis als Qualitätskriterium verwendet werden, hat sich Michael Kirschner in einer Abhandlung im Jahr 2008

<sup>1</sup> Die EU-Qualifikationsrichtlinie definiert in Art. 4 (3) COI als «all relevant facts as they relate to the country of origin at the time of taking a decision on the application, including laws and regulations of the country of origin and the manner in which they are applied». Diese Definition enthält bereits quantitative und qualitative Kriterien. Zur Definition von COI: Formisano Marco, *Methodological Challenges in Country of Origin Research*, in: *Methods of Human Rights Research*, Hrsg. Coomans, Grünfeld, Kamminga, 2009, S. 189.

<sup>2</sup> Recherche von Herkunftsländerinformationen, Trainingshandbuch, Teil 1, Accord 2004, S. 24; Kirschner Michael, *Country-of-Origin-Information-Standards als Qualitätskriterium*, Asyl 3/08; Gyulai Gábor, *Country Information in Asylum Procedure, Quality as a Legal Requirement in the EU*, Hungarian Helsinki Committee, 2007.

<sup>3</sup> Gemeinsame EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (COI), April 2008.

<sup>4</sup> Formisano, S. 191.

<sup>5</sup> International Centre for Migration Policy Development, ICMPD, *Comparative Study on Country of Origin Information Systems*, 2006.

kritisch auseinandergesetzt.<sup>6</sup> Er kommt zum Resultat, dass es in der schweizerischen Praxis noch grossen Verbesserungsbedarf bezüglich der Beschaffung, Aufbereitung, Verbreitung und Nutzung von Herkunftsländerinformationen gibt. Die Umsetzung von transparenten und verbindlichen COI-Standards hält er für nicht befriedigend gelöst. An Beispielen zeigt er auf, dass die Einhaltung von Kriterien wie Genauigkeit, Aktualität und Transparenz der verwendeten COI in Entscheiden insbesondere der ersten Instanz nicht gewährleistet ist.

Die COI-Literatur geht in aller Regel von einer Rollenverteilung zwischen Datenerhebung und Datenbewertung im Verlauf eines Rechercheprozesses aus: Einerseits gibt es in dieser Terminologie die *COI-Researcher* (Länderanalyse-spezialisten), andererseits die *Decision Maker* (Entscheider/Richter).<sup>7</sup> Die Ersteren sammeln, wählen aus und analysieren die Informationen, die sie Letzteren zur Nutzung übergeben. Aus internen Leitlinien und auch internationalen Empfehlungen<sup>8</sup> folgt implizit, dass Adressaten der Standards vor allem die *COI-Researcher* (Länderanalyse-abteilungen) seien, weniger eindeutig richten sie sich an die Entscheider/Richter (*als main user*)<sup>9</sup>. Allerdings gibt es nicht selten die Konstellation, dass *COI-Researcher* und *Decision Maker* dieselbe Person sind, etwa wenn Gerichtsschreiber/Richter selbständig Herkunftsländerinformationen sammeln und auswerten. Dass COI auch für die Juristen grosse und zunehmende Bedeutung haben, weil sie die Basis für Entscheide über die Flüchtlingseigenschaft und Wegweisungshindernisse bilden können, darf als unbestritten gelten.<sup>10</sup>

Entscheider/Richter können sich beträchtlichen Anforderungen gegenübersehen, wenn sie innerhalb kurzer Zeit über Gesuche von Personen aus unterschiedlichsten Herkunftsländern entscheiden sollen, ohne selbst über spezielles Länderwissen zu verfügen. Sie sind nicht nur mit verschiedenen Fallkonstellationen, sondern auch wechselnden politischen Szenarien in den zahlreichen Herkunftsländern konfrontiert. Es findet sich in der internationalen COI-Literatur bisher wenig zu der nahe liegenden Frage, inwieweit die Berücksichtigung von COI-Standards in einer überprüfbareren, nachvollziehbaren und transparenten Weise in die *Begründungen der Entscheide* selbst (und nicht lediglich in COI-Berichte oder *Assessments* der jeweiligen Länderanalyse-Abteilungen) eingeflossen sein und in den Entscheiden selbst sichtbar werden muss. Es ist somit zu fragen: Welche Überlegungen oder auch Rechtsgrundlagen sprechen dafür, nicht nur den Länderanalyse-Abteilungen, sondern auch den Entscheidern, Gerichtsschreibern und Richtern die Auseinandersetzung mit den COI-Standards abzuverlangen?<sup>11</sup>

Es liegt auf der Hand, dass die Beachtung der Standards sich nicht auf die ersten Phasen der Sammlung, Beschaffung, Verarbeitung von Informationen durch COI-Abteilungen der Behörden und Gerichte beschränken kann, weil es der selbstverständliche Zweck dieser Standards ist und sein muss, auf die Qualität der Entscheide im Zusammen-

hang mit Herkunftsländereinschätzungen direkt Einfluss zu nehmen, dies auch in nachvollziehbarer und überprüfbarer Art und Weise. Es kann nicht sein, dass Qualitätskriterien vor dem wichtigsten Akt des Verfahrens, dem Entscheid über ein Asylgesuch, Halt machen. Die Berücksichtigung von Kriterien wie etwa Objektivität/Ausgewogenheit oder Transparenz/Nachvollziehbarkeit muss sich auch in den Entscheiden spiegeln, weil sich sonst die Qualität der zugrundegelegten Informationen nicht einschätzen lässt. Würde die Einhaltung von Qualitätskriterien nur an die COI-Abteilungen delegiert, wäre das paradoxe Nebeneinander von ausgezeichneten (oft genug internen und nichtöffentlichen) COI-Berichten bei zugleich unzulänglichen oder unverständlichen Entscheiden zu COI-Inhalten möglich, ohne dass diese Diskrepanz nach aussen überhaupt sichtbar und anfechtbar wird. Auch würde so nicht erkennbar, wie es zu bestimmten Interpretationen und Schlussfolgerungen gekommen ist und ob und wo sich COI-Analyse und Entscheid widersprechen.

## 2. COI-Standards

Die COI-Standards sollen nur kurz skizziert werden, da sie an anderer Stelle ausführlich dargestellt sind.<sup>12</sup>

### 2.1 Prozedurale Kriterien

Zu ihnen gehören *Waffengleichheit*, Verwenden und Produzieren von *öffentlich zugänglichem Material*, *Unparteilichkeit* und *Neutralität* der Recherche und *Schutz der persönlichen Daten* des Antragstellers.

Die Standards *Waffengleichheit und Verwenden und Produzieren von öffentlich zugänglichem Material* meinen,

<sup>6</sup> Kirschner, a.a.O.

<sup>7</sup> Formisano, S. 196 ff.

<sup>8</sup> ECRE, *The Way forward, Europe's Role in the Global Refugee Protection System towards fair and efficient Asylum Systems in Europe*, 1. September 2005; UNHCR, *Anmerkungen zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament über die Intensivierung der konkreten Zusammenarbeit*, 17. Februar 2006; Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information, April 2008.

<sup>9</sup> So zum Beispiel ICPMD, S. 10: *It is therefore of uttermost importance that the country information prepared by the COI units in the receiving countries is accurate, reliable, up-to-date, impartial and objective in order to guarantee a fair and credible examination of the applicants claim*; ferner *Judicial Criteria for Assessing COI, A Checklist*, Paper for the 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6.–9. November 2006.

