



# Ungarn

als Asylland

Bericht zu restriktiven gesetzlichen Maßnahmen  
und deren praktischer Umsetzung zwischen  
Juli 2015 und März 2016

**Mai 2016**

(deutsche Version Juli 2016)

## Inhalt

<b>A. Einleitung</b> .....	3
<b>B. Kurzfassung</b> .....	4
<b>C. Hintergrund</b> .....	5
<b>D. Grenzverfahren in den Transitzonen an der ungarischen Grenze zu Serbien und Kroatien</b> .....	9
a) Rechtliche Grundlage für die Grenzverfahren in den Transitzonen .....	9
b) Praktische Umsetzung des Grenzverfahrens.....	11
<b>E. Das Konzept des sicheren Drittstaats</b> .....	14
a) Einführung des Konzepts des sicheren Drittstaats in das Asylverfahren im Jahr 2010 .....	14
b) Regierungsverordnung 191/2015, die eine nationale Liste von sicheren Drittstaaten festlegt, geändert durch Regierungsverordnung 63/2016 (III.31) .....	15
c) Änderungen des Asylgesetzes vom Juli und September 2015, die Verfahrensänderungen für die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats einführten .....	18
d) Praktische Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats.....	19
<b>F. Einstellung des Asylverfahrens</b> .....	20
<b>G. Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat</b> .....	21
a) Straftaten im Zusammenhang mit dem Grenzzaun .....	21
b) Vereinbarkeit des Strafgesetzbuches mit EU-Recht .....	22
c) Strafrechtliche Verfolgung von Personen wegen unerlaubten Überquerens des Grenzzauns .....	24
d) Hausarrest in Hafteinrichtungen.....	27
<b>H. Rückführungen nach Serbien</b> .....	28
<b>I. Schlussfolgerungen</b> .....	29

## A. Einleitung

1. Gemäß seiner Satzung<sup>1</sup> in Verbindung mit Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und Artikel II des Protokolls von 1967, hat das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) das Mandat erhalten, die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dessen Protokoll von 1967 (beide werden im Folgenden als Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bezeichnet) zu überwachen.
2. Im Juli und September 2015 hat die ungarische Regierung in einem beschleunigten Verabschiedungsverfahren neue Gesetze<sup>2</sup> und zugehörige Verordnungen<sup>3</sup> erlassen, die verschiedene bereits existierende Gesetze, unter anderem das Asylgesetz von 2007<sup>4</sup> betreffen und abändern. Die Regierung hat dabei UNHCR nicht konsultiert. Es ist das erste Mal seit Errichtung des UNHCR-Büros in Ungarn 1989, dass dessen Meinung bei einem geplanten nationalen Gesetzesvorhaben, das Flüchtlinge und Asylsuchende grundlegend betrifft, nicht eingeholt wurde.
3. Dieses Dokument enthält die Beobachtungen von UNHCR hinsichtlich der gesetzlichen Maßnahmen und Praktiken, die Ungarn im Zuge der aktuellen Flüchtlings- und Migrationsherausforderungen in Europa zwischen dem 1. Juli 2015 und dem 31. März 2016 verabschiedet bzw. angewendet hat. Aus der Sicht von UNHCR schränken diese Maßnahmen und Praktiken das Recht von Asylsuchenden, in Ungarn um internationalen Schutz anzusuchen, effektiv ein. Dieses Dokument basiert auf Informationen, die UNHCR bis zum 31. März 2016 zur Verfügung standen, soweit nicht anders angegeben.

\* In der vorliegenden deutschen Übersetzung wurden nach Möglichkeit geschlechtsneutrale Begriffe verwendet. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird allerdings nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifische Personenbezeichnungen differenziert. Die gewählte Form schließt die jeweils andere Form gleichberechtigt ein.

<sup>1</sup> Satzung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Anhang, UN Dok. A/1775, Abs. 8(a), verfügbar unter <http://tinyurl.com/zz46ob2> („Satzung“).

<sup>2</sup> Siehe (i) Gesetz CXXVII vom 6. Juli 2015 über die Einrichtung einer vorübergehenden Sicherheitsschließung der Grenzen und über Änderungsgesetze im Zusammenhang mit Migration, das am 1. August 2015 in Kraft trat, und unter anderem das Gesetz LXXX von 2007 über Asyl, das Gesetz LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenze und das Gesetz II von 2007 über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen abänderte, verfügbar auf Ungarisch unter: <http://tinyurl.com/odwquq2>; (ii) Gesetz CXL vom 4. September 2015 über die Änderung bestimmter Gesetze im Zusammenhang mit dem Management von Masseneinwanderung, das am 15. September 2015 in Kraft trat und unter anderem das Asylgesetz, das Gesetz III von 1952 über das Zivilverfahrensgesetzbuch, das Gesetz über die Staatsgrenze, das Gesetz XIX von 1998 über Strafverfahren und das Gesetz C von 2012 über das Strafgesetzbuch abänderte, verfügbar auf Ungarisch unter: <http://tinyurl.com/no5nexx>. Siehe auch die Impulsrede des ungarischen Justizministers László Trócsányi vor dem ungarischen Parlament am 4. September 2015, verfügbar auf Englisch unter <http://tinyurl.com/o9kvlhv>, in welcher der Minister das Parlament bittet, das Gesetz CXL über die Änderung verschiedener Gesetze im Zusammenhang mit der Masseneinwanderung zu verabschieden. Ferner sei bemerkt, dass im September 2015 ein zweites Gesetz mit Relevanz für Flüchtlinge und Asylsuchende verabschiedet wurde, nämlich das Gesetz CXLII vom 21. September 2015 über die Änderung bestimmter Gesetze im Zusammenhang mit der Verteidigung der Staatsgrenze Ungarns und zum Verfahren in Angelegenheit der Masseneinwanderung, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/nfjt9ce>, das allerdings in diesem Dokument nicht berücksichtigt wird.

