BVwG
Bundesverwaltungsgericht
Republik Österreich

ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ
Aus Liebe zum Menschen.

ACCORD
Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation

Länderkundliche Ermittlungen: Möglichkeiten und Grenzen
Dokumentation des Symposiums vom 17. Mai 2018

Inhalt

1) Vorwort 2

2) Grenzen der Ermittlungspflichten im Asylverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) zu länderkundlichen Ermittlungen 3

3) Länderkundliche Ermittlungen: Erörterung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) 5

   a) Einleitung 5

   b) Individuelles Fluchtvorbringen - was glauben wir? 5

   c) Die Ermittlungen zur Lage im Herkunftsstaat 8

   d) Abschluss 10

4) European Asylum Support Office, EASO: COI reports and country policy 13

5) Gesprächsgruppen 32

   a) Beispiel als Diskussionsanlass 32

   b) Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesprächsrunden 34

1) Vorwort

Der Austausch über die Rolle und die Aufgaben von Herkunftsländerinformation ist im Interesse aller an den Verfahren zum internationalen Schutz Beteiligten, d.h. vor allem von jenen, die über Schutz entscheiden und jenen, die in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung tätig sind. Um diesen Austausch zu fördern haben das Bundesverwaltungsgericht und das Österreichische Rote Kreuz/ACCORD das Symposium zu Möglichkeiten und Grenzen von länderkundlichen Ermittlungen veranstaltet. Dr. Christian Filzwieser, Bundesverwaltungsgericht, und Dr. Bernhard Schneider, Österreichisches Rotes Kreuz, haben die Themenstellung in ihrer Begrüßung umrissen.

Mit der Staatendokumentation des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl und mit ACCORD, der Abteilung für Herkunftsländerinformation des Roten Kreuzes, steht in Österreich ein gut ausgebautes System zur Sammlung und Aufbereitung von Herkunftsländerinformationen zur Verfügung, das im Wesentlichen allen an Verfahren zum internationalen Schutz Beteiligten offen steht.

Das Mehr an Informationen, das über die Herkunftsländer zur Verfügung steht, führt einerseits zu mehr Arbeit bei jenen, die diese Informationen zusammenstellen, andererseits scheint es gleichzeitig für jene, die diese Informationen für Entscheidungen oder in der Rechtsvertretung verwenden, oft nicht ausreichend.

Die Entscheidungen der österreichischen Höchstgerichte bieten einen verbindlichen Rahmen für die Notwendigkeiten und Grenzen länderkundlicher Ermittlungen. Darüber hinaus gibt es faktische Begrenzungen, weil Informationen entweder nicht oder nur in einer Form zur Verfügung stehen, die die Verwendung in rechtlichen Verfahren zweifelhaft machen.

Das Symposium hatte drei Ziele:

- ⇨ Die aktuelle Darstellung der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte zum Thema länderkundliche Ermittlungen
- ⇨ Informationen über Tätigkeiten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zu Herkunftsländerinformation und zur Erarbeitung von Entscheidungsleitlinien zu Herkunftsstaaten
- ⇨ Der Austausch zwischen unterschiedlichen Akteuren, die an Verfahren zum internationalen Schutz beteiligt sind.

Die vorliegende Unterlage wurde von ACCORD zusammengestellt und, soweit relevant, mit den Vortragenden abgestimmt. Dr. Christian Filzwieser hat, unterstützt von Mag. Isabella Taucher, das Symposium von seiten des Bundesverwaltungsgerichtes mitgestaltet und war maßgeblich für das Gelingen verantwortlich.

Die Veranstalter bedanken sich herzlich beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl für die Unterstützung der Vorbereitung und bei den Vortragenden für ihre Beiträge sowie für die Möglichkeit, diese in der vorliegenden Dokumentation verwenden zu dürfen.

2) Grenzen der Ermittlungspflichten im Asylverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) zu länderkundlichen Ermittlungen

Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes

15 Thesen zu den Grenzen der Ermittlungspflichten im Asylverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu länderkundlichen Ermittlungen:

1. Es muss ein wirkungsvoller, effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden. Dazu bedarf es einer vollständigen Nachprüfungsmöglichkeit von Entscheidungen und der Pflicht der vollständigen Nachprüfung.
2. Es darf keine Bindung der Gerichte an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen und Wertungen anderer Gewalten, also insbesondere der Administrativbehörde geben.
3. Das Gericht hat eine Ermittlungs- und Aufklärungspflicht und muss den Sachverhalt eigenständig würdigen.
4. Die Ermittlungspflicht des Gerichtes ist eine materielle, es darf sich nicht mit bloß formalen Kriterien, die ein Herkunftsstaat aufweist, begnügen. Vielmehr muss es die Frage, ob tatsächlich Schutz gewährleistet werden kann, beantworten. Es kommt darauf an, ob entsprechende Rechtsvorschriften im Herkunftsland tatsächlich vollzogen werden.
5. Das Gericht hat erforderlichenfalls immer selbst Ermittlungen anzustellen. Das ist zB der Fall, wenn Ermittlungen der Behörde Zweifel aufwerfen, oder wenn dort verwendete Länderberichte nicht (mehr) aktuell sind. Bloße Behauptungen über die Lage im Herkunftsstaat reichen nicht aus.
6. Datums- und Quellenangaben für herangezogene Länderberichte sind für die Nachvollziehbarkeit maßgeblich.
7. Das Gericht hat eine amtswegige Ermittlungspflicht, gleichgültig wie sich die Partei im Verfahren verhält. Besondere Situationen erfordern in der Regel erhöhte Feststellungspflichten.
8. Das Gericht hat selbständig Beweisergebnisse zu würdigen und darf sich nicht allein auf Aussagen des Beschwerdeführers stützen. Dies erst recht nicht, wenn sie widersprüchlich sind.
9. Die unzureichende Heranziehung von Länderberichten indiziert Willkür. Ein willkürliches Verhalten liegt zB vor, wenn sich das Gericht mit den Aussagen in Länderberichten oder mit den Länderfeststellungen der Behörde nicht oder nicht ausreichend auseinandersetzt. Länderberichte dürfen auch nicht selektiv herangezogen werden.
10. Herangezogene Länderberichte und Länderfeststellungen müssen widerspruchsfrei und konsistent sein. Bei jeder unklaren Beweislage hat das Gericht schlüssig zu begründen, woraus seine Feststellungen resultieren. Länderberichte und Länderfeststellungen müssen zum Einzelfall in Bezug gesetzt werden.
11. Die Aktualität bzw. die Zulässigkeit der Heranziehung älterer Länderberichte hängt davon ab, ob sich die Sicherheitslage rasch ändert. Je volatiler die Situation ist, desto

aktueller müssen herangezogene Länderberichte sein. Mangelnde Aktualisierung indiziert willkürliches Verhalten.

12. Aus den Entscheidungen muss sich ergeben, wie alt herangezogene Länderberichte sind. Eine konkrete Aussage, wie alt Länderberichte sein dürfen, ist nicht möglich. Dass eine hinreichende Aktualität in der Regel gefährdet ist, wenn Länderberichte viereinhalb Jahre oder älter sind, kann vielleicht vorsichtig angenommen werden. Aber auch das hängt von weiteren konkreten Umständen des Falles ab.
13. Das Gericht hat sich mit dem Parteivorbringen im Einzelnen auseinanderzusetzen. Es müssen sich Aussagen zum konkreten Vorbringen und zu den Eigenschaften des Beschwerdeführers finden lassen.
14. Der Beschwerdeführer muss Gelegenheit haben, zu den Feststellungen gehört zu werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht reicht es aus, wenn eine Stellungnahmemöglichkeit während des Verfahrens besteht.
15. Problematisch sind bloße Verweise auf die Feststellungen der Verwaltungsbehörde, insbesondere wenn zwischen dem Zeitpunkt der Bescheiderlassung und dem Erkenntnis des BVwG längere Zeiträume liegen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist der bloße Verweis auf Länderfeststellungen in verwaltungsbehördlichen Verfahren nur in Ausnahmefällen zulässig. Ohne entsprechende Auseinandersetzung reicht auch eine wörtliche Übernahme solcher Feststellungen nicht aus.

Der gesamte Inhalt des Vortrages von Univ. Prof. Dr. Lienbacher wird in der Gedächtnisschrift für Robert Rebhahn erscheinen.

Fragen und Antworten

Frage 1: Im Länderinformationsblatt wird Kabul als „sicherer“ als der Rest des Landes bezeichnet – was bedeutet das für den VfGH (weil es ja vermutlich nicht „sicher“ bedeutet, nur sicherer als eine sehr unsichere Gegend)

Antwort: Ich habe bereits im Vortrag darauf hingewiesen, dass jeder Aspekt im konkreten Einzelfall in der Beweiswürdigung abgearbeitet werden muss. Die Sicherheitslage in Kabul hängt auch von den konkret betroffenen Personen ab. Für junge arbeitsfähige Männer gilt z.B. anderes, wie für volatile Personen, wie z.B. für Kinder.

Frage 2: Hat das BVwG Einsicht in die Überlegungen des VfGH bei abgelehnten Beschwerden?

Antwort: Nein, das ist gesetzlich nicht vorgesehen. Gem § 30 Abs 1 VfGG sind die Beratung und Abstimmung nicht öffentlich. Alle Mitglieder des VfGH sind daran gebunden. Eine Verletzung kann zur Amtsenthebung führen. Daher bleiben die Diskussionen, die zu ablehnenden Entscheidungen führen, geheim, sie sind nur in internen Protokollen dokumentiert. Das BVwG erfährt daher nur, dass es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keinen Fehler gemacht hat. Was aber inhaltlich besonders anerkannt wird bzw. was das BVwG in den Augen des VfGH besonders gut gemacht hat, kommt leider in einer ablehnenden Entscheidung des VfGH nicht zum Ausdruck. Bei einer aufhebenden Entscheidung ist die Kritik am BVwG dagegen detailliert in der Begründung offen gelegt.

Frage 3: Müssen Informationen von UNHCR herangezogen werden?

Antwort: Ja, alle Informationen sind heranzuziehen; diese sind miteinander in Verbindung zu setzen.