<sup>10</sup> ICPMD, S. 9.

<sup>11</sup> Zur aktuellen Diskussion: Immigration Advisory Service, *The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination: Critical Perspectives*, Mai 2009; Immigration Advisory Service, *The Refugee Roulette, The Role of Country Information in Refugee Status Determination*, Januar 2010; International Association of Refugee Law Judges, *Working Party on Country of Origin Information and Country Guidance, Recent Developments*, Januar 2009.

<sup>12</sup> Kirschner, S. 12; Gyulai, S. 25 ff.; Formisano, S. 190.

dass Herkunftsländerinformationen für alle Akteure des Asylverfahrens gleichermaßen zugänglich sein sollten. Am ehesten ist das bei öffentlich zugänglichen COI gewährleistet, wie sie zum Beispiel die *Information and Policy Unit des UK Home Office* kennt. Beschränkungen des Zugangs zu Situationseinschätzungen können diplomatische Gründe haben oder den Quellenschutz betreffen.

*Unparteilichkeit und Neutralität der Recherche:* Entscheide sollten auf der Basis von ausreichend Informationen aus unterschiedlichen Quellen erfolgen. Die Quellen müssen in der Lage sein, die Situation im Herkunftsland so objektiv wie möglich abzubilden, ohne dass Informationen hintangehalten oder ignoriert werden.

Schutz der *persönlichen Daten* der Asylsuchenden: Recherchen im Herkunftsland müssen Risiken für den Asylsuchenden vermeiden, auf dessen Identität sie die Behörden des Herkunftsstaates nicht direkt oder indirekt hinweisen dürfen.

## 2.2 Substanzielle Kriterien

COI sollten auf *relevanten* Fragen beruhen. Die Informationen sollten aus *verlässlichen* Quellen stammen und sollten *ausgewogen, genau* und *aktuell* sein. Sie sollten schliesslich in *transparenter* und *nachvollziehbarer* Weise dargestellt und interpretiert werden.<sup>13</sup>

*Relevanz* der Informationen heisst, dass die gefundene Information geeignet ist, die gestellte Frage zu beantworten. Relevanz kann einerseits durch den Inhalt der Frage, andererseits durch rechtliche Kriterien (Flüchtlingseigenschaft, Wegweisungshindernisse) bestimmt sein.

Identifikation der qualitativ besten Quellen ist der schnellste Weg, die gewünschte Information zu finden. Da keine Quelle vollständige und vollkommen objektive Informationen zur Verfügung stellt, sind möglichst verschiedene Quellen heranzuziehen, um ein *vollständiges* und *ausgewogenes* Bild über die Situation in einem Land zu erhalten.

*Richtigkeit* der Informationen kann durch Verifizierung vor Ort oder durch Untermauerung einer Information durch andere Quellen erreicht werden. Ob eine Information noch *aktuell* ist, hängt von der Situation im Land ab. Eine Hierarchie der Quellen kann es nicht geben,<sup>14</sup> so sind etwa Quellen von staatlichen COI-Units nicht a priori zuverlässiger als andere. Der Wert der Quelle ist zu validieren und gegenzuprüfen. Es dürfen aber auch nicht Informationen vorenthalten werden, die den eigenen Interessen (zum Beispiel der eigenen *Policy*) widersprechen.

Für ein faires Asylverfahren ist es entscheidend, dass die verwendeten Informationen und Quellen transparent und zugänglich sind. Die Quellen sollten zitiert und Fussnoten auf jeder Seite platziert werden. Es sollte deutlich werden, wie die Informationen gefunden wurden, welche Quellen konsultiert wurden und welche Quellen zu welchen Ergebnissen führten. *Transparenz* und *Nachvollziehbarkeit*

sind die meistdebattierten Qualitätsstandards. Nicht immer sind die Asylbehörden interessiert, das vorhandene COI-Material offenzulegen, was verschiedene Gründe haben kann (Interesse, den Spielraum für politische Entscheide ungeachtet anders lautender COI zu behalten; keine Schaffung von Präjudizien; Geheimhaltung, weil es sich um COI von anderen Staaten handelt). Die Qualität der Informationsbeschaffung bleibt letztlich unkontrollierbar und unangreifbar, wenn nicht ihre Transparenz – die eng mit dem Prinzip der Waffengleichheit verbunden ist – gewährleistet ist.<sup>15</sup> Nachvollziehbare und öffentlich verfügbare Information sowie Offenlegung der Informationsgewinnung verstärken die Legitimität und Akzeptanz von Entscheiden.

## 3. COI-Recherche: Von der Ausgangsfrage zum Entscheid

### 3.1 Ablauf der Recherche

Eine COI-Recherche lässt sich in unterschiedliche *Phasen (Recherchezyklen)* gliedern, innerhalb derer die einzelnen Standards je ein besonderes Gewicht haben. Ein Rechercheprozess vom Beginn bis zum Ende wird üblicherweise in der Regel folgenden Verlauf haben:

Ausgangspunkt ist eine *Frage*, die an eine Länderanalyse/COI-Unit gerichtet wird. Die Frage führt zu einer *Recherche*, d.h. zunächst zu einer Suche nach *Quellen*. Es wird eine *Auswahl* der geeigneten Quellen/Daten getroffen. Das gefundene COI-Material wird schliesslich *gewichtet* und *interpretiert (Assessment)*. Ob alternativ Länderanalyse (*COI-Researcher*) oder Entscheider/Richter (*Decision Maker*) ein solches *Assessment* vornehmen oder beide nacheinander, scheint in den europäischen Staaten unterschiedlich praktiziert zu werden.<sup>16</sup> Schliesslich wird das Resultat *verbreitet* (an Entscheider, andere COI-Units, im Web). Letzter Schritt des ganzen Prozesses ist die *Darstellung der Resultate, Würdigung der Beweise und die juristische Schlussfolgerung im Entscheid*. Es wird hier vorgeschlagen, auch den Entscheid als Teil des gesamten Rechercheprozesses zu sehen, soweit er COI-Material darstellt, interpretiert und verbreitet. Verfahrensrechtlich handelt es sich bei den COI um Beweismaterial im Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder in Fragen des Wegweisungsvollzugs.

<sup>13</sup> Kirschner, S. 14; Gyulai, S. 25 ff.; Accord, Recherche von Herkunftsländerinformationen, Trainingshandbuch, Teil 1, 2004, S. 25.

<sup>14</sup> Eine Untersuchung des Gebrauchs von COI innerhalb des britischen Asylsystems hat jedoch gezeigt, dass in der britischen Praxis de facto eine Informationshierarchie besteht, indem etwa Berichte des UK Home Office oder des US Departement of State stärkeren Einfluss hatten als etwa Berichte von NGOs: Immigration Advisory Service, The Refugee Roulette, Januar 2010, S. 94.

<sup>15</sup> Gyulai, S. 45.

<sup>16</sup> International Centre for Migration Policy Development, ICMPPD, Comparative Study on Country of Origin Information Systems, 2006.

