



# Handbuch Asyl und Rückkehr

## Artikel C7 Länderinformationen und Lageanalysen

### Zusammenfassung

Aktuelle, verlässliche, überprüfbare und umfassende, faktenbasierte Informationen über vielfältige Aspekte der Herkunfts- und relevanten Transitländer asylsuchender Personen (Country of Origin Information, COI) sind eine wichtige Grundlage für rechtskonforme und effiziente Asyl- und Wegweisungsverfahren. Die Sektion Analysen beschafft derartige Informationen, überprüft sie und bereitet sie benutzergerecht auf. Dabei beachtet sie gemeinsame europäische Qualitätsstandards. Länderinformationen sind in fast allen Verfahrensabschnitten und Verfahrensarten notwendig und nützlich, sie können jedoch nie die Einzelfallprüfung ersetzen und nehmen keine juristische Bewertung eines individuellen Sachverhaltes vorweg.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Kapitel 1</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>3</b>
<b>Kapitel 2</b>	<b>Inhalte und Arbeitsweise</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Welche Fragen beantworten Länderinformationen?</b>	<b>4</b>
<b>2.1.1</b>	<b><i>Dienstleistungen und Kunden</i></b>	<b>4</b>
<b>2.1.2</b>	<b><i>Behandelte Themen</i></b>	<b>5</b>
<b>2.1.3</b>	<b><i>Fakten, keine rechtlichen Einschätzungen</i></b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Wie werden Länderinformationen beschafft?</b>	<b>6</b>
<b>2.2.1</b>	<b><i>Quellen</i></b>	<b>6</b>
<b>2.2.2</b>	<b><i>Auswertung und Aufbereitung der Informationen</i></b>	<b>6</b>
<b>Kapitel 3</b>	<b>Benutzte und weiterführende Literatur</b>	<b>8</b>



## Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

Die Flüchtlingskonvention und das Schweizer Asylgesetz (AsylG) erwähnen Länderinformationen (Country of Origin Information, COI) als Hilfsmittel zur rechtskonformen Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren nicht explizit. Die Herleitung der Notwendigkeit von Länderinformationen ist eine indirekte: Das Staatssekretariat für Migration (SEM) erstellt von Amtes wegen den rechtserheblichen Sachverhalt.<sup>1</sup> Gemäss gefestigter Lehre beinhaltet dies auch die Verpflichtung, den Personen, die Asylentscheide fällen, korrekte, möglichst ausgewogene und aktuelle Länderinformationen aus vielfältigen Quellen zur Verfügung zu stellen, damit diese die Glaubwürdigkeit von Vorbringen und deren Relevanz für die Anerkennung als Flüchtling oder die Gewährung subsidiären Schutzes im Einzelfall prüfen können. Der UN Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) vertritt die Ansicht, dass der Bedarf nach Länderinformationen direkt aus der Flüchtlingsdefinition in der Flüchtlingskonvention hervorgehe mit der Verpflichtung der Staaten, Vorbringen beim Fehlen von Beweisen aufgrund der verfügbaren Informationen zu beurteilen.<sup>2</sup>

Erheblichen Einfluss auf die Arbeitsweise der Sektion Analysen, die im SEM für die Bereitstellung von COI zuständig ist, hat die Entwicklung innerhalb der Europäischen Union gehabt, die seit dem so genannten Haager Programm von November 2004 verstärkte Zusammenarbeit und Vereinheitlichung bei der Sammlung, Bewertung und Nutzung von Informationen über Herkunftsländer anstrebt. Einen Meilenstein stellen die [Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über die Herkunftsländer \(COI\)](#) vom April 2008 und die [EU common guidelines on \(Joint\) Fact Finding Missions](#) vom November 2010 dar. Die Länderanalyse hat an beiden Leitlinien aktiv mitgearbeitet. Sie sind für das SEM zwar nicht bindend, widerspiegeln jedoch anerkannte «best practices» und erleichtern die Kooperation unter Partnerbehörden im Interesse besserer Qualität und erhöhter Effizienz. Die Sektion Analysen orientiert sich daher an diesen Qualitätsstandards und der Weiterentwicklung durch die 2010 gegründete EU-Agentur «Europäisches Asyl-Unterstützungsbüro» (European Asylum Support Office, EASO). Das SEM war ferner massgeblich bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungsmoduls COI auf europäischer Ebene beteiligt, welches EASO europäischen Asylbehörden zur Verfügung stellt.