3) Länderkundliche Ermittlungen: Erörterung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH)

Hofrat Mag. Peter Nedwed, Mitglied des Verwaltungsgerichtshofes

a) Einleitung

Ich möchte meine Ausführungen zum Thema „Länderkundliche Ermittlungen - Erörterung der Rechtsprechung des VwGH“ in zwei Blöcke teilen.

Dabei halte ich mich an die in der Praxis übliche Vorgangsweise, Feststellungen zum individuellen Fluchtvorbringen eines Asylwerbers und solche über die Lage in seinem Herkunftsstaat zu trennen.

Im Folgenden werde ich daher zunächst - im ersten Teil meines Vortrags - behandeln, ob und welche Ermittlungen im Zusammenhang mit dem individuellen Fluchtvorbringen des Asylwerbers nach der Rechtsprechung des VwGH in seiner Heimat zulässig bzw. erforderlich sind und welche Grundsätze dabei eingehalten werden müssen.

Der VwGH hat diese Grundsätze in seinem Erkenntnis vom 15.12.2015, Ra 2015/18/0100, 0101, näher behandelt.[1] Im Folgenden möchte ich die daraus ableitbaren Schlüsse noch einmal darstellen.

Anschließend werde ich - im zweiten Teil meines Vortrags - besprechen, welche rechtlichen Grundsätze bei länderkundlichen Ermittlungen zur Lage im Herkunftsstaat eines Asylwerbers aus Sicht des Höchstgerichts einzuhalten sind. Hier interessiert mich besonders die Frage, welche Bedeutung für das Ermittlungsverfahren den Länderberichten einerseits und den länderkundlichen Gutachten andererseits zukommt.

b) Individuelles Fluchtvorbringen - was glauben wir?

Die Suche nach der Wahrheit gestaltet sich im Asylverfahren besonders schwierig. Regelmäßig müssen Sachverhalte beurteilt werden, die sich im Ausland, nämlich im Herkunftsstaat des Asylwerbers zugetragen haben bzw. im Falle von dessen Rückkehr dorthin zutragen würden. Hinzu kommt, dass das Asylverfahren nur beschränkte Möglichkeiten bietet, behauptete Sachverhalte vor Ort zu verifizieren.

Das stellt die Asylbehörden vor Probleme bei der Sachverhaltsermittlung, die in anderen Rechtsbereichen des Verwaltungsrechts in dieser Art und Weise nicht auftreten.

i. Der Asylwerber ohne parate Beweismittel

Wir sollten aber bei alledem nicht vergessen, dass sich der Asylwerber vor eine noch schwierigere Aufgabe gestellt sieht. Er muss seinen Antrag auf internationalen Schutz begründen und belegen; er soll glaubhaft machen, dass ihm in der Heimat „Verfolgung“ droht.

Die Flucht vor Verfolgung im Herkunftsstaat bringt es aber oftmals mit sich, dass der Asylwerber unvorbereitet nur die notwendigsten Dinge mit sich nehmen kann und daher auch nicht in der Lage ist, sein Fluchtvorbringen mit schriftlichen Unterlagen oder anderen Beweisstücken zu belegen. Ob er sich derartige Beweismittel nachträglich noch beschaffen kann, hängt davon ab, inwieweit noch Kontakte zu Personen im Herkunftsstaat bestehen, die ihm dabei behilflich sein können, ohne sich selbst in unzumutbarer Weise der Gefahr von Verfolgung auszusetzen. Zeugen für das vorgebrachte Geschehen, die von den Asylbehörden einvernommen werden könnten, sind oft nicht verfügbar. Hat

[1] *Auf dieses Erkenntnis wurde in der weiteren höchstgerichtlichen Rechtsprechung auch immer wieder Bezug genommen (vgl. etwa VwGH vom 18.1.2017, Ra 2016/18/0197, vom 18.3.2016, Ra 2015/01/0255, u.a.).*

der Asylwerber keine anderen Beweismittel, so bleibt ihm lediglich seine Aussage gegenüber den Asylbehörden, um das Schutzbegehren zu rechtfertigen.

ii. Beweiserleichterungen im Asylverfahren

Diesen Beweisschwierigkeiten trägt das österreichische Asylrecht **zum ersten** dadurch Rechnung, dass es lediglich die Glaubhaftmachung der Verfolgungsgefahr verlangt.

> Um den Status des Asylberechtigten zu erhalten, muss demnach die Verfolgung nur mit einer maßgeblichen Wahrscheinlichkeit drohen. Die entfernte Möglichkeit einer Verfolgung genügt nicht. Gewissheit ist aber auch nicht erforderlich, um Asyl zu erhalten (vgl. etwa VwGH vom 26.11.1998, 98/20/0309, und vom 23.9.1998, 98/01/0224).

Zum zweiten haben die Asylbehörden den Asylwerber amtswegig zu unterstützen, wenn es darum geht, die Verfolgungsgefahr im Heimatland zu ermitteln. Erforderlichenfalls sind Beweismittel auch von Amts wegen beizuschaffen, heißt es im letzten Satz des § 18 Abs. 1 AsylG 2005 (vgl. auch VwGH vom 20.10.2015, Ra 2015/18/0082).

iii. Die Beschränkungen des Ermittlungsmöglichkeiten im Herkunftsstaat

Diese Ermittlungspflichten stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Möglichkeiten, die den Behörden im Asylverfahren tatsächlich und rechtlich zur Verfügung stehen.

Auf die Kooperation mit den Behörden des Herkunftsstaates kann nicht zurückgegriffen werden, handelt es sich dabei doch regelmäßig um jenen Staat, von dem der Asylwerber behauptet, verfolgt zu werden. Der Verwaltungsgerichtshof erkennt dementsprechend auch in ständiger Rechtsprechung, dass es den Asylbehörden nicht frei steht, sich durch fallbezogene Anfragen an Behörden des Heimatstaates vom Wahrheitsgehalt der Behauptungen des Asylwerbers zu überzeugen.[2]

Das Gesetz erlaubt es grundsätzlich auch nicht, personenbezogene Daten eines Asylwerbers an den Herkunftsstaat zu übermitteln (vgl. § 33 Abs. 4 BFA-VG; zu den Ausnahmen vgl. § 33 Abs. 5 BFA-VG). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der potentielle Verfolgerstaat über das Schutzansuchen des Betroffenen nicht informiert werden soll, und zwar nicht zuletzt deshalb, um eine Gefährdung von im Herkunftsstaat verbliebenen Personen, die dem Asylwerber nahestehen oder mit seiner Flucht in Zusammenhang gebracht werden können, zu verhindern.

Die Asylbehörden müssen deshalb darauf achten, das soeben angesprochene Ziel bei ihren Ermittlungen nicht zu konterkarieren. Ermittlungen, die unter diesem Blickwinkel dem Asylwerber schaden oder die Gefahr von Verfolgung oder eines ernsthaften Schadens für andere im Herkunftsstaat verbliebene Personen mit sich bringen können, sind daher als ungeeignet und nicht zweckdienlich im Sinn von § 46 AVG anzusehen und aus diesem Grund zu unterlassen.

Eigenen hoheitlichen Ermittlungen der Asylbehörden im Herkunftsstaat des Asylwerbers stehen allgemeine Prinzipien des Völkerrechts entgegen. Danach sind Staaten grundsätzlich verpflichtet, in fremden Hoheitsräumen keine Amtshandlungen ohne Genehmigung des Territorialstaates vorzunehmen. Dieser Grundsatz wird meist streng gehandhabt und gestattet nicht einmal eine hoheitliche Tätigkeit, die keine unmittelbare Auswirkung im Territorialstaat hat, z.B. polizeiliche Erhebungen oder amtliche Vorladungen. Ermittlungen, die diesen Prinzipien widersprechen, sind von den Ermittlungspflichten des § 18 AsylG 2005 daher nicht umfasst und den Asylbehörden auch nicht erlaubt.

---

[2] *VwGH vom 10. Juni 1987, 86/01/0277, vom 30. September 1987, 87/01/0165, vom 24. Jänner 1990, 89/01/0446, und vom 27. Jänner 2000, 99/20/0488.*

iv. Ermittlungen vor Ort in der Praxis

In der Praxis werden Ermittlungen im Herkunftsstaat durch Privatpersonen vorgenommen. Es handelt sich um Vertrauenspersonen der österreichischen Vertretungsbehörden ("Vertrauensanwälte"), der Asylbehörde oder eines länderkundlichen Sachverständigen. Sie sind nicht hoheitlich tätig, üben also keine Hoheitsgewalt auf fremdem Territorium aus. Ihre Tätigkeit scheint daher dem Völkerrecht nicht zu widersprechen.

Der VwGH hat wiederholt ausgesprochen, dass es sich bei den von diesen Privatpersonen abgegebenen Stellungnahmen und Berichten um Beweismittel eigener Art handelt, die der freien Beweiswürdigung unterliegen. Sie dienen dazu, die Asylbehörde bzw. das Asylgericht in ihren amtswegigen Ermittlungspflichten zu unterstützen; ein Beweisantrag des Asylwerbers auf Durchführung derartiger Ermittlungen vor Ort besteht jedoch nicht.

Der VwGH hat auch betont, dass solche Ermittlungen im Einzelfall geeignet und zweckdienlich sein können, aber nicht in jedem Fall "erforderlich" sind, um den Ermittlungspflichten der Asylbehörde (im Sinne des § 18 AsylG 2005) zu entsprechen.

Oft reichen nämlich die vorliegenden Beweisergebnisse, um den Sachverhalt zu beurteilen. Vor-Ort-Ermittlungen sind in diesem Fall nicht erforderlich. Besonderes Gewicht kommt dabei der Aussage des Asylwerbers vor dem sogenannten „realen Hintergrund“ zu.[3] Viel zu selten enthalten Entscheidungen der Asylbehörden/des BVwG eine Gegenüberstellung der behaupteten Erlebnisse des Asylwerbers einerseits und der Geschehnisse, die aus behördlich zugänglichen Länderberichten verifiziert werden könne, andererseits.

v. Checkliste für Vor-Ort-Erhebungen

Bevor die Asylbehörde oder das Asylgericht also eine Vor-Ort-Ermittlung durch private Ermittler (Vertrauenspersonen) in Erwägung zieht, sollte sie sich folgende Fragen stellen:

<u>Ist diese Ermittlung erforderlich?</u>

> Entscheidend ist die Frage, ob die vorhandenen Beweise ausreichen, den Antrag auf internationalen Schutz zu beurteilen. Nur wenn das nicht der Fall ist, sollte an Vor-Ort-Recherchen gedacht werden.