<sup>3</sup> Siehe insbesondere (i) Regierungsverordnung 191/2015 vom 21. Juli 2015 über die Bestimmung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten auf nationaler Ebene, die am 22. Juli 2015 in Kraft trat, inoffizielle Übersetzung ins Englische verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/55ca02c74.html> sowie verfügbar im Original auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/pxw7fdt>; (ii) Regierungsverordnung 269/2015 vom 15. September 2015, in welcher eine Krisensituation aufgrund der Masseneinwanderung verkündet wird und die Regeln zur Erklärung, Erhaltung und Beendigung der Krisensituation festgelegt werden; die Verordnung trat in Kraft am 15. September 2015, in der inoffiziellen Übersetzung ins Englische verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/55f90f614.html> sowie verfügbar im Original auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/npjg4bn>; (iii) Regierungsverordnung 270/2015 vom 18. September 2015, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/qh6gmhh>, in Kraft getreten am 18. September 2015, in welcher die Krisensituation, die per Regierungsverordnung 269/105 bereits für die Bezirke Bács-Kiskun und Csongrád verkündet worden war, auf die Bezirke Baranya, Somogy, Zala und Vas ausgeweitet wurde.

<sup>4</sup> Gesetz LXXX von 2007 über Asyl, 1. Januar 2008, verfügbar auf Englisch unter <http://tinyurl.com/j5avvr2>.

4. Nach Ansicht von UNHCR hat die Gesamtheit der von Ungarn im Juli und September 2015 verabschiedeten und zwischen Juli 2015 und 31. März 2016 nach und nach in Kraft getretenen Gesetze und der dazugehörigen Verordnungen die Folge, den Zugang zu Asyl im Land zu beschränken bzw. zu verhindern. Zu diesen Folgen gehören besonders:
- a) Die Errichtung eines Zauns entlang der ungarischen Grenze zu Serbien und Kroatien sowie die Einführung eines Verfahrens, bei welchem Personen, die die Grenze erreichen und einen Asylantrag in Ungarn stellen möchten, dies in speziellen „Transitzonen“ machen müssen. Dort stimmen das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen nicht mit EU- und internationalen Standards überein, insbesondere hinsichtlich Verfahrensgarantien, gerichtlicher Überprüfung und Bewegungsfreiheit (siehe nachfolgenden Abschnitt D). Zudem plant die Regierung, einen Zaun entlang der rumänisch-ungarischen Grenze zu errichten, der an der Dreiländergrenze zwischen Serbien, Ungarn und Rumänien beginnen soll.<sup>5</sup>
  - b) Die Anwendung des Konzepts des „sicheren Drittstaats“ ohne angemessene Verfahrensgarantien auf Länder, durch welche die Hauptroute von Asylsuchenden nach Ungarn führt - also Griechenland sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien - trotz der Tatsache, dass kein anderer Mitgliedsstaat bei diesen Ländern eine Vermutung für die Drittstaatssicherheit aufstellt<sup>6</sup> und UNHCR empfohlen hat, Asylsuchende nicht in diese Länder zurückzuschicken (siehe nachfolgenden Abschnitt E).<sup>7</sup>
  - c) Die Kriminalisierung der irregulären Einreise nach Ungarn durch den Grenzzaun, die mit einer tatsächlichen oder ausgesetzten Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren und/oder mit der Durchsetzung einer Ausweisungsanordnung bestraft werden kann. Freiheitsstrafen werden im Widerspruch zur EU-Rückführungsrichtlinie nach Schnellverfahren verhängt, deren Fairness fragwürdig ist, und die nicht ausgesetzt werden, wenn die betroffene Person einen Asylantrag stellt. Eine angemessene Berücksichtigung der Rechtfertigung nach Artikel 31 der Flüchtlingskonvention, dahingehend, dass die Person unmittelbar aus einem Gebiet kommt, in welchem ihr Leben bzw. ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 derselben Konvention bedroht waren, wird damit verhindert (siehe nachfolgenden Abschnitt G).

Zudem erfolgte eine Verringerung der Kapazität an offenen Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende durch die Schließung der Einrichtung in Debrecen,<sup>8</sup> welche die größte offene Aufnahmeeinrichtung für Asylsuchende im Land war. Dies geschah ausgerechnet zu jenem Zeitpunkt, an welchem grundsätzlich eine Erhöhung der Aufnahmekapazitäten notwendig gewesen wäre.<sup>9</sup> Gleichzeitig wurde eine Haften-

<sup>5</sup> Ungarische Regierung, *Hungary is prepared for building fence on Romanian Border*, 5. März 2016, verfügbar unter <http://www.kormany.hu/en/news/hungary-is-prepared-for-building-fence-on-romanian-border>.