Die Frage der Relevanz gehört in diesem Phasenmodell zur Fragestellung, die Frage der Verlässlichkeit zur Auswahl der Quellen. Ausgewogenheit, Genauigkeit und Aktualität betreffen sowohl die Auswahl der Quellen als auch Gewichtung und Interpretation der Informationen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit spielen bei der Verbreitung der COI eine Rolle (veröffentlichte Länderberichte, Entscheide).<sup>17</sup>

### 3.2 Bedeutung der Standards für die Entscheidungsfindung

Der Ort im Entscheid, an dem COI vor allem zum Zug kommen, dargestellt, interpretiert und bewertet werden, ist die *Beweiswürdigung*. Die Subsumtion oder Rechtsanwendung beinhaltet schliesslich rechtliche Schlussfolgerungen aus dem festgestellten und beweisrechtlich gewürdigten Sachverhalt. Die *Methode* des Entscheiders ist – COI betreffend – in einem ersten Schritt ähnlich wie die des Länderanalytikers. Es geht ebenfalls darum, COI zu erfassen, zu verstehen und zu gewichten. In der Würdigung des Beweismaterials und der rechtlichen Subsumtion nehmen dann finale Entscheidungsvorstellungen Einfluss auf die Bewertung, mögliche Ergebnisse werden vorweg ins Auge gefasst, und an ihnen wird die Verstehbarkeit und Verwendbarkeit des Datenmaterials gemessen. Das Resultat der Selektion und Wertung wird in der Praxis meist den Eindruck selbstverständlicher Richtigkeit und Allgemeingültigkeit hervorrufen wollen und keinen Zweifel daran lassen, dass der Entscheid alle Evidenz auf seiner Seite hat. Nahe liegender Weise kann eine solche Methodik in einem Spannungsverhältnis zu COI-Standards stehen, die balancierte und vollständige Informationen postulieren, zumal es ein gewisses Risiko gibt, nun nur noch die den eigenen Standpunkt stützenden COI heranzuziehen. Das kann aber umgekehrt nicht bedeuten, dass Kriterien wie Verlässlichkeit, Richtigkeit, Ausgewogenheit (oder eine Begründung, weshalb einer Information mehr Glaube geschenkt wird als einer andern), Aktualität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht auch für den Entscheider massgeblich zu sein haben und sich im Entscheid nicht wiederfinden müssen.

An den Schnittstellen zwischen Informationsbeschaffung, Interpretation der Informationen und juristischer Wertung gibt es mehrere Verschränkungen: Einerseits wird häufig die juristische Relevanz schon die Fragestellung bestimmen, andererseits müssen auch Entscheider die komplexen und teils gegensätzlichen Länderinformationen erfassen und verstehen, um sie interpretieren, einordnen und rechtlich bewerten zu können. COI können und sollen glaubwürdige Aussagen der Asylsuchenden nicht ersetzen, sie sind aber in die Beurteilung einzubeziehen. Risikosituationen, die für die Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft oder von Wegweisungshindernissen massgeblich sind, können sich mitunter überhaupt erst unter Berücksichtigung von COI erschliessen.

## 4. Zur Verbindlichkeit der Standards

Gibt es über die Selbstverpflichtung hinaus, die darin liegt, dass alle Hauptakteure im europäischen Asyl-Feld (Regierungen, NGOs, Gerichtsbarkeit, UNHCR) eigene Qualitätsstandards zu Herkunftsländerinformation entwickelt haben, eine weitergehende *Pflicht*, die Einhaltung derartiger Standards nicht nur intern, sondern auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit und gegenüber Verfahrensbeteiligten einzuhalten und zu dokumentieren?

Die EU-Richtlinien, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 3 EMRK und allgemeine Verfahrensprinzipien des Verwaltungsverfahrens sprechen dafür, dass es sich bei den Standards nicht lediglich um unverbindliche und intern zu handhabende Empfehlungen handelt.

### 4.1 EU-Richtlinien

Die Qualifikationsrichtlinie wie die Verfahrensrichtlinie enthalten Standards mit einem klar gesetzlich bindenden Effekt für die Mitgliedstaaten, es handelt sich allerdings lediglich um *Mindeststandards*. Sie anerkennen und betonen die grundsätzliche Bedeutung von Herkunftsländerinformationen. Aus den Formulierungen lassen sich COI-Standards wie Relevanz, Vollständigkeit, Genauigkeit, Aktualität, ausserdem ein quantitatives Element («einschliesslich der Rechts- und Verwaltungsvorschriften...») herauslesen.<sup>18</sup> Dass genaue und aktuelle Informationen zu sammeln sind, besagt noch nichts darüber, wie diese zu evaluieren und im Entscheid zu dokumentieren sind. Doch würde die vorgeschriebene Sammlung von Informationen ohne ihre sachgerechte Berücksichtigung im Entscheid wenig Sinn machen.

Das Dubliner Zuständigkeitssystem basiert auf der Annahme, dass Asylsuchenden und Flüchtlingen in allen Dublin-Staaten gleichwertiger materieller und verfahrensrechtlicher Schutz gewährt wird. Die Schweiz hat sich daher – auch wenn sie nicht vertraglich zur Übernahme der gemeinschaftsrechtlichen Erlasse verpflichtet ist – an dem Schutzniveau der übrigen «Dublin»-Staaten zu orientieren.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Gyulai, S. 45 ff.

<sup>18</sup> Art. 8 (2) (b) der Verfahrensrichtlinie verlangt, dass *genaue* und *aktuelle* Informationen verschiedener Quellen gesammelt werden, wie etwa des UNHCR, über die allgemeine Lage in den Herkunftsstaaten der Asylbewerber und gegebenenfalls in den Staaten, durch die sie gereist sind. Nach Art. 4 (3) (a) der Qualifikationsrichtlinie sind bei der Prüfung *alle* mit dem Herkunftsland verbundenen Tatsachen, die *zum Zeitpunkt der Entscheidung* über den Antrag *relevant* sind, *einschliesslich* der Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Herkunftslandes und der Weise in der sie angewandt werden, zu berücksichtigen.

<sup>19</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, UNHCR (Hrsg.), Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht, eine Vergleichsstudie, Bern 2009, S. 293.

#### 4.2 COI und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Urteile des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* entfalten zwar unmittelbare Wirkung nur für den verklagten Staat, stellen jedoch Prinzipien auf, die von allen Signatarstaaten zu respektieren sind und eine Art interpretative und leitende Autorität bei der Entscheidungsfindung bilden.<sup>20</sup>

Die sich verändernde Rolle der COI lässt sich gut an der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 3 EMRK ablesen, beginnend mit einer zunächst widerstrebenden Haltung gegenüber COI-Standards Anfang der 1990er-Jahre<sup>21</sup> über das wegweisende Urteil *Chahal* von 1996<sup>22</sup>, in dem der Gerichtshof selbst eine Sammlung von Informationen zusammenstellte und sich auf substantive COI-Standards bezog, bis zum Urteil *Salah Sheekh* von 2007<sup>23</sup>, in dem der Gerichtshof umfangreiches COI-Material präsentierte, explizit wesentliche Qualitätsstandards anwandte und postulierte, dass neben dem eigenen COI-Material der Asylbehörden auch weitere Quellen zu berücksichtigen sind (COI-Material anderer Staaten, der UNO-Organisationen und von NGOs). In neueren Entscheidungen des Gerichtshofs, insbesondere in *N.A. v. UK* aus dem Jahr 2008<sup>24</sup>, werden diese Überlegungen zum Einsatz und der Rolle von COI weiter vertieft. Der Gerichtshof bezieht sich unter Verwendung umfangreichen COI-Materials zu Sri Lanka ausdrücklich auf Standards wie Genauigkeit, Unabhängigkeit, Verlässlichkeit, Objektivität, Reputation der Quellen, Methodologie in der Zusammenstellung der Quellen, Konsistenz der Schlussfolgerungen und Erhärtungen der Informationen durch verschiedene Quellen.