<u>Ist diese Ermittlung möglich?</u>

> Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob Vertrauenspersonen im Herkunftsstaat tatsächlich zur Verfügung stehen, die bereit sind, die gewünschten Erkundigungen einzuholen.

<u>Kann die Ermittlung unter Wahrung der Grundsätze der GFK und der Sicherheit der Ermittler durchgeführt werden?</u>

> Entscheidend ist, dass keine Daten über den Asylwerber dem potentiellen Verfolger zukommen oder andere Personen im Herkunftsstaat der Gefahr von Verfolgung oder eines ernsthaften Schadens ausgesetzt werden. Auch darf der Ermittler selbst nicht in Gefahr gebracht werden.

Führen diese Überlegungen zu dem Ergebnis, dass Vor-Ort-Ermittlungen durch eine Privatperson erforderlich und möglich sind und unter Wahrung der Grundsätze der GFK und der Sicherheit der Ermittler durchgeführt werden können, ist überdies Folgendes zu beachten:

---

[3] *vgl. zur Bedeutung des realen Hintergrundes für die Beweiswürdigung etwa VwGH vom 23. 11. 2006, 2005/20/0454, und vom 31.3. 2009, 2006/20/0197, mwN).*

- Die Weitergabe von personenbezogenen Daten oder von Dokumenten des Asylwerbers an die Vertrauensperson ist nur mit dessen Zustimmung zulässig.
- Die Ermittler dürfen diese Daten jedenfalls nicht dem potentiellen Verfolger(staat) offen legen
- Berichte der Vertrauenspersonen unterliegen besonderen Regeln der Beweiswürdigung

Bei Würdigung der Berichte ist zu berücksichtigen, dass die Qualifikation und die Vorgangsweise der ermittelnden Privatperson sich einer Kontrolle weitgehend entziehen und sie für Unrichtigkeiten auch nicht persönlich zur Verantwortung gezogen werden können.[4]

Um eine Überprüfung zu ermöglichen, sollte zumindest klar sein, mit wem die Vertrauensperson worüber gesprochen hat. Wenn möglich, sollte der Wortlaut der Auskünfte wiedergegeben werden. Quellenschutz ist zwar zu respektieren, schränkt den Beweiswert der Auskunft aber ein.

- Die Gespräche der Ermittler mit Personen vor Ort sind keine (formellen) Zeugeneinvernahmen.
- Berichte über Recherchen vor Ort sind idR auch keine Sachverständigengutachten.

vi. Einschaltung der Staatendokumentation?

§ 5 Abs. 3 BFA-G berechtigt (unter anderem) das BVwG, sich bei seinen Ermittlungen der Staatendokumentation zu bedienen. Die Aufgabe der Staatendokumentation ist nach § 5 Abs. 1 und 2 BFA-G, für das Verfahren relevante Tatsachen zur Situation in den betreffenden Staaten samt den Quellen festzuhalten. Die gesammelten Tatsachen sind länderspezifisch zusammenzufassen, nach objektiven Kriterien wissenschaftlich aufzuarbeiten und in allgemeiner Form (laut den Gesetzesmaterialien "einzelfallunabhängig"; vgl. RV 1803 BlgNR 24. GP, 6) zu dokumentieren.

Die Staatendokumentation soll nach ihrem gesetzlichen Auftrag nicht Ermittlungen dahingehend anstellen, ob sich bestimmte, vom Asylwerber behauptete Ereignisse, die für ihn fluchtauslösend gewesen sein sollen, tatsächlich ereignet haben, soweit es sich dabei nicht um solche handelt, die die Situation im Herkunftsstaat allgemein betreffen (wie beispielsweise, ob in einem Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt Parlamentswahlen stattgefunden haben und es dabei nach den verfügbaren Quellen zu Manipulationen oder gewalttätigen Übergriffen gekommen ist). Ihre Aufgabe ist es daher im Zusammenhang mit dem vom Asylwerber erstatteten individuellen Fluchtvorbringen, den realen Hintergrund der Situation im Herkunftsstaat bereitzustellen, anhand dessen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes die Glaubwürdigkeit seiner Behauptungen auch zu messen ist.

c) Die Ermittlungen zur Lage im Herkunftsstaat

Im zweiten Teil meiner Ausführungen möchte ich kurz auf länderkundliche Ermittlungen im Zusammenhang mit den notwendigen Feststellungen zu allgemeinen Lage im Herkunftsstaat näher eingehen.

Diese Feststellungen sind einerseits erforderlich, um - abseits des individuellen Fluchtvorbringens eines Asylwerbers - überprüfen zu können,

- ob diese Person - bei objektiver Sicht - „begründete Furcht vor Verfolgung im Herkunftsstaat“ haben müsste (also Anspruch auf Asyl hat) und/oder
- ob ihr subsidiärer Schutz gewährt werden muss.

[4] *VwGH vom 27. Jänner 2000, 99/20/0488, vom 31. Mai 2001, 2000/20/0470, vom 12. März 2002, 2000/01/0207, vom 17. Oktober 2002, 2002/20/0304, vom 20. März 2003, 2001/20/0068, vom 8. April 2003, 2002/01/0438, vom 22. Mai 2003, 99/20/0578, vom 17. Oktober 2006, 2003/20/0021, und vom 21. April 2011, 2011/01/0129.*

Ich werde hier nicht näher behandeln, dass die Feststellungen zur Lage im Herkunftsstaat in vielen Entscheidungen des BFA und des BVwG nicht optimal sind; nur so viel: die „Länderfeststellungen“ nehmen nach meinem Dafürhalten unverhältnismäßig breiten Raum ein. Ihr Umfang steht in keiner Relation zum Erfordernis für die konkrete Entscheidung. Die Unverhältnismäßigkeit resultiert oftmals aus der unkritischen Übernahme von vorgefertigten Textbausteinen.

Womit ich mich hingegen beschäftigen möchte, ist die Frage, welche länderkundlichen Ermittlungen den Feststellungen zur Lage im Herkunftsstaat zugrunde gelegt werden sollen bzw. müssen. Hier wiederum möchte ich auf eine Besonderheit des Asylverfahrens zu sprechen kommen, nämlich auf die besondere Fachkenntnis, die nach der Rechtsprechung des VwGH von den Asylbehörden und vom BVwG erwartet werden.

Nach der ständigen Judikatur des VwGH wird von den Asylbehörden erwartet, dass sie von den zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten Gebrauch machen und insbesondere Berichte der mit Flüchtlingsfragen befassten Organisationen in die Entscheidung einbeziehen.[5] Bei instabilen und sich rasch ändernden Verhältnissen im Herkunftsstaat können auch zeitlich nicht lange zurückliegende Berichte ihre Aktualität bereits verloren haben.

Worauf ich aufmerksam machen möchte, ist der Umstand, dass diese Fachkenntnis in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung auch vom BVwG erwartet wird. Das mag historisch bedingt sein, weil sowohl der UBAS als auch der AsylGH als hoch spezialisierte (unabhängige) Fachbehörden eingerichtet waren und von der tätigen Organwaltern ein besonderer Sachverstand vorausgesetzt wurde.

Es hat sich diese Sichtweise in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung aber auch nach Schaffung des BVwG nicht geändert[6]. Sie ist meines Erachtens auch gerechtfertigt, weil es sich beim BVwG weiterhin um eine hochspezialisierte gerichtliche Behörde des Asyl- und Fremdenwesens handelt. Das zeigt sich nicht zuletzt an seiner Organisation (mit spezialisierten Kammern für Asylrecht). Liegen die Berichte bei den Behörden bzw. bei Gericht nicht auf, so ermöglicht es § 5 BFA-Einrichtungsgesetz, die Staatendokumentation mit der Sammlung dieser Informationen zu beauftragen.

Vereinfacht gesagt resultiert aus dieser Rechtsprechung ein Primat des Fachwissens der Asylbehörden (einschließlich des BVwG), das aus aktuellen Länderberichten gezogen werden kann, vor der Aufnahme eines Sachverständigenbeweises zu diesem Thema.

Welche Konsequenzen sind auf dieser Grundlage für die länderkundlichen Ermittlungen zur Lage im Herkunftsstaat zu ziehen?

- Zum ersten, dass die besondere Fachkenntnisse der Asylbehörden (einschließlich des BVwG) die Aufnahme eines Sachverständigenbeweises zur Ermittlung der Lage im Herkunftsstaat im Asylverfahren vielfach nicht notwendig macht.

  Nach § 52 Abs. 1 AVG, der gemäß § 17 VwGVG auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren anzuwenden ist, hat die Aufnahme eines Sachverständigenbeweises nämlich dann zu erfolgen, wenn dieser Beweis erforderlich ist, um (Tat-)fragen zu klären, deren Beantwortung besondere Fachkenntnisse und Erfahrungen voraussetzt, über die die Behörde bzw. das Gericht nicht verfügen.[7]

  Kann also die Tatfrage anhand der vorhandenen Länderberichte gelöst werden, ist die Aufnahme des Sachverständigenbeweises nicht erforderlich.

---

[5] *vgl. etwa VwGH vom 11.11. 008, 2007/19/0279, vom 19.3.2009, 2008/01/0738, vom 15.9.2010, 2008/23/0334,10.12.2014, Ra 2014/18/0078, vom 5.9.2016, Ra 2016/19/0074, vom 7.9.2016, Ra 2015/19/0303, u.a.*

[6] *vgl. etwa VwGH 13.12.2016, Ra 2016/20/0098; 06.02.2017, Ra 2017/20/0016, 23.9.2014, Ra 2014/01/0006; 10.12.2014 Ra 2014/18/0078, u.a.*

[7] *vgl. Hengstschläger/Leeb, AVG, § 52 Rz 8 bis 17 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rsp. des VwGH).*

Damit schränkt sich der Bereich, in dem ein länderkundliches Gutachten erforderlich sein kann, auf jene Fragen ein, über die aus den Länderberichten kein Aufschluss erzielt werden kann.