<sup>6</sup> Ergebnisse einer internen Umfrage unter den UNHCR-Büros verschiedener Länder im September 2015.

<sup>7</sup> UNHCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Greece*, Dezember 2014, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>; UNHCR, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, August 2015, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html>; UNHCR, *Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia*, August 2012, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.

<sup>8</sup> Regierungsbeschluss 1724/2015 (X. 7.), in welchem verkündet wird, dass die offene Aufnahmeeinrichtung in Debrecen am 31. Oktober 2015 geschlossen und die Haftenrichtung für Asylsuchende am 15. Dezember 2015 eröffnet wird.

<sup>9</sup> Siehe zum Beispiel die Schlussfolgerungen des EU-Rats für Justiz und Inneres vom 9. November 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/j6pom7c>, in welchem der Rat beschloss, „Mitgliedstaat und relevante Drittländer aufzufordern, die aktuellen Bemühungen für eine Erhöhung der Aufnahmekapazitäten zu intensivieren...“ (Abs. 1).

richtung für Asylsuchende in Kiskunhalas eingerichtet.<sup>10</sup> Diese Maßnahmen und Entwicklungen müssen auch im Kontext einer breiter angelegten Anwendung von Haft unter allgemein unangemessenen Bedingungen gesehen werden, welche auf der Grundlage von Gesetzen und Praktiken vollzogen wird, die vor dem Zeitraum verabschiedet wurden, der von diesem Dokument abgedeckt wird.<sup>11</sup>

5. Zusammenfassend werfen diese signifikanten Aspekte des ungarischen Rechts und seiner Anwendung nach Ansicht von UNHCR schwere Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Völker- und EU-Recht auf und könnten im Widerspruch zu den internationalen und europäischen Verpflichtungen des Landes stehen.

## C. Hintergrund

6. Ab Mai 2015 initiierte die Regierung eine „Nationale Konsultation über Immigration und Terrorismus“, in welcher alle ungarischen Staatsangehörige ab 18 per Post einen Fragebogen erhielten, den sie bis zum 1. Juli 2015 beantworten sollten.<sup>12</sup> In der Einleitung des Fragebogens wurden Asylsuchende als „Wirtschaftsflüchtlinge“ dargestellt, die die ungarische Grenze illegal überquerten, um sich „[Europas] Sozialhilfesysteme und wirtschaftliche Gelegenheiten zunutze zu machen“ und die „eine neue Bedrohung darstellen, ... die wir aufhalten müssen“.<sup>13</sup> In einem Radiointerview vom 24. April 2015 kündigte Ministerpräsident Orbán die Konsultation an und erklärte:

Hintergrund

<sup>10</sup> Regierungsverordnung Nr. 219/2015. (VIII. 6.) vom 6. August 2015.

<sup>11</sup> Siehe UNHCR, *Ungarn als Asylland – Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Ungarn*, April 2012, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jacncu2>; Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Nationaler OPCAT Präventionsmechanismus, *Report on Monitoring the Debrecen asylum detention facility*, April 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jynstey>; Amnesty International, *Europe's Borderlands: Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*, Juli 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/zutm2ew>; Hungarian Helsinki Committee, *NO COUNTRY FOR REFUGEES – New asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary*, September 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/zo9atbe>; Political Capital (im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung), *Focus on Hungary: Refugees, Asylum and Migration*, Dezember 2015, verfügbar unter <http://goo.gl/WX9YxU>.

<sup>12</sup> Offizielle Version des Fragebogens in Englisch verfügbar unter <http://tinyurl.com/ogfpznx>, ungarisches Original verfügbar unter <http://tinyurl.com/okk77bw>. Die Frist für die Abgabe des Fragebogens wurde später auf den 15. Juli 2015 verlängert, wie das Informationszentrum der Regierung der ungarischen Nachrichtenagentur MTI am 30. Juni 2015 mitteilte.