Diese Darstellung macht bereits deutlich, dass Länderinformationen zwar in einem juristischen Umfeld benötigt und verwendet werden, Methoden und Arbeitsweise richten sich jedoch nach geisteswissenschaftlichen Standards. Dies führt zur Grundspannung, «that COI, like all other discursive forms of knowledge about the complexities of the real world, does not lend itself to the binary reductionism required by legal decision making, with its application of

---

<sup>1</sup> UN High Commissioner for Refugees, Handbook of Procedures and Criteria for Determining Refugee Status und the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2nd ed. 1992. Mattern, Rainer. Die Verwendung von COI in Entscheiden der Asylinstanzen. Asyl, 3/10 (März 2010), S. 3-12.

<sup>2</sup> UN High Commissioner for Refugees, Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, February 2004.



the general to the particular and its collapsing of probability into certainty. Law is positivistic by necessity, whereas COI, by its very nature, cannot be.<sup>3»</sup>

## **Kapitel 2 Inhalte und Arbeitsweise**

### **2.1 Welche Fragen beantworten Länderinformationen?**

#### **2.1.1 Dienstleistungen und Kunden**

Länderinformationen sind bei fast allen Verfahrensabschnitten und Verfahrenstypen im Asylbereich notwendig und nützlich: bei der Erstellung der Identität/Herkunft einer asylsuchenden Person, bei der Erhebung der Asylgründe in Anhörungen, der Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Vorbringen und bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Aber auch die Prüfung unterschiedlicher Wegweisungshindernisse medizinischer, sozialer oder sicherheitsrelevanter Art stellen sich immer wieder neue, teilweise hochspezifische Fragen nach den Verhältnissen in den Herkunftsstaaten, insbesondere auch für vulnerable Personen. Ferner werden Länderinformationen benötigt bei der Prüfung von Wegweisungen in Drittstaaten, der periodischen Überprüfung der gewährten vorläufigen Aufnahmen, bei Einreisegesuchen aus dem Ausland, im Falle einer Prüfung von Ausschlussgründen sowie bei der Beendigung des Asyls aufgrund veränderter Umstände oder eines Widerrufs. Länderinformationen sind zudem Grundlage für die Bezeichnung von Staaten als Safe Country durch den Bundesrat.

Die kontinuierliche Beobachtung der Verhältnisse in den Herkunfts- und Transitstaaten befähigt die Leitung des Amtes, rasch und adäquat auf allfällige Veränderungen zu reagieren. Daneben stehen Länderinformationen auch allen anderen Direktionsbereichen des SEM und nach Massgabe der verfügbaren Ressourcen anderen Bundesstellen und kantonalen Ausländerbehörden zur Verfügung. Entsprechend vielfältig sind die Anforderungen.

Häufigste Form der Bereitstellung von Länderinformationen ist die Recherche im Einzelfall (Consulting), deren Ergebnisse im Dossier abgelegt werden. Bei Bedarf werden auch umfangreichere Darstellungen grundsätzlicher Thematiken (Lageanalyse, Focus) erarbeitet, die den allgemeinen Rahmen für Einzelfallprüfungen abdecken und generelle Lagebeurteilungen erlauben. Zuhanden der Leitung des Amtes werden Analysen laufender Ereignisse und ihrer möglichen Bedeutung für die Schweiz sowie mögliche Szenarien erstellt. Die Fachpersonen der Sektion Analysen führen teilweise unter Einbezug externer Referierender länder- oder themenorientierte Ausbildungsveranstaltungen für Personen durch, die Anhörungen durchführen und über Asylgesuche entscheiden. In beschränktem Rahmen werden auch Analysen eingereichter Dokumente erstellt. Die gesammelten Länderinformationen sind für das Personal des SEM und des Bundesverwaltungsgerichtes in der gemeinsamen Datenbank KOMPASS zentral gespeichert und abrufbar.

---

<sup>3</sup> Gibb, Robert & Good, Anthony. Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures, *International Journal of Refugee Law*, 25:2 (June 2013), pp. 291-322, hier S. 322.