- Zum zweiten führt die genannte Rechtsprechung auch dazu, dass selbst bei Einholung eines länderkundlichen Gutachtens die Behörde bzw. das Gericht eigene - dem Gutachten vielleicht entgegenstehende - Fachkenntnisse, die sie aus den Länderberichten entnehmen kann, berücksichtigen muss.[8]
- Zum dritten bedeutet dies aber auch, dass die Entscheidung des Asylgerichtes auch dann Bestand haben kann, wenn das „Gutachten" (oder ein Rechercheergebnis) des Sachverständigen Mängel aufweist, die Behörde ihre Länderfeststellungen aber darüber hinaus auf aktuelle Berichte stützen kann. [9]

d) Abschluss

Ich fasse zusammen:

Ermittlungen im Herkunftsstaat zur Überprüfung des individuellen Fluchtvorbringens eines Asylwerbers sind - folgt man der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes - die Ausnahme und nicht die Regel.

Sie sind unter Wahrung der völkerrechtlichen Vorgaben, der Ziele des GFK und der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens vorzunehmen, wozu auch gehört, dass sie nur dann durchgeführt werden, wenn sie zur Wahrheitsfindung unerlässlich sind.

Länderfeststellungen sind anhand aktueller Länderberichte zu treffen, wobei sich die Behörden (auch das BVwG) dabei vorrangig des vorhandenen (bzw. über die Staatendokumentation zu beschaffenden) Fachwissens bedienen sollen, nur hilfsweise (wenn dieses Fachwissen nicht ausreicht) kann ein länderkundliches Sachverständigengutachten erforderlich sein.

Fragen und Antworten

Frage 1: Ist die Weitergabe personenbezogener Daten an den Verfolgerstaat möglich, wenn der Asylwerber nachweislich zustimmt?

Antwort: § 33 Abs. 4 BFA-VG verbietet die Weitergabe personenbezogener Daten eines Asylwerbers an den Herkunftsstaat generell (Ausnahme: § 33 Abs. 5 BFA-VG). Daran ändert auch die Zustimmung des Asylwerbers meiner Ansicht nach nichts. Die Norm dient nämlich nicht nur dem Schutz des Asylwerbers selbst (auf den könnte er ja vielleicht verzichten), sondern auch von anderen - im Herkunftsstaat verblieben und mit der Flucht in Zusammenhang zu bringenden - Personen. Höchstgerichtliche Rechtsprechung gibt es dazu bislang nicht.

Frage 2: Darf man bei einer Privatverfolgung den Herkunftsstaat fragen?

Antwort: Das Gesetz ist eindeutig und verbietet die Weitergabe personenbezogener Daten. (§ 33 Abs. 4 BFA-Verfahrensgesetz), daher wohl auch bei Privatverfolgung.

[8] *vgl. etwa VwGH vom 1.4.2004, 2002/20/0440*
[9] *vgl. etwa VwGH 23.01.2018, Ra 2018/18/0001; 7.3.2018, Ra 2018/18/0103, u.a.*

Frage 3: Zu Länderberichten versus länderkundliches Gutachten: Bei einem Gutachten ist die Recherche wesentlich, die Schlussfolgerung sollte nicht vom Gutachter getroffen werden, sondern vom Juristen. Ist es daher überhaupt notwendig, Gutachten einzuholen?

Antwort: Länderkundliche Gutachten sind (nur) dort notwendig, wo mit vorhandenen Länderberichten nicht das Auslangen gefunden werden kann. Richtig ist, dass es nicht die Aufgabe eines länderkundlichen Gutachters sein kann, juristische Schlussfolgerungen zu ziehen, also etwa, ob eine Rückkehr „zumutbar" ist. Seine Aufgabe beschränkt sich in diesem Fall auf die Ermittlung der fehlenden Tatsachengrundlagen. In der VwGH-Rechtsprechung wurde die Beiziehung eines Gutachters etwa bei medizinischen Fragen und Beurteilung von gefälschten Dokumenten verlangt, weil dem Gericht insofern die Fachkunde fehlte. Zu länderkundlichen Fragen wurde hingegen vorrangig auf Recherchen in den Länderberichten verwiesen und nur hilfsweise - wenn dadurch keine Klärung erlangt werden kann - die Möglichkeit und Erforderlichkeit von länderkundlichen Gutachten angesprochen.

Frage 4: Wie ist vorzugehen, wenn der Asylwerber ein länderkundliches Gutachten liefert? Die Frage bezieht sich auf das in Deutschland beauftragte Stahlmann-Gutachten zu Afghanistan.

Antwort: In der Rechtsprechung des VwGH wird betont, dass die Partei einem von der Behörde (dem Gericht) eingeholten Gutachten auf gleicher fachlicher Ebene entgegentreten muss. Für den umgekehrten Fall, wie das Gericht vorzugehen hat, wenn die Partei ein Privatgutachten vorlegt, ist mir - jedenfalls bezogen auf die spezielle Situation im Asylverfahren - keine höchstgerichtliche Rechtsprechung bekannt. Wenn das Gericht die erforderliche Fachkunde über Länderberichte (Staatendokumentation) hat bzw. erlangen kann, so erscheint es mir vertretbar, auch bei Vorlage eines Privatgutachtens auf die Einholung eines amtlichen Gutachtens zu verzichten.

Frage 5: Es gibt in Österreich nur zwei länderkundliche Sachverständige (und davon nur einen zum Irak). Das vorhandene Gutachten (Mahringer) wird nicht nur vereinzelt und hilfsweise verwendet. Wenn eine Partei dem auf gleicher Ebene entgegentreten soll, wie ist das bei nur einem eingetragenen länderkundlichen Sachverständigen für Afghanistan möglich? (Waffengleichheit)

Antwort: Vorausgesetzt, das Gutachten ist - mangels Fachkunde des Gerichtes - notwendig, muss das Gutachten auch von der Methodik und Vollständigkeit her nachvollziehbar sein. Wenn das nicht so ist und das Gericht stützt sich auf dieses mangelhafte Gutachten (wobei ich hier das angesprochene Gutachten von Mahringer nicht beurteilen möchte), so droht - allgemein gesagt - die Aufhebung der Entscheidung wegen Verfahrensfehlern. Hier reicht es aus der Sicht der Partei, die Mängel des Gutachtens aufzuzeigen. Wenn das Gericht seine Entscheidung aber nicht nur auf das - möglicherweise mangelhafte - Gutachten gestützt hat, sondern darüber hinaus auch nachvollziehbare Feststellungen aus Länderberichten anführt und eigenes Fachwissen verwertet, dann kann es damit die Entscheidung „retten".

Frage 6: Fachwissen war bei den Richtern am BVwG keine Ernennungsvoraussetzung für den Asyl- und Fremdenbereich. Trotzdem sind 80% der Fälle zum Asylbereich, 20% sind nicht Asyl, für die ein ganz anderes Fachwissen benötigt wird. Warum geht die höchstgerichtliche Rechtsprechung dennoch vom Fachwissen der Richter/innen aus?

Antwort: Historisch gesehen entstand die Rechtsprechung des VwGH, die vom Gericht in Asylsachen entsprechendes Fachwissen verlangt (das entweder vorhanden ist oder sich über die

Staatendokumentation besorgt werden kann) zum UBAS und dem AsylGH, also hochspezialisierten Tribunalen in Asylsachen. Es erscheint mir durchaus gerechtfertigt, wenn der VwGH diese Rechtsprechung auch auf das BVwG überträgt. Das BVwG hat hochspezialisierte Kammern für Asylsachen und es muss daher vorausgesetzt werden können, dass die Richter/innen über entsprechendes Fachwissen verfügen oder es sich über die Staatendokumentation beschaffen. Wie das BVwG seine Akten im Einzelnen verteilt und ob es in der Geschäftsverteilung auch Richter/innen mit Asylakten betraut, die sonst nicht mit Asylsachen befasst sind, ist eine interne Angelegenheit, ändert an der soeben dargestellten Sichtweise des VwGH meines Erachtens aber nichts. Auch die Ernennungsvoraussetzung für das BVwG spielen dafür keine Rolle.

Frage 7: Zum Fachwissen des Gerichts und zur Nachvollziehbarkeit des Erkenntnisses: Inwieweit muss Fachwissen des Richters in Bezug auf die Verhältnisse im Herkunftsstaat den Parteien zur Kenntnis gebracht werden, ehe es verwertet wird? Feststellungen in den Entscheidungen sind in dieser Hinsicht manchmal zu kurz („unnötig verkürzt"), oder?

Antwort: Die letztgenannte Einschätzung teile ich nicht. Feststellungen zur Lage im Herkunftsstaat sind im Allgemeinen eher zu lang und decken Bereiche ab, die für die Lösung des Falles nicht erforderlich sind. Die entscheidenden Feststellungen sind aber - zugegebenermaßen - manchmal zu kurz. Es handelt sich um eine schlichte Aneinanderreihungen von verschiedenen, manchmal inhaltlich widersprüchlichen Berichten ohne Auseinandersetzung damit, bzw. ohne Bewertung/Einschätzung, welche davon nun überzeugend sind und welche nicht.

Was oft übersehen wird, ist der Umstand, dass die länderkundlichen Berichte eigentlich Beweismittel sind. Wenn Berichte einander widersprechen oder zumindest nicht völlig übereinstimmen, bedarf es daher einer beweiswürdigenden Auseinandersetzung mit der Frage, welche Berichte im Ergebnis überzeugender sind und warum.

Es wird vom BVwG erwartet, dass es sich mit relevanten Berichten befasst. Die Betonung liegt hier auf den „relevanten" Berichten. Man muss begründen, warum gewissen Berichten Vorrang eingeräumt wurde. Wenn ein Asylwerber, wie heute bereits angesprochen wurde, beispielsweise das Privatgutachten von Stahlmann in das Verfahren einbringt, muss man sich als Richter/in damit beweiswürdigend auseinandersetzen und begründen, warum man dieser oder einer anderen Auffassung zuneigt.

Frage 8: Einzelfallbezogenen Ermittlungen scheitern u.U. am Verbot der Weitergabe personenbezogener Daten des Asylwerbers. Der Asylwerber selbst hält Beweise aber oft zurück. Muss der Asylwerber an der Wahrheitsfindung nicht mitwirken?