<sup>13</sup> Siehe UNHCR-Pressmitteilung, *UNHCR calls on Hungary to protect, not persecute, refugees*, 8. Mai 2015, verfügbar unter <http://www.unhcr.org/554cc16e9.html>; Resolution des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2015 über die Situation in Ungarn, verfügbar unter <http://tinyurl.com/zspd8rs>. Der Fragebogen enthielt die folgenden zwölf Fragen: „1) Wir hören verschiedene Ansichten über die zunehmende Terrorgefahr. Wie relevant ist Ihrer Meinung nach die Verbreitung des Terrorismus (das Blutvergießen in Frankreich, die schockierenden Taten von ISIS) für Ihr eigenes Leben? 2) Glauben Sie, dass Ungarn in den nächsten Jahren Ziel eines Terroranschlags werden wird? 3) Es besteht die Meinung, dass das Missmanagement der Immigrationsfrage durch Brüssel etwas mit der erhöhten Terrorgefahr zu tun hat. Sind Sie auch dieser Meinung? 4) Wussten Sie, dass Wirtschaftsflüchtlinge illegal die ungarische Grenze überqueren und dass sich die Zahl der Immigranten in Ungarn in letzter Zeit verzwanzigfacht hat? 5) Wir hören unterschiedliche Ansichten zum Thema Immigration. Manche glauben, dass Wirtschaftsflüchtlinge eine Bedrohung für die Arbeitsplätze und die Existenzgrundlage der Ungarn darstellt. Sind Sie auch dieser Meinung? 6) Manche Menschen glauben, die Brüsseler Immigrations- und Terrorpolitik habe versagt und dass wir daher einen neuen Ansatz zur Lösung dieser Fragen brauchen. Stimmen Sie dem zu? 7) Würden Sie die ungarische Regierung unterstützen, wenn sie entgegen der nachgiebigen Politik aus Brüssel strengere Immigrationsregeln einführt? 8) Würden Sie die ungarische Regierung unterstützen, wenn sie strengere Immigrationsregeln einführt, denen zufolge Migranten, die die ungarische Grenze illegal überqueren, in Gewahrsam genommen werden könnten? 9) Sind Sie der Ansicht, dass Migranten, die die ungarische Grenze illegal überqueren, innerhalb kürzester Zeit in ihre Herkunftsländer zurückgebracht werden sollten? 10) Stimmen Sie mit dem Konzept überein, dass Wirtschaftsflüchtlinge die Kosten im Zusammenhang mit ihrem Aufenthalt in Ungarn selbst tragen müssen? 11) Sind Sie der Meinung, dass die beste Art und Weise, wie die Mitgliedstaat der EU die Immigration bekämpfen können, die Entwicklungshilfe der Herkunftsländer ist? 12) Sind Sie der Meinung der ungarischen Regierung, dass die Hilfe mehr auf ungarische Familien fokussiert werden sollte und die Kinder, die sie haben können, anstatt auf die Immigration?“

„ [Die gestellten Fragen] beziehen sich auf die wichtigsten Themen, da sie sich im Widerspruch mit den heute geltenden Regeln der Europäischen Union befinden. Diese heute geltenden Regeln sind dumm und lähmen die Mitgliedstaat. Die gemeinsamen europäischen Regeln zur Asylpolitik, ein Rechtssystem, das wir entwickelt haben, ist mehr ein Hindernis als eine Hilfe. Es wäre besser, wenn die Mitgliedstaat je nach ihren speziellen Fähigkeiten selber bestimmen können, wie sie die Flüchtlingswelle aufhalten wollen. Bekämen wir diese Möglichkeit, dann könnten wir Ungarn auch unsere eigenen Probleme lösen“.<sup>14</sup>

7. Zeitgleich mit der nationalen Konsultation führte die Regierung eine Plakatkampagne durch mit Slogans wie: „Wenn Ihr nach Ungarn kommt, könnt Ihr den Ungarn nicht die Jobs wegnehmen.“<sup>15</sup> Im September 2015 erschienen neue Plakate, die verkündeten, das Volk habe entschieden: „Das Land muss geschützt werden.“ Am 14. September 2015 veröffentlichte das Büro des Ministerpräsidenten ein Informationsblatt, das das „größte Problem der aktuellen Situation“ wie folgt festmachte:

„ Wir glauben, dass in Europa gerade die europäische Lebensweise und das Fortbestehen der europäischen Werte und Nationen auf dem Spiel stehen bzw. dass diese Gefahr laufen, bis zur Unkenntlichkeit verändert zu werden. Wir dürfen das nicht zulassen, denn damit würden wir unsere Identität verlieren. Ohne eine gefestigte Identität kann es keinen Erfolg geben – weder im wirtschaftlichen noch im kulturellen Sinne.“<sup>16</sup>

Am Tag darauf setzte die Regierung eine Verordnung in Kraft und rief eine „durch die Massenimmigration verursachte Krisensituation“ aus,<sup>17</sup> gültig für die Bereiche Überwachung von Ausländern und Flüchtlingsangelegenheiten in den zwei Bezirken Bács-Kiskun und Csongrád. Es wurde auch die letzte Lücke im Zaun geschlossen, der an der ungarischen Grenze zu Serbien errichtet worden war, und durch welchen die große Mehrheit der Flüchtlinge und Migranten nach Röszke gelangt war. Am 18. September wurde die „Krisensituation“ auf die Bezirke Baranya, Somogy und Zala erweitert und am 9. März 2016 verkündete die Regierung die „Krisensituation“ für das gesamte Land.<sup>18</sup>

8. Am 15. September 2015 traten sowohl das neue Grenzverfahren (siehe Abschnitt D unten) als auch die Behandlung des illegalen Zaunübertritts als Straftat in Kraft (siehe Abschnitt G unten). In Röszke nahm daraufhin die Anzahl von Flüchtlingen und Migranten vor dem Zaun, der sich innerhalb des ungarischen Territoriums befindet, sprunghaft zu.<sup>19</sup> Im Prinzip hätte es für die Menschen möglich sein müssen, in eine „Transitzone“ zu gelangen, die in den Zaun eingebaut worden war, damit sie dort die

<sup>14</sup> Abschrift des Interviews von Ministerpräsident Orbán bei Radio Kossuth am 24. April 2015, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/nqbdth2>.

<sup>15</sup> BBC, *Hungary's poster war on immigration*, 14. Juni 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/p6tuplh>.