Das Urteil des Gerichtshofs wie auch der zur selben Thematik ergangene Entscheid des britischen *Asylum and Immigration Tribunal* zur Situation in Sri Lanka<sup>25</sup> sind wegen der vorbildlichen und mit Quellen belegten Darstellung der Lage im Herkunftsland und der präzisen Auflistung von Risikofaktoren nicht nur Meilensteine in der Berücksichtigung und Darstellung von COI (im Sinn von *best practice*). Dem Urteil des Gerichtshofs kommt auch eine präjudizielle Verbindlichkeit zu, indem es Massstäbe für eine künftige Handhabung der COI-Qualitätsstandards setzt.

#### 4.3 COI-Standards und Prinzipien des Verwaltungsverfahrens

Bei näherem Hinsehen liegen sowohl allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen wie dem Untersuchungsgrundsatz, dem rechtlichen Gehör und der Begründungspflicht ähnliche, wenn nicht dieselben Grundideen zugrunde wie den COI-Standards. Es geht jeweils um Fairness, Waffengleichheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz, auch wenn die Standards eine andere Entstehungsgeschichte haben, eine verschiedene Terminologie verwenden, auf anderen Rechtsquellen beruhen und auch wenn der Grad der Kodifizierung ein unterschiedlicher ist.

Entscheider/Richter können ebenfalls Länderanalysearbeit betreiben (und tun das auch), doch sind sie meist nicht Länderspezialisten. Selbst dann, wenn es Vorarbeiten der eigenen Länderanalyse-Abteilung gibt, müssen die Juristen die gelieferten Ländermaterialien sichten, auswählen und gewichten, einerseits auf den individuellen Fall fokussiert, andererseits immer wieder auch in generalisierter Form, soweit es um die Zugehörigkeit von Asylsuchenden zu Risikogruppen geht. «Begründete Furcht vor Verfolgung» und künftige Risiken betreffen Schlüsselfragen bei der Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft und machen es notwendig, sowohl die zurückliegenden Erfahrungen des Individuums als auch vergangene Praktiken des Staates oder Dritter im Herkunftsland zu berücksichtigen. Historische Evidenz und aktuelle Verfolgungsmuster in den Herkunftsländern sind als wichtige Indikatoren für künftige Risiken meist nur durch Einbettung in COI-Kontexte zu verstehen.<sup>26</sup>

Von den in Art. 12 VwVG aufgezählten Beweismitteln lässt sich COI-Material je nachdem als Urkunden, Auskünfte oder Zeugnis von Drittpersonen (sachverständige Zeugen) oder auch als Gutachten von Sachverständigen interpretieren. Am instruktivsten erscheint der *Vergleich von COI mit Sachverständigengutachten* (technisch, medizinisch, wirtschaftlich, naturwissenschaftlich), die wie COI von Entscheidern/Richtern verstanden, interpretiert und bewertet werden müssen, selbst wenn eigene Fachkenntnisse nicht vorauszusetzen sind. *Beweiswürdigungskriterien* bei Gutachten – das lässt die Nähe zu den COI-Standards erkennen – sind *Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit*.<sup>27</sup> Der Beweiswert bei Gutachten lässt sich nur verneinen, wenn konkrete Indizien gegeben sind, die die Zuverlässigkeit des Gutachtens in Zweifel ziehen.<sup>28</sup> Dieser Gedanke lässt sich auch auf die Aussagekraft von COI übertragen.

<sup>20</sup> Wildhaber Lucius in: Foreword to Jan Sikuta and E. Hubalkova, European Court of Human Rights: Case Law of the Grand Chamber 1998–2006: (...) *the judgements of the Strasbourg Courts are considered to have not just a «deciding authority in the cases «ad-judicated», but also a kind of value of precedent or «interpretative» or «guiding authority» in other similar cases (...)*; Achermann Alberto/Caroni Martina, in Handbuch Ausländerrecht, 2. Auflage, Hrsg. von Uebersax Peter u.a., Kap. II, Ziff. 2.

<sup>21</sup> Gyulai, S. 18.

<sup>22</sup> European Court of Human Rights, Quelle: [www.menschenrechte.ac.at/orig/96\\_6/Chahal.pdf](http://www.menschenrechte.ac.at/orig/96_6/Chahal.pdf).

<sup>23</sup> European Court of Human Rights, Case of *Salah Sheekh v. The Netherlands*, Strasbourg, 11. Januar 2007; Gyulai, S. 18.

<sup>24</sup> European Court of Human Rights, Case of *N.A. v. The United Kingdom*, Strasbourg, 17. Juli 2008.

<sup>25</sup> Publikation 11. Dezember 2009, Quelle: [www.unhcr.org/refworld/publisher,GBR\\_AIT,,,4b2613ca2,o.html](http://www.unhcr.org/refworld/publisher,GBR_AIT,,,4b2613ca2,o.html).

<sup>26</sup> Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A checklist, a.a.O.

<sup>27</sup> BGE 122 V 161; 123 V 331 ff.

<sup>28</sup> Rechtsprechung des BVGer, zum Beispiel E-6927/2006 vom 9. November 2007; Bühler Alfred, Die Beweiswürdigung von Gerichtsgutachten im Zivilprozess, Quelle: [www.sjwz.ch/\\_files/Buehler\\_Beweiswuerdigung\\_Gerichtsgutachten.htm](http://www.sjwz.ch/_files/Buehler_Beweiswuerdigung_Gerichtsgutachten.htm).

#### 4.3.1 COI und freie Beweiswürdigung

Die *freie Beweiswürdigung* (Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 40 BZP) bedeutet nicht, die Beweise nach eigenem Gutdünken zu werten, sondern dass die Person, die entscheidet, alle Beweismittel objektiv zu prüfen hat, unabhängig davon, von wem sie stammen. Danach hat sie zu bestimmen, ob die Unterlagen eine zuverlässige Beurteilung des strittigen Rechtsanspruches erlauben. Freie Beweiswürdigung heisst, dass es keine Bindung an starre Beweisregeln gibt, die vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zu Stande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben,<sup>29</sup> sondern die freie Überzeugung ist massgeblich, ob die vorliegenden Ergebnisse als richtig und beweiskräftig erachtet werden. Die Beweiswürdigung muss der Nachprüfung durch einen neutralen, besonnenen, erfahrenen und vernünftigen Dritten standhalten. Um formelle Beweisregeln handelt es sich bei den COI-Standards nicht. Weder bestimmen sie inhaltlich die Bedeutung bestimmter Beweismittel, noch definieren sie die Beweismittel hierarchisch nach ihrem Beweiswert oder schreiben rigid ein bestimmtes Vorgehen vor. Sie sind eher Interpretationshilfen oder Würdigungskriterien, vergleichbar der von der Rechtsprechung entwickelten Praxis, dass in Fachfragen die Behörde nicht ohne triftige Gründe von einem Gutachten abweichen darf beziehungsweise dass Abweichungen zu begründen sind.