Antwort: Die Mitwirkungspflicht des Asylwerbers regelt § 15 AsylG 2005, ist also gesetzlich vorgeschrieben. Ob diese Mitwirkungspflicht im Einzelfall verletzt wird, ist vom Gericht zu beurteilen´.

4) European Asylum Support Office, EASO: COI reports and country policy

Ward Lutin, MA, Head of Information and Analysis Unit

EASO became fully operational in 2011 and it was set up mainly to:

1. Strenghten and boost cooperation between Member States on asylum related matters
2. to assist Member States in implementing the Common European Asylum System
3. and to offer support to Member States under pressure in managing asylum requests

EASO'S FOCUS POINTS:

permanent support: common training, common quality standards and guidance, and common Country of Origin Information (COI);

special and emergency support: assistance to build capacity, repair or rebuild asylum and reception systems;

support to the Hotspots: coordinating all activities under the EASO "Hotspot" Operating Plan;

information and analysis support collecting, processing, analyzing and presenting information and data on the CEAS, as well as on root causes, pull and push factors;

third-country support: supporting the external dimension of the Common European Asylum System;

Main focus points:

1. Permanent support
   e.g.: we provide member states with common training and common training material in all EU languages
2. Special and emergency support
   e.g.: we assist Member States in adjust their asylum reception systems
3. Information and analysis support
   E.g.: We share and incorporate information and data with the publication of COI reports – which are reports on information from which the asylum seekers originate. These reports are important as they can play a relevant part for decision makers in the field of asylum. They are also important as like this we make sure that similar cases receive similar outcomes across the EU
4. Third country support (Non EU member countries)
   e.g.: we support the external dimension of the Common European Asylum System
5. And most importantly we provide support to the "Hotspots". What are Hotspots?

Hotspots were developed as part of the immediate action to help frontline Member states which were facing disproportionate migratory pressure.
For the time being the Hotspots are located on the Greek Islands, in Sicily and in other parts of Italy.

EASO Country of Origin Information

What is COI / Role of COI

- COI is **factual evidence** on the country of origin of an **applicant** and serves as a solid base to **assess claims for international protection**
- COI is used at **all stages of the procedure** - preparing interviews; checking facts; assessing future risks; decision-making

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

EASO and COI
Why?

EASO Regulation (Article 4)

"**Organise, promote and coordinate COI activities**, in particular:

- Gather relevant, reliable, accurate and up-to-date COI
- **Draft COI reports**
- Manage and further develop the **COI Portal**
- Develop a common format and **methodology for COI**
- Analyse COI in a transparent manner with a view to fostering convergence of assessment criteria."

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

Regulation (EU) 439/2010 of the European Parliament and Council

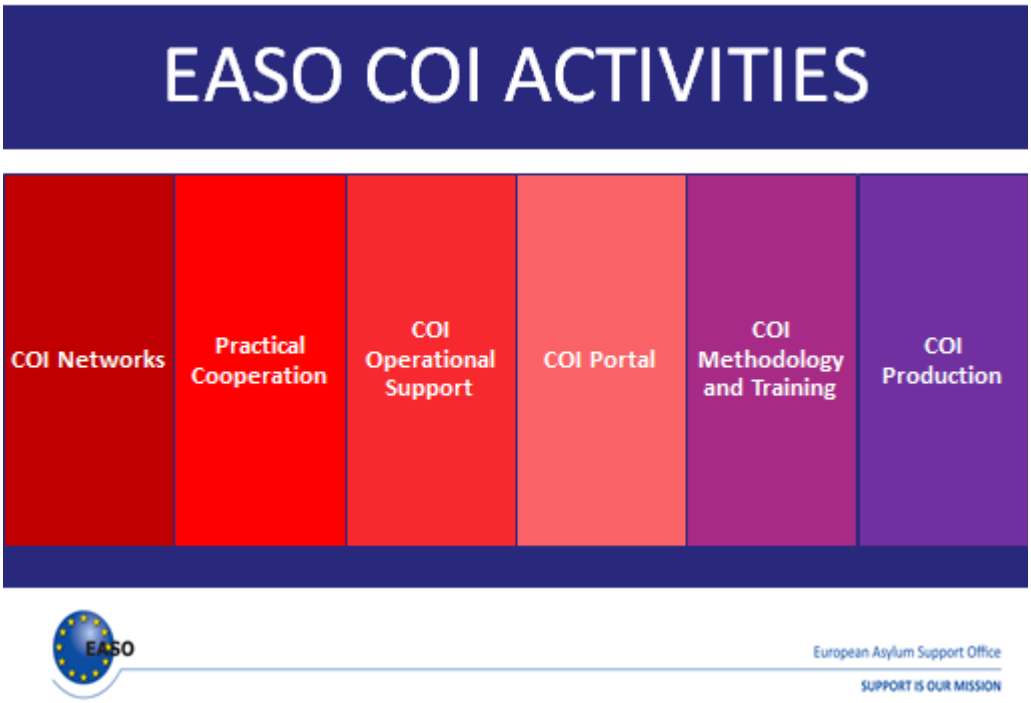
EASO and COI
How?

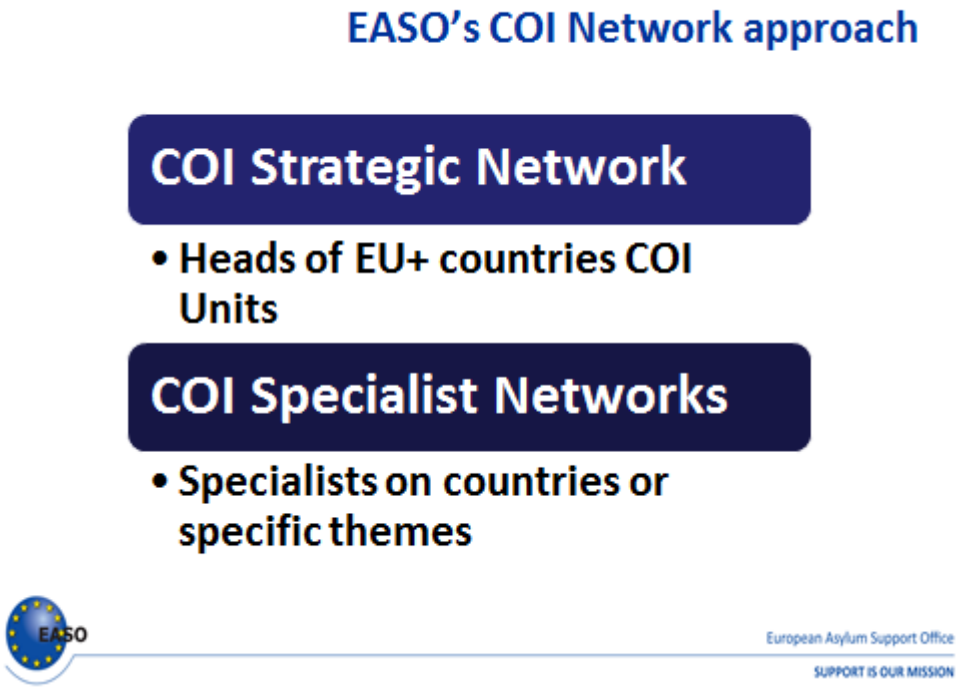
- Developing a comprehensive EU COI system, aiming at harmonisation and achieving convergence towards CEAS
- Mapping COI needs, avoiding duplication, efficiency
- COI Production via EASO's Network Approach – joint drafting; query system; etc.

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

EASO aims at the development of a comprehensive EU COI system, aiming at raising and harmonising standards of COI together with EU+ countries and other key stakeholders.

To this end, given the considerable capacity in COI production already existing in the EU, the creation and sharing of COI should be rationalised and harmonised via the Network Approach adopted by EASO. EASO will, via specialist networks, accurately maps needs for COI at EU level, helping to fill gaps and avoid duplication as well as seeking to make EU COI publicly available via the revamped COI Portal.





EASO's COI Network approach was adopted by the EASO management board in February 2013; COI Network approach not new, builds on previous experiences (Eurasil, European Country Sponsorship).

EASO's COI Network approach

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

Key principles of EASO's Network approach

- Harmonisation
- Efficiency
- Generating knowledge
- Quality
- Capacity building
- Burden sharing

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

EASO Country of Origin Information

PRACTICAL COOPERATION MEETINGS

NETWORK MEETINGS - target audience EU+ COUNTRIES – COI AND POLICY - added value EXTERNAL EXPERTS - presentations, discussions

PRACTICAL COOPERATION meetings or conferences

- Country specific: Pakistan PC conference, Afghanistan and exclusion PC upcoming

- ONLINE RESEARCH TOOLS COI Conference, FGM/Cutting – involve WIDER AUDIENCE, E.g. international Organisations, civil society, judges

COI operational support

- Support to capacity building in COI – Operating Plans (IT, EL, BG), IPA II, …
- Induction training for deployed experts
- Query systems
- Country factsheets, link lists

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

SUPPORT TO CAPACITY BUILDING IN COI - mission to Serbia + FYROM to map needs (APRIL, MAY 2016), training in Tirana, Western Balkan and Turkey (DECEMBER 2016)

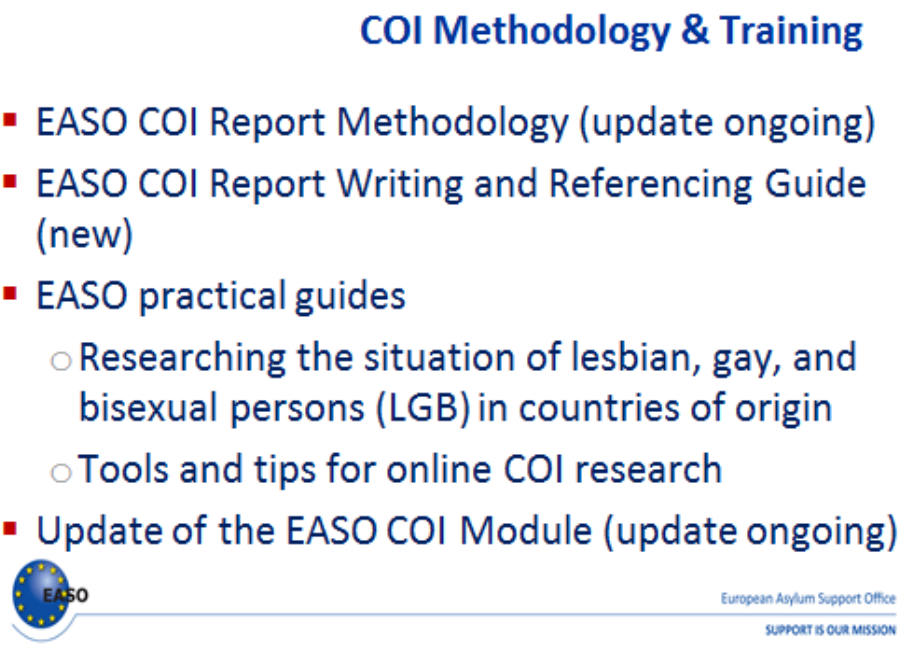
Query systems – for the networks and for the HOTSPOTS

COI PORTAL – NEW PUBLIC INTERFACE (4/2/2016), 5 CONNECTED EU+ DATABASES; NEARLY 10,000 DOCUMENTS

ITALY – uses it as national repository

EL – idem

Means that their COI production is uploaded in the COI Portal and used as national database



EASO COI has also invested in development of methodology and practical guides. The EASO COI Report Methodology is currently being udpated by a reference group and will be finalised early next year.