<sup>16</sup> Büro des Ministerpräsidenten, Amt für Internationale Kommunikation, *Hungary's Situation in the Context of Modern-day Mass Migration*, 14. September 2015, S. 9, verfügbar unter <http://tinyurl.com/hcrza8n>. Siehe auch zum Beispiel den Gastbeitrag von Ministerpräsident Orbán in der Ausgabe der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. September 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/j4vqwq9>, in dem es unter anderem heißt: „Gleichzeitig dürfen wir jedoch auch nicht vergessen, dass die, die hierher kommen, in einer anderen Religion erzogen wurden, und Vertreter einer grundlegend anderen Kultur sind. Sie sind meistens keine Christen, sondern Muslime. Das ist eine wichtige Frage, denn Europa und das Europäertum haben christliche Wurzeln. Oder ist es etwa nicht schon an und für sich besorgniserregend, dass die christliche Kultur Europas bereits kaum noch in der Lage ist, Europa in der eigenen christlichen Wertordnung zu halten? Wenn wir das aus den Augen verlieren, so kann der europäische Gedanke auf dem eigenen Kontinent in die Minderheit geraten.“

<sup>17</sup> Regierungsverordnung 269/2015 vom 15. September 2015 (Fußnote 3 oben). Die Bedingungen und Modalitäten zum Ausrufen einer Krisensituation werden in Abschnitt 80/A Gesetz LXXX von 2007 über Asyl definiert, wie eingefügt durch Gesetz CXL vom 4. September 2015. Konsolidierte Version des Asylgesetzes in einer inoffiziellen Übersetzung ins Englische verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html>, und verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/oz7xpwf>.

<sup>18</sup> Regierungsverordnung Nr. 41/2016. (III. 9.).

<sup>19</sup> Beide Seiten des Zauns liegen auf der gesamten Länge innerhalb Ungarns, in einem Abstand von bis zu 10 Metern von der Grenze zu Serbien: siehe Abschnitt 5(1) Gesetz LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenze, einschließlich Änderung durch Gesetz CXXVII von 2015. Es wird darauf hingewiesen, dass Abschnitt 5(1) des Gesetzes über die Staatsgrenze später noch einmal geändert wurde durch Gesetz CXL von 2015, das das 10-Meter-Band auf 60 Meter erweiterte.

Asylanträge stellen können, aber in der Praxis wurde die Anzahl der Einreisen<sup>20</sup> auf maximal 100 Asylsuchende pro Tag beschränkt.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zwischen dem 8. und dem 14. September 2015 pro Tag mehrere tausend Menschen vor der Schließung der Lücke am Zaun angekommen waren.

9. Die ungarischen Behörden haben für circa 2000 vor dem Zaun wartende Menschen keine Unterkunft, keine Verpflegung, kein Wasser und keine medizinische Versorgung bereitgestellt. Daraufhin eskalierten die Spannungen auf beiden Seiten, dennoch nahmen die ungarischen Behörden ein Angebot von UNHCR, als Mittler aufzutreten, nicht an. Am 16. September reagierte die Bereitschaftspolizei mit Tränengas und Wasserwerfern auf chaotische Szenen.<sup>22</sup>
10. Während einigen Asylsuchenden gestattet wurde, durch die Transitzone nach Ungarn einzureisen, wurden andere ohne jegliche Formalitäten zurückgewiesen. Die Westbalkanroute in die EU verlief rasch anstatt über Ungarn über Kroatien,<sup>23</sup> das den Flüchtlings- und Migrantenstrom zurück nach Ungarn leitete, das ihn wiederum bis zur Schließung der letzten Lücke im Zaun an der Grenze zu Kroatien um Mitternacht des 16. Oktober 2015 nach Österreich umlenkte.<sup>24</sup>
11. Am 6. Oktober 2015 schickte die Europäische Kommission ein Verwaltungsschreiben an Ungarn, in dem es um die Vereinbarkeit der legislativen Änderungen vom Juli und September 2015 mit EU-Recht ging. Ungarn antwortete im November 2015.<sup>25</sup> Am 10. Dezember 2015 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Ungarn und leitete ein Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich einiger im Verwaltungsschreiben zur Sprache gekommenen Anliegen ein. Die Kommission äußerte konkrete Bedenken in Bezug auf Asylverfahren, die „keine Möglichkeit bieten, auf neue Fakten oder Umstände zu verweisen“ sowie keine automatische aufschiebende Wirkung im Falle von Rechtsmittelverfahren haben. Die Kommission äußerte Bedenken angesichts einer fehlenden Dolmetschung und Übersetzung im Zusammenhang mit schnell abgewickelten Strafverfahren bei unerlaubtem Grenzübertritt. Die Kommission äußerte auch Bedenken, dass ein Asylantrag ohne persönliche Anhörung abgewiesen werden kann, und dass Entscheidungen von Gerichtsssekretären getroffen werden können (auf vorge richtlicher Ebene), die keine richterliche Unabhängigkeit haben.<sup>26</sup>
12. Nach einem Besuch in Ungarn im November 2015 äußerte der Menschenrechtskommissar des Europarates Bedenken hinsichtlich der legislativen Änderungen, die „den Zugang zu internationalem Schutz extrem erschweren und Immigranten und Asylsuchende auf ungerechtfertigte Weise kriminalisieren“.<sup>27</sup> Der Kommissar äußerte konkrete Bedenken hinsichtlich: der Verwendung von beschleunigten Verfahren und von Transitzonen (Grenzverfahren), in welchen Asylanträge nicht ordnungsgemäß inhaltlich

<sup>20</sup> UNHCR nimmt an, dass dies der Fall ist, da es seit der Kommunikation, auf die Fußnote 21 Bezug nimmt, keine weiteren Kommunikationen zu dieser Angelegenheit vom ungarischen Innenministerium erhalten hat.