### **2.1.2 Behandelte Themen**

Kernaufgabe der Sektion Analysen ist die Beschaffung und Auswertung von Informationen über die politische, humanitäre und menschenrechtliche Lage in den Herkunftsstaaten asylsuchender Personen in einem sehr weiten Sinne: über die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, geltende nationale Gesetze und deren Anwendung, staatliche Strukturen wie Verwaltung, Justizapparat, Polizei, Militär und ähnliche Einrichtungen, nichtstaatliche kombattante Akteure, Menschenrechtsorganisationen, politische und gesellschaftliche Akteure, religiöse und ethnische Akteure sowie Konflikte. Besondere Beachtung wird geschlechtsspezifischen Aspekten geschenkt. Bei Bedarf stellt die Sektion Analysen auch Grundlageninformationen über einzelne Herkunftsstaaten wie Karten zur Verfügung. Darüber hinaus deckt der Recherchehorizont amtliche Dokumente und Einzelereignisse ab. Markant zugenommen hat das Bedürfnis nach hochspezifischen Informationen über die Erhältlichkeit medizinischer Behandlungen in den Herkunftsstaaten asylsuchender Personen und nach Strukturen, die vulnerablen Personen bei einer Rückkehr zur Verfügung stehen.<sup>4</sup>

### **2.1.3 Fakten, keine rechtlichen Einschätzungen**

Gegenstand der Länderinformationen sind Fakten. Die Sektion Analysen recherchiert diese möglichst umfassend, bewertet sie und bereitet sie für die Kunden auf. Länderinformationen beantworten somit ausschliesslich faktenorientierte Fragen wie «Was ist bekannt über die Demonstrationen vom XX. in Y?», nicht jedoch juristische Einschätzungen wie «Ist die Schilderung des Gesuchstellers über die behauptete Teilnahme an den Demonstrationen vom XX. in Y. glaubhaft?» oder gar «Ist der Gesuchsteller deswegen in Y. gefährdet?». Die Fachpersonen der Länderanalyse sind nicht befugt, rechtliche Schlussfolgerungen aus den recherchierten Informationen zu ziehen oder ihre persönliche Meinung darüber zu äussern, wie in einem Einzelfall zu entscheiden wäre. Ihre Rolle ist diejenige gewissenhafter, sorgfältiger und möglichst neutraler «Zulieferer». Dazu gehört auch die klare Deklaration, wenn keine oder lediglich ungesicherte Informationen gefunden wurden. Das Fehlen von Informationen bedeutet noch nicht automatisch, dass ein bestimmtes Ereignis nicht vorgefallen ist oder dass eine bestimmte Organisation nicht existiert. Wiederum verbleibt die Aufgabe, daraus rechtliche Schlussfolgerungen zu ziehen, ausschliesslich bei den Instanzen, welche Entscheide treffen.<sup>5</sup>

Personen, die Asylentscheide fällen, definieren daher, welche relevanten und effektiv beschaffbaren Fakten ihnen noch fehlen, um in einem Einzelfall entscheiden zu können oder um generelle Einschätzungen zu erstellen, und melden diese Informationsbedürfnisse der Sektion Analysen. Vorgängig ist jedoch in jedem Fall die zentrale Datenbank KOMPASS zu konsultieren.

---

<sup>4</sup> Wallace, Rebecca MM & Wylie, Karen. The Reception of Expert Medical Evidence in Refugee Status Determination, *International Journal of Refugee Law*, 25:4 (December 2013), pp. 749-767.

<sup>5</sup> International Association of Refugee Law Judges (JARLJ). Judicial criteria for assessing Country of Origin Information (COI); a checklist, *International Journal of Refugee Law*, 21:1 (January 2009), pp. 149-168.



## 2.2 Wie werden Länderinformationen beschafft?

### 2.2.1 Quellen

Mehrere öffentlich zugängliche Datenbanken stellen im Asylkontext wertvolle Länderinformationen für Behörden, Rechtsvertretungen und Interessierte zur Verfügung wie die Datenbank des UNHCR [Refworld](#), das [EASO COI Portal](#) und das «European Country of Origin Information Network» [ecoi.net](#). Die Sektion Analysen stützt sich ebenfalls auf öffentlich zugängliche Informationsquellen: Berichte internationaler Organisationen und spezialisierter Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftliche Publikationen, Fachzeitschriften und hochwertige Zeitungen, Nachrichtenagenturen, Monographien und Nachschlagewerke sowie Internet.