#### 4.3.2 COI und Begründungspflicht

Die Pflicht, eine Beweiswürdigung zu begründen, fliesst, genauso wie die Pflicht zur Urteilsbegründung überhaupt, aus dem Verfahrensgrundsatz des *rechtlichen Gehörs* (Art. 29 Abs. 2 BV/Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Es muss in *nachvollziehbarer Weise* dargelegt werden, wieso einem Beweismittel ein besonderes Gewicht zukommt, während einem anderen Beweismittel die Beweiskraft abgesprochen wird. Im Fall der Würdigung eines Gutachtens muss der Richter die sachverständigen *Schlussfolgerungen* verstehen und *nachvollziehen* können. Hierfür muss er sich einen gewissen Sachverstand auf dem im konkreten Fall relevanten technischen, naturwissenschaftlichen, medizinischen oder wirtschaftlichen Wissensgebiet aneignen, auch wenn er Laie ist. Ähnliches lässt sich zur Würdigung von COI sagen, die ebenfalls Spezialwissen (anthropologischer, sozialwissenschaftlicher, politischer und medizinischer Art) enthalten können. Wie bei Sachverständigengutachten hat die Behörde/das Gericht die Überlegungen zu nennen, von denen sie/es sich leiten lässt. Die Begründung des Entscheids dient einerseits der Selbstkontrolle des Gerichts und soll andererseits den Parteien und der Rechtsmittelinstanz die Überprüfung oder gegebenenfalls Anfechtung der vorgenommenen Beweiswürdigung ermöglichen. Die Würdigung und Gewichtung komplexer COI-Inhalte lässt sich ebenso wenig an eine Länderanalyseabteilung delegie-

ren, wie die Beurteilung naturwissenschaftlich-technischer Sachfragen vollständig Sachverständigen überlassen werden darf. Dem Begründungserfordernis wird entsprochen, wenn die Darlegung des COI-Materials und seine Validierung im Entscheid analog zu einem Sachverständigengutachten oder anderen Beweismitteln verständlich und nachvollziehbar dargestellt und schlüssig interpretiert sind.

#### 4.3.3 COI und Untersuchungsgrundsatz

Der *Untersuchungsgrundsatz* auferlegt den Asylbehörden die Pflicht, die für das Verfahren erforderlichen Sachverhaltsunterlagen zu beschaffen, die rechtlich relevanten Umstände abzuklären und darüber ordnungsgemäss Beweis zu führen.<sup>30</sup> Sofern zur Feststellung des Sachverhalts notwendig, sind die Behörden über die Anhörung hinaus zu weiteren Abklärungen verpflichtet (Art. 41 AsylG).<sup>31</sup> Daraus ergibt sich auch die Pflicht der Asylinstanzen, die Menschenrechtssituation und die politische Entwicklung in den Herkunftsländern der Asylsuchenden möglichst umfassend zu verstehen, zu dokumentieren und diese Informationen zu verwenden. Dabei sind die Behörden nach dem Untersuchungsgrundsatz nicht nur gehalten, nach Elementen zu suchen, die gegen die Asylsuchenden sprechen, sondern auch die zu ihren Gunsten sich auswirkenden.

#### 4.3.4 COI und Akteneinsicht/Öffentlichkeitsgesetz

Akteneinsicht besteht grundsätzlich in alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke (Art. 26 Abs. 1 b VwVG), dazu gehören auch schriftliche Herkunftsländerinformationen. Das *Öffentlichkeitsprinzip* will vor allem Transparenz bezüglich der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung staatlicher Organe herstellen. Mit dem Paradigmenwechsel vom *Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt* kann nur noch das als vertraulich gelten, was vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist.<sup>32</sup> Dieser Paradigmenwechsel hat indirekte Auswirkungen auf den Umfang des Akteneinsichtsrechts im Verfahren: Alle Dokumente, die nach den Regeln des (wegen Art. 3 für Verfahrensakten nicht unmittelbar anwendbaren) BGÖ für jedermann zugänglich wären, müssen das auch für die Parteien des Verfahrens sein.<sup>33</sup> Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie

<sup>29</sup> Auer, Müller, Schindler: Kommentar zum VwVG, 2008, Art. 12, Rn. 17.

<sup>30</sup> SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, S. 152 ff.

<sup>31</sup> SFH, a.a.O.

<sup>32</sup> Auer, Müller, Schindler, Art. 26, Rn. 7; Pasquier, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes, Institut de hautes études en administration publique, 24. April 2009, S. 3.

<sup>33</sup> Auer, Müller, Schindler, a.a.O.

interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wäre. Auch wird von der Lehre die Ausnahme interner Akten vom Akteneinsichtsrecht abgelehnt.<sup>34</sup> COI oder auch interne Policy-Dokumente (COI betreffend) unterstehen dem Akteneinsichtsrecht. Es wäre jedenfalls nicht zu begründen, weshalb sie a priori dem Zugang der Öffentlichkeit (oder der Parteiöffentlichkeit) entzogen sein sollen. Die Zitierung der verwendeten COI ist aus Gründen der Praktikabilität dem für alle Beteiligten aufwändigen Antragsverfahren der Akteneinsicht vorzuziehen, zumal Akteneinsicht in COI-Material, das nicht offengelegt oder identifizierbar ist, gar nicht beantragt werden kann. Mehr Transparenz könnten auch zum Beispiel Erkenntnismittellisten (Listen des verwendeten COI-Materials und der berücksichtigten Rechtsprechung) herbeiführen, wie sie deutsche Verwaltungsgerichte verwenden.<sup>35</sup>

## 5. Länderanalyse der Asylbehörden/des Asylgerichts in der Schweiz

In der Schweiz unterhalten sowohl das Bundesamt für Migration (BFM) wie auch das Bundesverwaltungsgericht eigene Länderanalyse-Abteilungen für die Beschaffung, Aufbereitung und Verbreitung von COI.<sup>36</sup> Im *Bundesamt für Migration* war bisher die Sektion Migrations- und Länderanalyse (MILA)<sup>37</sup> alleine zuständig, beim *Bundesverwaltungsgericht* sind sowohl die Abteilung Länderexpertisen als Teil der Wissenschaftlichen Dienste wie auch Gerichtsschreiber und Richter selbständig tätig bei der Beschaffung, Aufbereitung und Nutzung von COI.<sup>38</sup> Beide Instanzen greifen auf öffentliche Informationen aus dem Internet zurück, konsultieren zudem nicht-öffentliche interne (Asylum retrieval and information system, Artis) oder externe (von EU-Partnerländern betriebene) Datenbanken oder ziehen Experten hinzu. Sie stützen Entscheide auch auf Abklärungen vor Ort (Abklärungsreisen, Liaison-Officers, Botschaftsauskünfte).