EASO COI team also participates in the update of the EASO COI Module.

In addition: EASO Network of Members of Courts and Tribunals

- **Judicial Practical Guide on Country of Origin Information** (finalized March 2018, soon to be published):
  - Provides courts and tribunals in MS with a helpful aid for dealing with COI in international protection cases;
  - Assists judges and decision-makers in ensuring that their use of COI in decision-making complies with common criteria for qualification for international protection in the recast QD and the requirements for fairness and effectiveness in the recast APR.

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

EASO COI Production

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Joint COI production – reports, queries, guidelines, methodology, ad hoc factsheets or lists of sources (support Greece, Bulgaria, Italy)

Objectives

- Strengthen information-sharing - Pool COI resources - Avoid duplication
- Raise COI quality - Meet the needs of decision-makers
- Harmonise COI - Harmonise asylum decisions

JOINT COI PRODUCTION

1 – PUBLICATIONS: REPORTS, COUNTRY FOCUS, THEMATIC, for SCO/STC considerations

2 – SUPPORT TO MS' FACT-SHEETS

3 – METHODOLOGIES (COI REPORT METHOD.), PRACTICAL GUIDES (LGB)

EASO COI Production

- **Initiation**: shift from purely ad hoc (albeit following a country and topic determination methodology) to development of sustainable EASO COI Production Strategy with clear priorities and allowing for long-term planning:
  - Supporting Country Guidance Development
  - Supporting EASO Operations
  - [Supporting safe country designation (EUAA)]

- **Identification of needs** feeding into **Terms of Reference**: depending on context via the COI networks, the Country Guidance Network, or directly by MS requesting EASO support. Where possible, use will be made of **standard** TORs to streamline COI production

EASO COI Production

- Research and drafting according to **EASO COI Report Methodology**, including obligatory quality review;
- EASO COI Reports are **public**, in **English**, and use of **synthesis** rather than direct quotation of sources. Translations into some EU languages are available only for COI reports considered less time-sensitive;
- **Formats**:
  - Country Overview Report
  - Country Focus
  - Topical Report

EASO COI Production

- **Production methods**:
  - Co-drafting by national COI units (and EASO)
  - "Europeanisation" of national COI
  - Drafting by EASO
  - Exceptionally: outsourcing of parts of the COI research can be considered in case of insufficient capacity in both EU+ countries and EASO, or for products requiring very specific expertise

- **Quality review** of all products
  - As a rule, each product peer reviewed by EU+ countries' COI researchers
  - In addition: review by external reviewer
  - Editing and quality review by EASO

EASO COI Production – Some Challenges

- **Limited capacity**
- **National needs / EU-level needs**
- **Expectations from end users: exhaustiveness/level of detail/currency of information**
- **Consistency in quality, language, style between contributions**

EASO Country Guidance
Pilot: Afghanistan

Council Conclusions (21 April 2016)

- **Creation of a senior-level policy network**, involving **all** MS and coordinated by EASO, tasked with carrying out a **joint assessment** and joint interpretation of the situation in main countries of origin, based on common COI and in light of the relevant provisions of the asylum acquis, in particular the QD and the APD, taking into account the content of EASO training material and EASO practical guides where applicable
- Policy network (1) has the aim of **supporting EU-level policy development** based on common COI reports, by jointly interpreting these reports and delivering guidance notes to MS [...]; and (2) has the task of **improving the policy relevance of EASO COI production** by proposing modifications to the ToR for future COI reports and by setting priorities for EASO COI production at EU level
- Determine, in cooperation with the policy network, **how standard Terms of Reference of COI products could reflect better the relevant requirements** in the QD and APD, e.g. with regard to vulnerable groups, actors of protection, serious harm and international protection;
- While fully respecting the boundaries between COI research and production, on the one hand, and subsequent policy conclusions, on the other, [...] **set up a structure for a policy network, including the provision of assistance with organising meetings and drafting documents of the EASO MB**;
- Start a **pilot exercise** in common policy development based on an elaborated common COI report on **Afghanistan**".

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

The pilot in numbers...

23 EU+ States represented in the CGNet

5 ad hoc COI reports

(and **2** planned Security Situation reports)

6 CGNet meetings

12 DT meetings

2 surveys on caseload, policies and practice

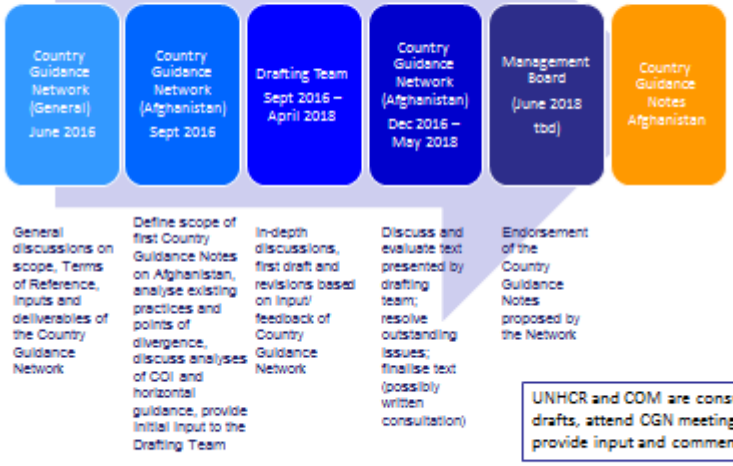
numerous remote consultations...

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

CGN Development Process



UNHCR and COM are consulted on the drafts, attend CGN meetings, and can provide input and comments.

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Key inputs for CGN production process:

EASO

European Asylum Support Office

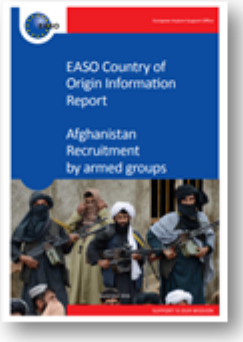
SUPPORT IS OUR MISSION

The COI we used for Afghanistan…

Security Situation
published Nov 2016

Drafted by: AT, BE, FR, HU, PL
Supportive research: EL, SK
Reviewed by: AT, CA, FI, IE, UNHCR, EASO

→ We started with Art 15(c) QD



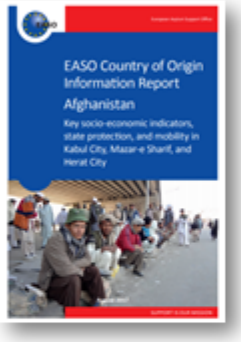
Recruitment by armed groups
was also available (Sep 2016)

Drafted by: BE
Reviewed by: HU, SE, UNHCR

→ We used it in the chapter on commonly encountered profiles

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

The COI reports drafted for the purposes of CG: Internal protection alternative



Key socio-economic indicators
Aug 2017

Drafted by: EASO and PL
Reviewed by: BE, FI, NL, SE, UNHCR and independent experts

→ Provided COI to assess IPA and actors of protection

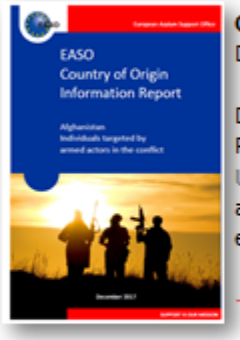
Networks
Feb 2018

Drafted by NO
Reviewed by AT and NL

→ Used in IPA

European Asylum Support Office
SUPPORT IS OUR MISSION

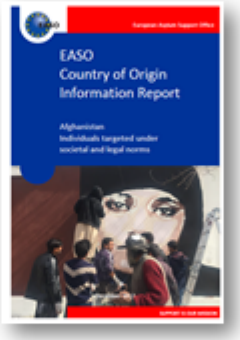
The COI reports drafted for the purposes of CG: Targeting



Conflict targeting
Dec 2017

Drafted by EASO
Reviewed by SE, UNHCR, UNAMA and independent experts

→ Used in analysis of commonly encountered profiles



Society-based targeting
Dec 2017

Drafted by EASO
Reviewed by SE, UNHCR, UNAMA and independent experts

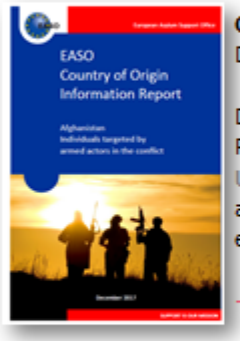
→ Used in analysis of commonly encountered profiles

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

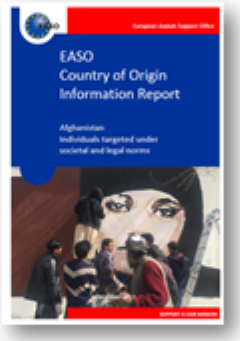
The COI reports drafted for the purposes of CG: Targeting