<sup>21</sup> Kommunikation vom ungarischen Innenministerium, *Vorgehensweise im Fall einer Staatskrise verursacht durch Masseneinwanderung*, September 2015.

<sup>22</sup> Ausführlichere Informationen finden sich bei Amnesty International, *Fenced Out: Hungary's Violations of the Rights of Refugees and Migrants*, 7. Oktober 2015, S. 24–25, verfügbar unter <http://tinyurl.com/oasp4bj>. Siehe beispielsweise auch: UNHCR-Pressemitteilung, *UNHCR urges Europe to change course on refugee crisis*, 16. September 2015, verfügbar unter <http://www.unhcr.org/55f9a70a6.html>; UNHCR, *Hungary violating international law in response to migration crisis*, 17. September 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/odyx8cv>.

<sup>23</sup> Reuters, *Many Migrants leave Serbian border with Hungary, head to Croatia*, 17. September 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/gqnu2y3>.

<sup>24</sup> BBC, *Migrant Crisis: Hungary Closes its Border with Croatia*, 17. Oktober 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/qerg7lq>.

<sup>25</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage in Ungarn, 9. Dezember 2015, Rn. H, verfügbar unter <http://tinyurl.com/h39vfrd>.

<sup>26</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, *Kommission leitet gegen Ungarn Vertragsverletzungsverfahren wegen asylrechtlicher Verstöße ein*, 10. Dezember 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/h8jj5zt>.

<sup>27</sup> Europarat – Kommissar für Menschenrechte, *Monitoringbericht zu Ungarn. Hungary's response to refugee challenge falls short on human rights*, verfügbar unter <http://tinyurl.com/gvqp8be>.

geprüft würden; des Risikos einer Zurückweisung (*Refoulement*) nach Serbien aufgrund von Unzulässigkeit und der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats; und der zunehmenden Willkür und des Rückgriffs auf Inhaftierung auch von Personen mit besonderem Schutzbedarf, da Identifizierungsmechanismen fehlen.

13. Im Dezember 2015 forderten UNHCR, der Europarat und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) Ungarn gemeinsam auf, politische Maßnahmen und Praktiken, die Intoleranz und Hass fördern, zu unterlassen. Sie bezogen sich damit auf die öffentliche Kampagne der ungarischen Regierung, in welcher Flüchtlinge und Asylsuchende als Kriminelle dargestellt wurden.<sup>28</sup>
14. Am 9. März 2016 legte das Innenministerium dem Parlament ein Paket mit verschiedenen Gesetzesänderungen vor.<sup>29</sup> Einige betrafen das Asylgesetz und werden, im Falle ihrer Verabschiedung, folgende Konsequenzen haben: a) Beendigung aller Maßnahmen zur Erleichterung der Integration von international Schutzberechtigten, da diese dieselben Rechte hätten wie ungarische Staatsbürger und keine Begünstigung gegenüber diesen erfahren sollten; b) die Einführung einer obligatorischen und automatischen Überprüfung des Flüchtlingsstatus mindestens alle drei Jahre; c) die Reduzierung der maximalen Aufenthaltsdauer in offenen Aufnahmeeinrichtungen nach der Anerkennung von sechzig auf dreißig Tage; d) einen verringerten Berechtigungszeitraum für grundlegende Gesundheitsdienstleistungen nach der Anerkennung von einem Jahr auf sechs Monate; e) die Einstellung von Wohnungs- und Bildungszuschüssen sowie von monatlichen Bargeldzuwendungen für Asylsuchende und international Schutzberechtigte; f) die Einstellung von finanzieller Hilfe für Personen mit Duldungsstatus.

Am 31. März 2016 wurden zwei Regierungsverordnungen verkündet: Zum einen Regierungsverordnung 62/2016(III.31),<sup>30</sup> welche die Regierungsverordnung 301/2007 (XI.9) abändert, die das Asylgesetz umsetzt. Sie sieht die Einstellung von Leistungen wie monatliches Taschengeld, Bildungszuschüssen und Wohnungsgeld vor. Zum anderen Regierungsverordnung 63/2016 (III.31),<sup>31</sup> welche die Regierungsverordnung 191/2015 (VII/21) über die nationale Bezeichnung von sicheren Herkunftsländern und sicheren Drittländern dahingehend abändert, dass die Türkei jetzt als sicheres Herkunftsland und als sicherer Drittstaat gilt.

Hintergrund

<sup>28</sup> UNHCR Pressemitteilung, *Hungary urged to refrain from policies and practices that promote intolerance and hatred*, verfügbar unter <http://www.unhcr.org/5677cf666.html>.

<sup>29</sup> Die Änderungsentwürfe wurden UNHCR und ausgewählten Stakeholdern am 2. März 2016 übermittelt, mit einer Frist zur Stellungnahme bis zum 8. März 2016. Die endgültige übermittelte Version ist auf der Webseite des Parlaments verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom40/09634/09634.pdf>.