### 5.1 Länderanalyse im Bundesamt für Migration

Die Arbeit der Länderanalyse des *Bundesamts für Migration (BFM)* war bisher in der Abteilung MILA untergebracht. Die Länderexperten beantworten Einzelanfragen, geben breitere Informationen in Lage- und Migrationsberichten zu zahlreichen Ländern, die als Grundlage für Lenkungsentscheide gelten (generelle Asyl- und Wegweisungspraxis für Herkunftsländer) und sind für die Früherkennung von neuen Entwicklungen und Trends im Asylbereich (Führungscockpit) verantwortlich. Der Inhalt der Herkunftsländerberichte wurde, von veralteten Berichten abgesehen, bisher nicht öffentlich zugänglich gemacht, und in den Entscheiden des BFM wurden die verwendeten MILA-Quellen wie auch andere COI-Quellen kaum je zitiert oder als solche kenntlich gemacht. Die meisten

COI-Materialien, Analysen und Prognosen sind bisher ausschliesslich für den internen Gebrauch bestimmt, d.h. für Zielgruppen innerhalb des Amtes (Geschäftsleitung, Stabsbereiche und für das Asylverfahren zuständige Sektionen), nicht aber für die Öffentlichkeit (auch nicht die Parteiöffentlichkeit). Damit bleibt häufiger als nicht die Basis und Methode der länderspezifischen Erkenntnisse des BFM den Verfahrensbeteiligten unbekannt, wenn auch nicht der zweiten Instanz. Die Einschätzung, Gewichtung und Wertung der Produkte der Herkunftsländeranalyse obliegen ausschliesslich der Direktion, den Linienvorgesetzten und den für die Entscheidung zuständigen Personen. Die Selbstbeschreibung der Abteilung enthält eine deutliche und gewollte Distanzierung von Glaubwürdigkeitsbeurteilungen einerseits und politischer oder juristischer Wertung andererseits.

### 5.2 Länderexpertise des Bundesverwaltungsgerichts

Die COI-Unit des *Bundesverwaltungsgerichts* ist dem Generalsekretariat des Gerichts unterstellt und in die Wissenschaftlichen Dienste (Informatik, Bibliothek, juristische Dokumentation, Publikationen der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Internet- und Intranetauftritt, Länderexpertisen) integriert. Die Produkte der Dienstleistungseinheit Länderexpertisen, die auf Anfragen von Richtern und Gerichtssekretären erstellt werden, sind nicht öffentlich, auch nicht die Arbeitsmethodik.<sup>39</sup> Entscheide des Gerichts können sich auf «aktuelle», «neue» oder «neueste» Lageanalysen/Länderexpertisen, die jedoch nicht öffentlich sind, oder auf Grundsatzentscheide des Bundesverwaltungsgerichts (neue oder ältere) beziehen.<sup>40</sup>

Anders als in Entscheiden des BFM enthalten die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts meist Hinweise auf COI-Quellen in sehr unterschiedlichem Umfang (je nach dem, ob es sich um «Alltagsgeschäft» oder um Leitentscheide handelt). Eine Bezugnahme auf die (nichtveröffentlichten) Ländermaterialien des BFM erfolgt in den Urteilen des Gerichts nicht. Einzelne Leitentscheide (etwa zu Sri

<sup>34</sup> Auer, Müller, Schindler, Art. 26, Rn. 39.

<sup>35</sup> Beispiel: Erkenntnismittellisten des VG Stade, Quelle: [www.verwaltungsgericht-stade.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=19617&article\\_id=72126&psmand=130](http://www.verwaltungsgericht-stade.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=19617&article_id=72126&psmand=130).

<sup>36</sup> Kirschner, S. 15.

<sup>37</sup> Inwieweit anstehende Umstrukturierungen die Arbeitsweise der Länderanalyse des BFM beeinflussen werden, kann noch nicht eingeschätzt werden. Ende Mai 2010 verweist die Website des BFM noch auf die Abteilung Migrations- und Länderanalysen (MILA): [www.bfm.admin.ch/etc/media/lib/data/migration/asyl\\_schutz\\_vor\\_verfolgung/asylverfahren/handbuch\\_asylverfahren/handbuch\\_deutsch.Par.0002.File.tmp/Kap\\_A\\_2-0108.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/media/lib/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/asylverfahren/handbuch_asylverfahren/handbuch_deutsch.Par.0002.File.tmp/Kap_A_2-0108.pdf).

<sup>38</sup> Kirschner, S. 15 ff.

<sup>39</sup> Kirschner, S. 16.

<sup>40</sup> ICMPD, S. 90.

Lanka<sup>41</sup>, Irak<sup>42</sup>, Kosovo/Serbien<sup>43</sup>) sind erkennbar an COI-Standards orientiert. Solche Entscheide enthalten Listen mit COI beziehungsweise eine umfangreiche und abgewogene Darstellung von COI-Material. Anders verhält es sich mit anderen Entscheiden, die sich teilweise sehr selektiv auf COI-Quellen beziehen.

## 6. Darstellung von COI in Entscheiden der Asylbehörden

Zwei Beispiele können nur als Einführung in die Problematik dienen. Eine repräsentative und umfassende Darstellung der Praxis der Asylbehörden in der Nutzung von COI ist im Rahmen eines solchen Artikels nicht möglich und muss einer breiteren Untersuchung vorbehalten bleiben. Problemfelder in den Entscheiden beider Instanzen bleiben – und das wäre in weiteren Analysen von Entscheiden zu zeigen – eine selektive, einseitige oder nicht aktuelle Verwendung von COI oder ausschliesslich solcher Informationen, die das eigene Argument stützen, auch wenn die Quellenlage vielschichtig ist. Ferner der pauschale Hinweis auf «Erkenntnisse» der Behörde/des Gerichts, falsch zitierte COI beziehungsweise das gänzliche Unterlassen von Zitaten und eine legalistische Darstellung (Rückschluss von der Existenz gesetzlicher Normen auf eine entsprechende Praxis in den Herkunftsstaaten). Schliesslich die mangelnde Sichtbarkeit von Einfluss und Druck der politischen Agenda in Entscheiden (Lenkungs- oder andere Policy-Entscheide, die im Widerspruch zu anderem COI-Material stehen können). Es lassen sich anhand der folgenden Beispiele zu Roma-Gemeinschaften in Kosovo aber doch Trends erkennen, die jedem vertraut sind, der die Praxis verfolgt. Die Beispiele könnten sich eben so gut auf ein anderes Herkunftsland oder andere Risikogruppen beziehen, die Methodik in der Darstellung von COI durch die Asylinstanzen wäre ähnlich.