Conflict targeting
Dec 2017

Drafted by EASO
Reviewed by SE, UNHCR, UNAMA and independent experts

→ Used in analysis of commonly encountered profiles



Society-based targeting
Dec 2017

Drafted by EASO
Reviewed by SE, UNHCR, UNAMA and independent experts

→ Used in analysis of commonly encountered profiles

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Deliverables of the CGN production process:

Common Analysis

In-depth analysis

Specific references to COI, legislation, case law and available horizontal guidance

Clarifies the reasoning behind the guidance in terms of interpretations of COI and legal concepts

Lengthy

Country Guidance Notes

- Summary/conclusions of common analysis
- Practical tool for caseworkers
- Short

Methodology for Country Guidance Development

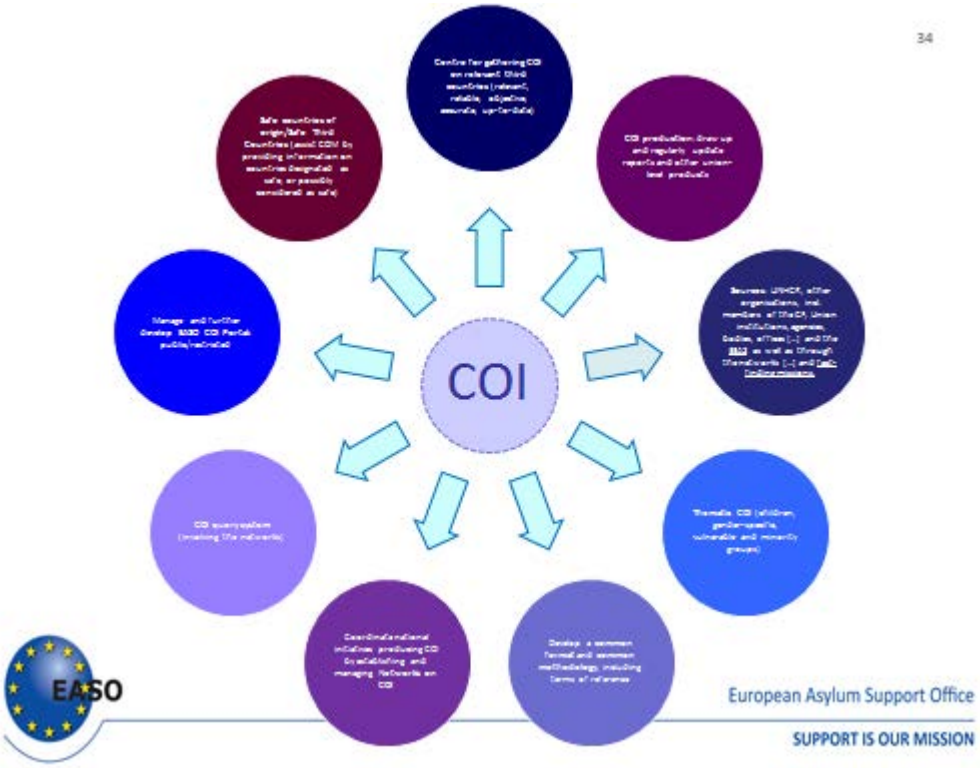
- Based on lessons learned of pilot
- Taking into account formal evaluation

Suggested modifications to (Standard) **ToR** and **production priorities** for EASO COI and horizontal guidance

European Union Agency for Asylum

- **Strengthening the mandate of the European Asylum Support Office**
- Building upon the existing mandate of EASO while **transforming it into a fully-fledged Agency**
- Considerably **expanding the tasks** to address any structural weaknesses in the application of the EU's asylum system
- Providing the Agency with its own resources and the means to become a **centre of expertise in the field of asylum**

Common Country of Origin Information



Common analysis and guidance notes on country of origin information

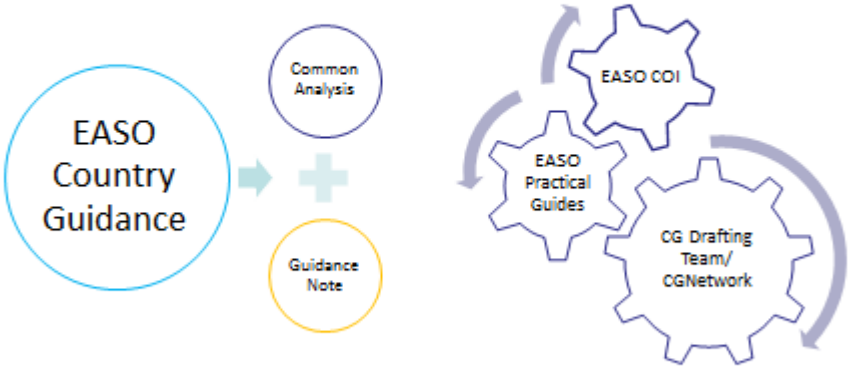
- Coordinate efforts among MS to develop a **common analysis** on the situation in specific countries of origin and **guidance notes**, taking note of UNHCR Eligibility Guidelines;
- MS' shall take into account the guidance notes and common analysis when examining applications for international protection;
- Common analysis and guidance notes are kept under **regular review and updated** as necessary: in cases where there is a change in the situation in the COI or where there are objective indications that the common analysis and guidance notes are not being used;
- Review and update will need the consultation of the Commission and endorsement by the Management Board.

EASO

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Country Guidance: process and outcome



European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Ward Lutin
Head of Information and Analysis Unit
EASO
ward.lutin@easo.europa.eu

European Asylum Support Office

SUPPORT IS OUR MISSION

Fragen und Antworten

Frage 1: Gibt es bei der Peer Review von EASO-Publikationen Kooperationen mit Universitäten?

Wir haben externe Experten eingesetzt, darunter auch Akademiker. Wir greifen jedoch nicht nur auf eine Institution für Reviews zurück, sondern wir versuchen, den besten Experten auf dem jeweiligen Gebiet zu finden. Es gibt einen Pool von Experten, darunter auch Akademiker aus den USA und Kanada, die bei Überprüfungsprozessen eingesetzt werden.

Frage 2: Welche Rolle spielen Entscheidungen nationaler Gerichte bei der Einschätzung, welche Herkunftsländerinformationen relevant sind?

EASO hat Informationen zu nationaler Judikatur gesammelt und die „Country Guidance"-Publikation wird sich auf diese Informationen beziehen. Viele der Informationen zu nationaler Rechtsprechung beziehen wir aus unseren Netzwerken, die aus Experten der ersten Instanz bestehen, daher sind die Informationen natürlich bis zu einem gewissen Grad gefiltert. Wenn eine Country Guidance (Leitlinien zu einem Herkunftsland) von Nutzern verwendet wird, wird das EASO auch Feedback erhalten. Es besteht keine Verpflichtung, den Richtlinien des EASO zu folgen, und die Richtlinien selbst sind bis zu einem gewissen Grad auch flexibel gehalten.

Die „Country Guidance"-Publikation ist jedoch gerade in Ausarbeitung und die Frage bleibt bestehen, ob sie von den nationalen Gerichten angenommen oder in Frage gestellt werden wird. Es besteht bei EASO ein Netzwerk aus Mitgliedern von Gerichten und Tribunalen, dieses könnte um Rückmeldungen zu den Leitlinien gebeten werden.

Frage 3: Wann werden die Leitlinien (Country Guidance) zu Afghanistan fertig sein?

Der Entwurf ist fertig und wird Anfang Juni dem Managementboard vorgelegt. Wie häufig Aktualisierungen stattfinden müssen, wird noch diskutiert werden. Der Prozess der Erstellung der Länderrichtlinien (zu Afghanistan) hat 21 Monate gedauert, doch die kommenden Richtlinien werden weniger Zeit in Anspruch nehmen. EASO arbeitet gerade an einer weiteren „Country Guidance"-Publikation zu Nigeria, in Zukunft könnte es auch eine zum Irak geben.

Frage 4: Wird die Richtlinie veröffentlicht?

Die Veröffentlichung hängt von der Entscheidung des EASO Management Boards ab, manche Mitgliedsstaaten zeigen Zurückhaltung hinsichtlich einer Veröffentlichung. *(Anmerkung ACCORD: Die Leitlinien wurden im Juni 2018 veröffentlicht und sind unter https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-country-guidance-afghanistan-2018.pdf verfügbar).*

Frage 5: Ist es sinnvoll, 23 Staaten in die Erstellung einer Country Guidance zu Afghanistan zu involvieren, wenn manche der teilnehmenden Länder vielleicht gar keine Asylfälle zu Afghanistan haben?

Das Team zur Erstellung der Leitlinien (Country Guidance) für Afghanistan besteht aus fünf Ländern, das gesamte „Country Guidance"-Netzwerk aus 23 Ländern. EASO möchte mit der Einbindung möglichst vieler Mitgliedsstaaten größere Akzeptanz der Leitlinien erreichen (nicht zuletzt auch im Management Board). Außerdem kann so auf eine breite rechtliche Expertise zurückgegriffen werden. Die Beteiligung an der Ausarbeitung der Leitlinien für Nigeria höchstwahrscheinlich geringer ausfallen, da es nur wenige Länder mit Asylfällen zu Nigeria gibt.

5) Gesprächsgruppen

Moderation: Mag. Reinhold Jawhari, ACCORD

a) Beispiel als Diskussionsanlass

Vorbringen

Ein sunnitischer Moslem aus dem Irak, Angehöriger der arabischen Volksgruppe, verließ den Irak im Juli 2014. Anlass war die Eroberung der Stadt Mossul in der Nähe seiner Heimatstadt Hamam al-Alil in der Provinz Ninava durch die Milizen des Islamischen Staates (IS). Er befürchtet im Falle seiner Rückkehr nach Mossul eine Verfolgung durch schiitische Milizen, die nach der Rückeroberung Gebiete kontrollieren.

Entscheidungen

Das BFA gewährt subsidiären Schutz, jedoch kein Asyl. Im Beschwerdeverfahren entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im März 2017, dass keine Verfolgungsgefahr besteht. Die Entscheidung enthält länderkundliche Informationen, die sowohl auf die schwierige Lage als auch auf den Frontverlauf bei der Rückeroberung Mossuls verweisen.