Daneben sind aber immer häufiger vertiefende individuelle und hochspezifische Recherchen erforderlich. Die Sektion Analysen unterhält daher enge Kontakte zu den Schweizer Botschaften und zu anderen Amtsstellen der Bundesverwaltung, UN und Nichtregierungsorganisationen, medizinischen oder sozialen Einrichtungen in den Herkunftsstaaten, religiösen, ethnischen oder politischen Vereinigungen sowie Fachpersonen und Forschungsinstituten aus der Wissenschaft, die für Auskünfte zur Verfügung stehen. Grosse Bedeutung hat die Kooperation mit COI Fachstellen von Partnerbehörden und mit dem UNHCR.

Bei Bedarf unternehmen Fachpersonen der Länderanalyse auch Abklärungsmissionen in Herkunftsstaaten, um vor Ort aktuelle Informationen zu beschaffen und bisherige Erkenntnisse zu überprüfen sowie das Kontaktnetz für künftige Recherchen auszuweiten.

### 2.2.2 Auswertung und Aufbereitung der Informationen

Kernaufgabe der Länderanalysten ist neben der Beschaffung von Informationen deren Auswertung und Aufbereitung. Dabei ist eine Reihe von Qualitätskriterien zu berücksichtigen.

Diese Regeln helfen, neben beabsichtigten Täuschungs- oder Beeinflussungsversuchen der Quellen allgemein gültige und in aller Regel nicht bewusste Gesetzmässigkeiten kognitiver Verzerrungen (cognitive biases) bei der Wahrnehmung und der Verarbeitung von Informationen (heuristics) zu bekämpfen.<sup>6</sup> Dazu gehört beispielsweise die Tatsache, dass wir Informationen leichter wahrnehmen und für wahrer halten, die unsere vorgefasste Meinung bestätigen (confirmation bias) oder ungeachtet ihrer Richtigkeit häufig von anderen wiederholt werden (bandwagon effect, groupthink).<sup>7</sup> Gerade unter Zeitdruck besteht die Gefahr, sich mit leicht verfügbarer, einprägsamer Information zufrieden zu geben (Verfügbarkeitskaskade) und neue Information zurückzuweisen, die bisherigen Erkenntnissen widerspricht (Sammelweis Reflex), anstatt danach zu fragen, welche anderen Informationsquellen - in der Regel unbewusst - nicht beachtet worden sind (stumme Zeugnisse und false positives).<sup>8</sup> Eine wei-

<sup>6</sup> Kahneman, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York 2011.

<sup>7</sup> Gilbert, Daniel A.; Krull, Douglas S.; Malone, Patrick S. Unbelieving the Unbelievable: Some Problems in the Rejection of False Information, *Journal of Personality and Social Psychology*, 59:4 (October 1990), pp. 601-613.

<sup>8</sup> Taleb, Nassim Nicholas. *Der Schwarze Schwan; die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*. München 2008. Baumeister, Roy F., Bratslavsky, Ellen, Finkenauer, Catrin; Vohs, Kathleen D. Bad is Stronger Than



tere bekannte Gesetzmässigkeit ist die Tatsache, dass wir besonders spektakuläre oder sonst herausragende Ereignisse für repräsentativer halten als sie es statistisch gesehen sind. Erfahrungsgemäss erhalten zudem solche Personen mehr Beachtung und gelten eher als Experten, die pointierte oder gar alarmistische Einschätzungen und Prognosen machen, auch wenn sie sich bei Prognosen erwiesenermassen besonders häufig irren.<sup>9</sup>

Länderinformationen werden deshalb konsequent nach wissenschaftlicher Methode referenziert, so dass sie überprüfbar, transparent und nachvollziehbar sind. Teilweise ist dabei das individuelle Schutzbedürfnis der Quelle höher zu gewichten, so dass in Übereinstimmung mit den EU Leitlinien die vollständigen Personenangaben zur Quelle nicht öffentlich gemacht werden können, sondern nur umschreibende Hinweise zu Funktion oder andere Elemente, die eine Einschätzung des Quellenwertes erlauben.