### 6.1 Bundesamt für Migration (BFM)

Generelle Lagebeurteilungen zu Herkunftsländern in BFM-Entscheiden werden gewöhnlich in der Form von Textbausteinen dargestellt, die bezogen auf bestimmte Länder, Gruppen, Konstellationen ähnlich oder identisch aufgebaut sind. Der folgende Auszug eines Entscheids aus dem Jahr 2010 behandelt das Thema der Schutzfähigkeit des kosovarischen Staates gegenüber Roma:

*Nach der Verfassung, die am 15. Juni 2008 in Kraft trat, ist auch nach dem Statuswechsel eine internationale zivile und militärische Präsenz vorgesehen. Im Kosovo bestehen mit der UNMIK und der EU zwei internationale Missionen. (...) Die EULEX-Mission umfasst Polizisten, Richter, Staatsanwälte und Strafvollzugsbeamte. Die internationalen Sicherheitskräfte sowie die Kosovo Police (KP) garantieren die Sicherheit und sind weitgehend in der Lage,*

*die ethnischen Minderheiten im Kosovo zu schützen. Bei Übergriffen intervenieren die Sicherheitskräfte regelmässig und bei Straftaten gegen Angehörige von Minderheiten werden Ermittlungen aufgenommen. Zentrale Polizeifunktionen werden weiterhin von internationalen Polizeikräften wahrgenommen. Die neue kosovarische Verfassung gesteht den Minderheiten umfassende Rechte zu.*

*Da demnach vom Vorhandensein eines adäquaten Schutzes durch den Heimatstaat auszugehen ist, sind die geltend gemachten Übergriffe und die Angst vor Verfolgung durch Dritte im vorliegenden Fall nicht asylrelevant. (...)*

Die Lageeinschätzung des BFM enthält hier wie auch in anderen Fällen keine Bezugnahme auf Quellen, sie macht eher den Eindruck einer Zusammenfassung von allgemein bekannten und evidenten Tatsachen. Wie sich das BFM ein Bild über die Situation gemacht hat, ergibt sich aus dem Entscheid nicht. Einige der im Entscheid abgehandelten Themen hätten es verdient, mit aktualisiertem Material belegt zu werden. Die Erwähnung von Minderheitenrechten in der Verfassung sagt nichts über ihre tatsächliche Respektierung (legalistische Sichtweise), wie auch die blosse Existenz von Sicherheitsstrukturen nichts über die Effektivität des Schutzes von Minderheiten aussagt. Seit Jahren weisen Berichte auf grosse Probleme in der Verfolgung von Verbrechen an Minderheiten hin, Verbrechen an Angehörigen der Roma-Gemeinschaften in Kosovo wurden kaum je aufgeklärt.<sup>44</sup> Ob die kosovarischen und internationalen Sicherheitsorgane in der Vergangenheit effektiven Schutz geboten haben, ist mehr als umstritten. Als Beleg für aktuelle Effektivität des Schutzes nennt das Urteil den Umstand, dass Ermittlungen aufgenommen werden. Über Effektivität lässt sich aber nur etwas sagen, wenn die Ermittlungen Resultate gebracht haben. Dazu schweigt der Text. Die Einschätzung in Medien und Fachartikeln ergeben ein anderes Bild. Diese sprechen im Zusammenhang mit Kosovo von «beinahe gescheitertem Staat»<sup>45</sup>. Oder: «Das Justizwesen in Kosovo besteht nur dem Namen nach.»<sup>46</sup> Das Justizsystem gilt nach Human Rights Watch als die schwächste unter Kosovos Institutionen<sup>47</sup>, und die International Crisis Group spricht davon, dass Polizei, Ankläger und Gerichte in wesentlichen Belangen versagen, auch wenn sie «besser versagen» als früher.<sup>48</sup> Somit fasst der Textbaustein eine zumindest widersprüchliche Quellenlage

<sup>41</sup> E-2775/2007.

<sup>42</sup> E-6982/2006.

<sup>43</sup> D-7581/2008; D-7558/2008.

<sup>44</sup> SFH, Kosovo: Sicherheit und Gerechtigkeit für die Minderheiten, 2006, S. 10 ff. mit Quellenhinweisen.

<sup>45</sup> Äusserung des US-Botschafters in Kosovo, Christopher Dell, in «Der Frust mit der Freiheit», Tagesanzeiger, 16. Februar 2010.

<sup>46</sup> Tagesanzeiger, a. a. O.

<sup>47</sup> Human Rights Watch, Kosovo's Criminal Justice Scorecard, März 2008.

<sup>48</sup> International Crisis Group, The Rule of Law in Independent Kosovo, 19. Mai 2010, S. 22.



nicht angemessen zusammen. Soweit der Entscheid den Eindruck erweckt, die Minderheiten könnten bei den EU-Missionen Anzeigen oder Beschwerden einreichen und diese seien (über Monitoring-Aufgaben hinaus) direkt in den Minderheitenschutz involviert, entspricht das nicht der aktuellen Situation.<sup>49</sup> Dass dem Textbaustein eine differenzierte Beurteilung der Sicherheitslage der Minderheiten durch die amtsinterne *COI-Unit* vorausgegangen ist, ist zwar nicht auszuschliessen, sie wird aber jedenfalls im Entscheid nicht sichtbar.

## 6.2 Bundesverwaltungsgericht

Auch das Bundesverwaltungsgericht äussert sich zur Schutzzfähigkeit des kosovarischen Staats im Hinblick auf Roma in einem Entscheid aus dem Jahr 2010:<sup>50</sup>

*Nach den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts sind in Kosovo die bisher zuständigen Behörden – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – systematisch gegen Bedrohungen und Übergriffe Dritter vorgegangen. Insoweit kann zum heutigen Zeitpunkt vom Schutzwillen und auch von einer weitgehenden Schutzzfähigkeit der in Kosovo tätigen nationalen Sicherheitsbehörden, namentlich der UNMIK, des Kosovo Police Service (KPS) und der Kosovo Force (KFOR) ausgegangen werden. Die Vertreter der neuen Regierung haben sich im Rahmen ihrer Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 verpflichtet, sämtliche Verträge und Absprachen, die sich aus dem «Umfassenden Vorschlag zur Regelung des Kosovostatus» des Sondergesandten des UNO-Generalsekretärs für den Prozess zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovos ergeben, vollumfänglich zu erfüllen. Die allgemeine Lage der Ashkali, «Ägypter» und Roma hat sich indessen nicht wesentlich verbessert; es konnten zwar nur noch vereinzelt direkte Gewaltanwendungen gegen sie festgestellt werden, doch sind sie nach wie vor schwierigen Lebensbedingungen sowie Diskriminierungen in den Bereichen Erziehung, Gesundheitsversorgung, Wohnen und Beschäftigung ausgesetzt (vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Kosovo: Zur Lage der Roma in Kosovo, Gutachten der SFH-Länderanalyse vom 26. August 2006, Updates der SFH-Länderanalyse vom 12. August 2008 (S. 19) und vom 21. Oktober 2009 (S. 15 ff). Gemäss dem erwähnten SFH-Gutachten vom 26. April 2006 geniessen Roma wie auch Serben ein verhältnismässig grosses Mass an Sicherheit. In Würdigung der vorstehenden Erwägungen vertritt das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, dass Angehörige ethnischer Minderheiten weiterhin grundsätzlich die Möglichkeit haben, sich an die Behörden zu wenden und diese um Schutz vor Belästigungen Dritter zu ersuchen. (...)*

Auch das Bundesverwaltungsgericht bezieht sich in einer – soweit es um Quellen geht – etwas ausgewogeneren Beschreibung auf eigene «Erkenntnisse» zur Effektivität der Schutzgewährung («systematisches Vorgehen»), ohne näher zu bezeichnen, auf welchen Quellen diese beruhen.