<sup>30</sup> Regierungsverordnung 62/2016 (III.31) zur Änderung bestimmter Regierungsverordnungen im Zusammenhang mit Migration und Asyl, angezeigt im Amtsblatt Nr. 44 am 31. März 2016, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/zcvtx7s>.

<sup>31</sup> Regierungsverordnung 63/2016 (III.31) über die Änderung von Regierungsverordnung 191/2015 (VII.21) über die nationale Bezeichnung von sicheren Herkunftsländern und sicheren Drittstaaten, angezeigt im Amtsblatt Nr. 44 am 31. März 2016, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/zcvtx7s>.

## D. Grenzverfahren in den Transitzonen an der ungarischen Grenze zu Serbien und Kroatien

### a) Rechtliche Grundlage für die Grenzverfahren in den Transitzonen

15. Nach dem im September 2015 geänderten Asylgesetz darf eine Person, die Asyl in einer „Transitzone“ beantragt, die an einer Landesgrenze eingerichtet wurde, die eine Außengrenze des Schengenraums darstellt, nicht nach Ungarn einreisen („Grenzverfahren“).<sup>32</sup> Nach einer Änderung des Gesetzes zur Staatsgrenze im September 2015 können Transitzonen an allen Abschnitten der ungarischen Grenze eingerichtet werden, die eine Schengen-Außengrenze darstellen – also Ungarns Grenzen zu Kroatien, Rumänien, Serbien und der Ukraine. In diesen Transitzonen sollen Personen, die Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutzstatus beantragen, vorübergehend aufgenommen werden, Asyl- und Immigrationsverfahren durchgeführt werden und jene Einrichtungen untergebracht werden, die dafür erforderlich sind.<sup>33</sup> Der Ermessensspielraum, wann diese Bereiche eingerichtet werden, wird anscheinend der Regierung überlassen, da im Gesetz keinerlei entsprechende Kriterien festgelegt sind. Bis zum 31. Oktober 2015 hatten die Behörden zwei Transitzonen an der ungarischen Grenze zu Serbien (eine bei Röszke, eine weitere bei Tompa) und zwei Transitzonen an der ungarischen Grenze zu Kroatien (eine bei Beremend, eine weitere bei Letenye) eingerichtet. Die Transitzone an der Grenze zu Serbien wurden am 15. September 2015 in Betrieb genommen, die Bereiche an der Grenze zu Kroatien am 21. Oktober 2015.
16. Diejenigen Asylsuchenden, die „eine besondere Versorgung benötigen“,<sup>34</sup> werden von den Grenzverfahren in den Transitzonen ausgenommen.<sup>35</sup> Ihnen muss die Einreise nach Ungarn zwecks Stellung ihres Asylantrags im Rahmen des „Inlandsverfahrens“ gewährt werden.<sup>36</sup> Alle anderen Personen, die in der Transitzone einen Asylantrag stellen, unterliegen dem Grenzverfahren. Ihnen wird die Einreise nach Ungarn vorbehaltlich einer endgültigen Entscheidung über die Zulässigkeit ihres Asylantrages verweigert,<sup>37</sup> und sie dürfen nur einreisen, wenn der Antrag als zulässig beurteilt wurde<sup>38</sup> oder wenn die endgültige Entscheidung über seine Zulässigkeit nach vier Wochen noch immer aussteht.<sup>39</sup> Jede Zulässigkeitsentscheidung im Rahmen des Grenzverfahrens muss „mit Priorität“ und in jedem Fall innerhalb von acht Tagen nach Antragstellung behandelt werden.<sup>40</sup> Wie beim „Inlandsverfahren“ wird die Entscheidung über die Zulässigkeit vom Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (OIN) getroffen.

Ungarische  
Grenze zu  
Serbien und  
Kroatien

<sup>32</sup> Abschnitt 71/A des Asylgesetzes gemäss welchem Ausländer, die in einer „Transitzone“ eine Klage einreichen, nicht nach Ungarn einreisen und sich nicht dort aufhalten dürfen, Abschnitt 5(1)(a) des Asylgesetzes. Es sei auch darauf hingewiesen, dass nach Abschnitt 54(3) bzw. Abschnitt 72 des Asylgesetzes Abschnitt 5(1)(a) des Asylgesetzes nicht für Personen gilt, die einen Asylantrag an einer internationalen Flugverkehrsgrenze bzw. einen „Folgeantrag“ stellen.

<sup>33</sup> Abschnitte 5(1) und 15/A des Gesetzes über die Staatsgrenze.

<sup>34</sup> „Personen, die eine besondere Versorgung benötigen“, werden in Abschnitt 2(k) des Asylgesetzes wie folgt definiert: „Ein unbegleiteter Minderjähriger oder eine vulnerable, insbesondere eine minderjährige, ältere oder behinderte Person, eine schwangere Frau, der alleinerziehende Elternteil eines Minderjährigen sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder eine andere schwerwiegende Form psychologischer, physischer oder sexueller Gewalt erlebt haben, gelten, nach der entsprechenden Einzelbeurteilung, als Personen, die eine besondere Versorgung benötigen“ (inoffizielle Übersetzung).

<sup>35</sup> Abschnitt 71/A (7) des Asylgesetzes.