Die Auswahl der Quellen richtet sich nach dem konkreten Informationsbedürfnis. Grundlagen der historisch-wissenschaftlichen Quellenkritik sind etwa Fragen nach dem Datum der Information, dem politischen, religiösen oder ethnischen Hintergrund der Quelle und ihrer Finanzierung sowie der vermuteten Intention der Aussagen. Das Österreichische Rote Kreuz hat hierzu ein nützliches [Handbuch](#) erstellt. Es wird unterschieden zwischen Primärinformationen, welche eine Quelle direkt aufgrund eigenen Erlebens oder Tätigkeit besitzt, und Sekundärinformationen, die lediglich weitergegeben werden. Bedeutsam ist ferner die konsequente Trennung von überprüfbaren Fakten, die eine Quelle mitteilt, und ihren allfälligen generellen Einschätzungen oder gar Schlussfolgerungen. Im Gegensatz zu ihrer persönlichen Meinung dürfen die Fachpersonen der Sektion Analysen derartige Einschätzungen oder Schlussfolgerungen aus generell als verlässlich einzustufenden Quellen wohl in die Analysen aufnehmen, sie sind jedoch deutlich als solche kenntlich zu machen. Grundsätzlich müssen Informationen mit anderen voneinander unabhängigen Quellen gegengeprüft werden, sofern dies möglich ist.

In der Präsentation der Erkenntnisse sind die Fakten möglichst wertfrei darzustellen. Auf Lücken und Widersprüche wird hingewiesen. Besonders zu vermeiden sind «narrative Verzerrungen», wenn beispielsweise dem Bedürfnis nachgegeben wird, ohne hinreichende Sicherheit und Distanz zwischen einzelnen ermittelten Fakten Beziehungen herzustellen und in schlüssige Geschichten zu verpacken.

---

Good, *Review of General Psychology*, 5:4 (2001), pp. 323-370. Arbesman, Samuel. *The Half-Life of Facts: Why everything we know has an expiration date*. New York 2012.

<sup>9</sup> Tetlock, Philip. *Expert political judgement. How good is it? How can we know?* Princeton 2005.



## Kapitel 3 Benutzte und weiterführende Literatur

ACCORD. *Researching Country of Origin Information; Training Manual*. Wien 2013.

Arbesman, Samuel. *The Half-Life of Facts: Why everything we know has an expiration date*. New York 2012.

Baumeister, Roy F.; Bratslavsky, Ellen; Finkenauer, Catrin; Vohs, Kathleen D. Bad is Stronger Than Good, *Review of General Psychology*, 5:4 (2001), pp. 323-370.

Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information (COI). April 2008.

EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Mission: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions. November 2010.

Gibb, Robert & Good, Anthony: Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures, *International Journal of Refugee Law*, 25:2 (June 2013), pp. 291-322.

Gilbert, Daniel A.; Krull, Douglas S.; Malone, Patrick S. Unbelieving the Unbelievable: Some Problems in the Rejection of False Information, *Journal of Personality and Social Psychology*, 59:4 (October 1990), pp. 601-613.

International Association of Refugee Law Judges (JARLJ): Judicial criteria for assessing Country of Origin Information (COI); a checklist. *International Journal of Refugee Law*, 21:1 (January 2009), pp. 149-168.

Kahneman, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York 2011.

Lengauer, Günther; Esser, Frank; Berganza, Rosa. Negativity in political news: A review of concepts, operationalizations and key findings, *Journalism* 13:2 (February 2012), pp. 179-202.

Mattern, Rainer. Die Verwendung von COI in Entscheiden der Asylinstanzen. *Asyl*, 3/10 (März 2010), S. 3-12.

Taleb, Nassim Nicholas. *Der Schwarze Schwan; die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*. München 2008.

Tetlock, Philip. *Expert political judgement. How good is it? How can we know?* Princeton 2005.

UN High Commissioner for Refugees, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, February 2004.

Wallace, Rebecca MM & Wylie, Karen: The Reception of Expert Medical Evidence in Refugee Status Determination, *International Journal of Refugee Law*, 25:4 (December 2013), pp. 749-767.