Die UNMIK im Jahr 2010 als einen Faktor zu bezeichnen, der für Schutzzfähigkeit und Schutzwillen verantwortlich ist, kann für den albanisch besiedelten Teil Kosovos kaum als aktuelle Information gelten, da die UNMIK dort keine Rolle mehr spielt. Die Verpflichtungserklärungen der neuen kosovarischen Regierung, alle Verträge zu erfüllen, besagen nicht, dass sie dazu überhaupt in der Lage ist (legalistische Sicht). Dass die Minderheiten die Möglichkeit haben, sich an die Behörden zu wenden und um Schutz zu bitten, sagt für sich wenig über eine der Anzeige folgende Schutzgewährung aus. Das Problem in Kosovo ist nicht die fehlende Möglichkeit einer Anzeigenerstattung, sondern das Klima der Straflosigkeit und der Ergebnislosigkeit von Ermittlungen. Von den erwähnten Informationen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH wird die am weitesten zurückliegende (2006) als Beleg dafür genannt, dass Roma wie auch Serben ein verhältnismässig grosses Mass an Sicherheit geniessen. Das ist allerdings nicht die Aussage dieses Gutachtens, ganz im Gegenteil. Insgesamt ist die Abwägung der COI-Quellen wenig transparent, und es wird nicht sichtbar, inwieweit die «Erkenntnisse» das Resultat eigener Recherchen sind, der Einheit Länderexpertisen des Bundesverwaltungsgerichts oder des Quellenmaterials der ersten Instanz.

## 7. Schlussfolgerung

Der Artikel setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit nicht nur die Länderanalyse-Abteilungen (*COI-Units*) der Behörden oder Gerichte sich mit den COI-Qualitätsstandards auseinandersetzen müssen, sondern auch die Entscheider/Richter, und inwieweit sich die Berücksichtigung dieser Standards in den Entscheiden spiegeln muss.

Die Nichtoffenlegung wesentlicher und ausschlaggebender COI kann das rechtliche Gehör, das Akteneinsichtsrecht (bei Ablehnung eines entsprechenden Antrags), die Begründungspflicht und den Untersuchungsgrundsatz verletzen und muss im Beschwerdeverfahren gerügt werden können. Für den Entscheid relevante Herkunftsländerinformationen (COI) sind Beweismittel und als solche im Entscheid zu kennzeichnen, so dass verstanden und nachvollzogen werden kann, ob und wie weit sie für das Resultat ausschlaggebend waren. Ohne Offenlegung der Quellen kann eine gesuchstellende Person nicht beurteilen, ob sie Zugang zu diesen Informationen hat, sie kann sie inhaltlich nicht überprüfen, sich nicht damit auseinandersetzen und nicht ihre Rechte wahrnehmen, zum Beispiel einen Antrag auf Akteneinsicht stellen. Offenlegung sollte primär durch Zitierung der verwendeten COI geschehen, sie könnte zu-

<sup>49</sup> Die EU-Missionen leiten solche Anzeigen an die Kosovo-Polizei weiter und wären tatsächlich schon personell mit einer solchen Aufgabe überfordert; SFH, Zur Rückführung von Roma, Oktober 2009, S. 7.

<sup>50</sup> D-1719/2007.

dem durch Bekanntgabe von Erkenntnismittellisten (wie bei deutschen Verwaltungsgerichten) oder allenfalls durch Akteneinsicht erfolgen. Pauschale und unspezifische Hinweise auf «gesicherte Erkenntnisse» des Amtes oder des Gerichts ohne weitere Quellenangaben erfüllen das Kriterium der Nachvollziehbarkeit und Transparenz nicht. Hinweise auf COI in zeitlich weit zurückliegenden früheren Urteilen können dem Standard der Aktualität widersprechen, wenn nicht zugleich die COI aktualisiert werden. Eine ausschliesslich amts- oder gerichtsinterne Sammlung und Nutzung von COI entspricht heute nicht mehr den COI-Qualitätsstandards und auch nicht dem Öffentlichkeitsprinzip.

Die Arbeit der Länderanalyseabteilungen beider Asylinstanzen in der Schweiz ist im Wesentlichen nicht öffentlich. Das BFM verzichtet in den Entscheiden nahezu vollständig auf die Zitierung von COI-Material. Wird die Beschaffung und Evaluation von COI als ausschliesslich interner Vorgang verstanden und Öffentlichkeit nicht wenigstens im Entscheid hergestellt, kann ungeachtet ihres Werts als einer Entscheidvorbereitung die Rolle der COI und ihr Gewicht für die Entscheidungsfindung weder verstanden noch beurteilt noch angefochten werden. Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts zitieren vor allem in Leitentscheiden ausreichend Quellenmaterial, in anderen Entscheiden geschieht das in mitunter geringem Umfang. Die Nichtoffenlegung des eigenen COI-Materials des BFM zieht sich jedoch schon deshalb durch die Instanzen, weil nach aussen nicht sichtbar wird, wie die zweite Instanz das nicht öffentliche COI-Material der ersten Instanz (auch im Verhältnis zu anderen COI-Materialien) gewichtet und evaluiert.

Es braucht im Bereich der Verwendung von COI einen Kulturwandel zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit. Für einen solchen Kulturwandel sprechen überdies die internationalen Entwicklungen, wie sie sich in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (etwa im Urteil N.A. v. Sri Lanka) und in den EU-Richtlinien artikulieren. Die COI-Standards sind als Konkretisierungen allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsverfahrens – im Hinblick auf einen speziellen Fachbereich – zu verstehen und zu beachten und haben damit nicht lediglich den Charakter unverbindlicher Empfehlungen. Anders ausgedrückt: COI selbst sind nicht rechtlich verbindlich, jedoch sind es die Standards: Ihre Nutzung durch Länderanalysten wie durch Entscheider/Richter muss «lege artis» erfolgen.

Weitere Untersuchungen zur Praxis der beiden Asylinstanzen in diesem Bereich sollten sich auf folgende Aspekte konzentrieren: Ist die Verwendung von COI selektiv und einseitig (werden nur COI herangezogen, die das eigene Argument stützen)? Sind die genannten Quellen nicht mehr aktuell? Erfolgt eine pauschale Bezugnahme auf «gesicherte Erkenntnisse» ohne weitere Quellenangaben? Werden Zitate von Quellen ganz unterlassen, oder sind sie falsch? Wird von der Existenz gesetzlicher Normen in einem Herkunftsland automatisch auf eine entsprechende Praxis in diesem Land geschlossen? Legen die Entscheide den Einfluss der politischen Agenda offen, oder bleibt dieser unsichtbar?

## Résumé

Dans le domaine de l'asile en Suisse, les informations sur les pays d'origine (COI = Country of Origin Information) sont souvent récoltées, choisies et évaluées sans que ce processus ne soit transparent vis-à-vis de l'extérieur. Depuis quelques années, des standards de qualité COI ont été mis en place et doivent être observés. Le respect de ces standards internationaux ne doit pas se limiter à la première phase de récolte et de préparation des informations par les sections analyse-pays des autorités d'asile.

Le but évident de ces standards est d'avoir un impact sur la qualité des décisions rendues. Des critères tels que l'ob-

jectivité, la mise en balance, la transparence et la traçabilité doivent se refléter dans les décisions, sans quoi des tensions demeurent entre, d'un côté, les rapports-COI internes et non-publiés des sections analyse-pays étatiques et, d'un autre, leur préparation et leur évaluation au niveau des décisions.

Le fait de ne pas rendre transparent les COI peut conduire à la violation de principes procéduraux tels que le droit d'être entendu, le droit à la consultation du dossier, le droit à une décision motivée et le devoir d'instruction. Cela contredit le principe de publicité et des développements internationaux tels qu'ils ont cours dans la jurisprudence des tribunaux européens et les Directives de l'UE.