Der Verwaltungsgerichtshof entscheidet im Dezember 2017 (Ra 2017/19/0166), dass die länderkundlichen Materialien in der Entscheidung nicht ausreichend sind, um daraus abzuleiten, dass keine Verfolgungsgefahr besteht. Insbesondere fehlen konkrete Feststellungen zur Situation in Mossul bzw. der Herkunftsregion des Beschwerdeführers im Hinblick auf die in den Berichten zum Irak angeführten Übergriffe auf die sunnitische Bevölkerung durch schiitische Milizen.

Recherchefragen

- Wie ist die aktuelle Sicherheitslage in der Stadt Mossul?
- Wer kontrolliert die Stadt Mossul derzeit?
- Wer kontrolliert die Stadt Hamam al-Alil südlich von Mossul derzeit?
- Gibt es seit der Rückeroberung Mossuls Rückkehrer in die Stadt?
    - Wenn ja, wie viele Personen sind zurückgekehrt?
    - Gibt es Berichte über die Gründe für die Rückkehr?
    - Sind sunnitische Araber unter den Rückkehrern?
- Ist der sunnitische Islam in der Provinz Ninava der Mehrheitsglaube?
- Welche Vorfälle (Einzelfälle von Übergriffen durch staatliche Organe oder durch Dritte, insbesondere schiitische Milizen bzw. der Popular Mobilization Forces, PMU, arabisch: Hashd) in Mossul bzw. in der Provinz Ninava gegen Personen sunnitischen Glaubens wurden seit dem Beginn der Offensive gegen die Organisation Islamischer Staat (IS) bzw. seit der Rückeroberung Mossuls dokumentiert?
    - Können die Gründe solcher Übergriffe näher spezifiziert werden?
    - Welche konkreten, von schiitischen Milizen ausgehenden Menschenrechtsverletzungen in Mossul bzw. in der Provinz Ninava seit dem Beginn der Offensive gegen den IS sind bekannt?
- Welche Vorfälle (Einzelfälle von Übergriffen durch staatliche Organe oder durch Dritte, insbesondere schiitische Milizen bzw. PMU) auf sunnitische Rückkehrer nach Mossul

(insbesondere Binnenvertriebene aus Flüchtlingslagern) wurden seit der Rückeroberung Mossuls dokumentiert?

- Im Länderinformationsblatt (LIB) der Staatendokumentation werden folgende allgemeine Aussagen getroffen; bitte stellen Sie zu den jeweiligen Aspekten möglichst umfassend die einzelnen Vorfälle zusammen, die hinter diesen Aussagen stehen und stellen Sie dar, wer die Akteure und wer die Betroffenen sind. Die Zusammenstellung wird für Mossul und die Provinz Ninava benötigt.
    - „Übergriffe auf Zivilisten, bzw. auf mutmaßliche IS-Kollaborateure oder deren Angehörige sind nicht nur durch die Hashd, sondern auch durch die Armee belegt, nicht nur in Mossul, sondern auch in den umliegenden Flüchtlingslagern."
    - „In Gebieten, die vom IS zurückerobert wurden, kommt es zu Massenvergeltungsmaßnahmen an sunnitisch-arabischen und turkmenischen Einwohnern und Rückkehrern aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermuteten Verbindung zum IS".
    - „Sunnitische Araber erhalten Todesdrohungen, ihre Häuser werden zerstört und sie werden zwangsweise vertrieben, entführt/verschleppt und außergerichtlich hingerichtet. Die sunnitische Zivilbevölkerung wird nach IS-Attacken auf die schiitische Zivilbevölkerung von den ISF [Iraqi Security Forces] und verbündeten Streitkräften der PMU regelmäßig ins Visier genommen und im Rahmen offensichtlicher Vergeltungsmaßnahmen wurden sunnitische Zivilpersonen getötet und ihre Häuser, Geschäfte und Moscheen zerstört. Lager für Binnenvertriebene sind Anschlägen zum Ziel gefallen".

Es wird ersucht, in der Anfragebeantwortung mehrdeutige oder verallgemeinernde Formulierungen zu vermeiden. Mit verallgemeinernden Formulierungen wird im Ergebnis nur zusätzlicher Ermittlungsbedarf hervorgerufen, sodass dies nicht zielführend ist.

Anfragebeantwortung

Die Anfragebeantwortung der Staatendokumentation ist unter https://www.ecoi.net/en/file/local/1431197/5818_1525265671_irak-sm-ink-sicherheitslage-mossul-hammam-al-alil-sunniten-rueckkehrer-2018-04-23-ke.odt abrufbar.

Sie liegt im öffentlichen Bereich der Staatendokumentation, Login ist erforderlich.

Gesprächsthemen

Themenkreis A: Welche länderkundlichen Fragen stellen sich für Entscheider und Rechtsberatung? Welche Informationen sind für eine Entscheidung nötig?

Welche konkreten länderkundlichen Fragen ergeben sich aus dem Fall? Welche Fragen würden Sie stellen? Was ist in diesem Fall relevant? Welche länderkundlichen Informationen werden für die Entscheidung in diesem Fall benötigt? Auf welchen Zeitraum sollen sich die Informationen beziehen, welcher Detailgrad wird benötigt etc.?

Themenkreis B: COI Infrastruktur

Welche konkreten länderkundlichen Angebote, Ressourcen und Produkte nutzen Sie, um sich Informationen zu beschaffen? Wie kann die vorhandene

Infrastruktur zu länderkundlichen Recherchen für diesen Fall bestmöglich und effizient genutzt werden? Welche Strategien wenden Sie an, um an Informationen zu gelangen, welche Wege schlagen Sie ein, welcher Ressourcen bedienen Sie sich?

Themenkreis C: Rechercheergebnisse

Wie glauben Sie sieht die Beantwortung dieser Fragen aus? Wie viele Seiten enthält die Beantwortung der Anfrage? Wie sind die Informationen dargestellt? Wie detailliert werden die Fragen ausgearbeitet?

- Wie sieht Ihre Idealvorstellung von einer Antwort aus?
- Wie gehen Sie damit um, wenn keine Informationen gefunden werden können?
- Wie viele Informationen brauchen Sie über Quellen und deren Methodologie?

b) Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesprächsrunden

Welche Informationen sind für eine Entscheidung nötig? (Themenkreis A)

Es besteht manchmal der Wunsch möglichst viele Informationen zusammenzutragen; eine kritische Überprüfung welche Informationen für eine Entscheidung relevant sind und daher wirklich gebraucht werden, erleichtert die weiteren Schritte zur Entscheidung und vermeidet möglicherweise unnötigen Aufwand in der Recherche.

→ Fragen örtlich eingrenzen (je nach Fall konkrete Region oder Provinz)

Die Relevanzprüfung könnte deutlich machen, dass Informationen nicht für das gesamte Land sondern für bestimmte Regionen benötigt werden. Die Konkretisierung der Fragestellung sollte vorgenommen und in einer Anfrage entsprechend formuliert werden.

→ Zeitlich abgegrenzte Fragestellungen

Ähnliches gilt auch für den Zeitraum für den Informationen gebraucht werden.

→ Eingrenzung auf persönliches Risikoprofil; mündliche Verhandlung ansetzen, um Profil genauer zu erheben – das könnte zur Eingrenzung des zu ermittelnden Sachverhaltes führen

Je mehr Klarheit über den konkreten Informationsbedarf herrscht, desto präziser können Fragen formuliert werden. In vielen Fällen wird das die Arbeit der RechercheurInnen erleichtern und damit Ressourcen schonen. Eine sehr enge Fragestellung kann jedoch auch dazu führen, dass es wenig Suchergebnisse gibt.

→ Fragen im Vorhinein im Sinne der rechtlichen Argumentation gliedern; wenn A nicht gegeben, ist Frage nach B nicht nötig

Beschaffung von Herkunftsländerinformationen (Themenkreis B)

(1) Länderinformationsblatt (LIB) prüfen (gilt nicht für Rechtsberatung, da diese keinen Zugang haben)

Aufgabe und Anspruch des LIB ist es, einen Überblick über realen Hintergrund der Situation im Herkunftsstaat bereitzustellen (vergl. Verwaltungsgerichtshof).

Probleme: Aktualität und teilweise zu allgemeine bzw. „schwammige“ Formulierungen

(2) ecoi.net bzw. staatendokumentation.at prüfen: gibt es aktuelle Anfragebeantwortungen oder Berichte zum Thema

Aufgabe und Anspruch von ecoi.net ist es, aktuelle Informationen zur Verfügung zu stellen; Berichte und Anfragebeantwortungen von ACCORD und der Staatendokumentation sind verfügbar; in einem nur für Behörden und Gerichte zugänglichen Teil stehen die Länderinformationsblätter und ausgewählte vom BVwG beauftragte Gutachten online zur Verfügung.

Probleme: viele aktuelle Informationen sind im Volltext nur auf Englisch verfügbar

(3) Wenn weder LIB noch ecoi.net benötigte Informationen bieten – Anfrage an die Staatendokumentation oder an ACCORD

Angehörige des BVwG und RechtsberaterInnen bzw. -vertreterInnen recherchieren selbst, bevor sie eine Anfrage schicken

Kommunikation zwischen Anfragenden und Recherchierenden wichtig – im Zweifelsfall Rücksprache halten

(4) Anfragen an Gutachter und Vor-Ort-Recherchen sollten das letzte Mittel der Wahl sein.

Zufriedenstellende Rechercheergebnisse (Themenkreis C)

- Das Ergebnis enthält umfassende Fakten aus ausgewogenen Quellen
- Es wird keine Bewertung der Informationen durch die RechercheurInnen vorgenommen
- Informationen werden auf den Punkt gebracht

Was tun, wenn keine Information gefunden werden können?

- Die Entscheidung auf Basis der vorhandenen Informationen fällen
- Mehr Zeit für Recherche einräumen
- Fragen eventuell breiter stellen
- Ev. Gutachten und/oder Vorortrecherche

Wieviel Hintergrundinformationen zu Quellen und Recherche sollen weitergegeben werden?

- Quellenbeschreibungen bzw. Vorstellung der Quellen sind erforderlich insbesondere bei Quellen, deren Verlässlichkeit fragwürdig ist
- Wenn es dem Verständnis eines Rechercheergebnisses dient, sind Informationen über die Auswahl der Quellen in einer Anfragebeantwortung oder einem anderen COI-Produkt und den Recherchehintergrund hilfreich.