<sup>36</sup> Gemäss Abschnitt 5(1)(a) des Asylgesetzes haben sie das Recht, in Ungarn zu bleiben und auf eine Prüfung ihres Asylantrages, einschließlich der Prüfung, ob ein anderer Mitgliedsstaat, der am „Dublin-System“ teilnimmt, für die Überprüfung des Asylantrages zuständig ist (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, verfügbar unter <http://goo.gl/v2CVbj>).

<sup>37</sup> Abschnitt 71/A (2) des Asylgesetzes.

<sup>38</sup> Abschnitt 71/A (5) des Asylgesetzes.

<sup>39</sup> Abschnitt 71/A (4) des Asylgesetzes.

<sup>40</sup> Abschnitt 71/A (3) des Asylgesetzes.

17. Antragsteller, die in einer Transitzone das Grenzverfahren durchlaufen und deren Antrag als nicht zulässig eingestuft wurde, können ein Gericht anrufen, diese Entscheidung zu überprüfen, auch wenn als Grund die Tatsache angeführt wird, dass der Antragsteller aus einem „sicheren Drittstaat“ gekommen ist.<sup>41</sup> Das Gericht kann die Entscheidung des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft nicht abändern, sondern kann sie nur annullieren. In diesem Fall muss das Zulässigkeitsverfahren erneut aufgenommen werden.<sup>42</sup> Das gerichtliche Überprüfungsverfahren an der Grenze unterscheidet sich vom gerichtlichen Überprüfungsverfahren für Inlandsverfahren insofern als: (i) ein Gerichtssekretär einen Richter ersetzen kann;<sup>43</sup> und (ii) dass, wenn entschieden wird, dass eine persönliche Anhörung des Antragstellers erforderlich ist,<sup>44</sup> die Anhörung entweder in der Transitzone oder über ein audiovisuelles Telekommunikationsnetz abgehalten wird.<sup>45</sup> Andernfalls gilt für das gerichtliche Überprüfungsverfahren an der Grenze wie auch für Inlandsanträge gleichermaßen Folgendes: (i) der Antragsteller muss den Antrag auf eine Überprüfung der Entscheidung des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft innerhalb von sieben Tagen beantragen;<sup>46</sup> und (ii) das Gericht muss über den Überprüfungsantrag des Antragstellers innerhalb von acht Tagen entscheiden;<sup>47</sup> während dieser Zeit besteht hinsichtlich der Entscheidung des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft keine aufschiebende Wirkung, außer wenn der Antrag für unzulässig befunden wurde, weil der Antragsteller aus einem „sicheren Drittstaat“ gekommen ist (siehe auch Abschnitt E weiter unten) oder im Falle eines beschleunigten Verfahrens, bei dem der Antragsteller irregulär nach Ungarn eingereist ist oder seine Aufenthaltsdauer unrechtmäßig verlängert hat und nicht innerhalb einer angemessenen Zeit einen Antrag auf Anerkennung gestellt hat, obwohl er ihn früher hätte stellen können und keine angemessene Erklärung für die Verzögerung hat.<sup>48</sup> Ferner kann (iii) die Überprüfung nur die Tatsachen und das Gesetz zum Zeitpunkt der Entscheidung des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft berücksichtigen, nicht jedoch neue Tatsachen;<sup>49</sup> (iv) es gibt nach nationalem Recht kein weiteres Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Gerichts.<sup>50</sup>

18. UNHCR befürchtet, dass das Gericht während der gerichtlichen Überprüfung auf eine *ex tunc* Überprüfung anstelle einer *ex nunc* Überprüfung der Tatsachen und der Rechtslage beschränkt ist, d. h. Tatsachen und Rechtslage werden zum Zeitpunkt der ursprünglichen Entscheidung berücksichtigt, nicht zum Zeitpunkt der Überprüfung. Das steht möglicherweise im Widerspruch zum Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung)<sup>51</sup> sowie der Europäischen

Ungarische  
Grenze zu  
Serbien und  
Kroatien

<sup>41</sup> Abschnitt 53(2) des Asylgesetzes in Verbindung mit Abschnitt 51(2)(e) des Asylgesetzes.

<sup>42</sup> Abschnitt 53(5) des Asylgesetzes.

<sup>43</sup> Abschnitt 71/A (9) des Asylgesetzes. Gerichtssekretäre sind noch keine Richter, haben aber ihre Rechtsanwaltsprüfung abgelegt, und haben gemäß Abschnitt 2(2)(a) des Gesetzes LXVIII von 1997 den rechtlichen Status von Justizbediensteten. Abschnitt 15(2) des Gesetzes CLXI von 2011 über Organisation und Management von Gerichten sieht vor, dass in bestimmten, vom Gesetz festgelegten Fällen, ein Gerichtssekretär als Einzelrichter handeln kann.

<sup>44</sup> Abschnitt 53(4) des Asylgesetzes. Es liegt im Ermessen des Gerichtes, ob eine Anhörung abzuhalten ist oder nicht.

<sup>45</sup> Abschnitt 71/A (10) des Asylgesetzes. Abschnitt 326 des Gesetzes III von 1952 über die Zivilprozessordnung wurde durch Gesetz CXL vom 4. September 2015 geändert, um dem Verwaltungs- und Arbeitsgericht in Szeged die ausschließliche Zuständigkeit für die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen über Unzulässigkeit beim Grenzverfahren zu geben. Es wurde dann durch Gesetz CXLVI vom 29. September 2015 wieder dahingehend geändert, verfügbar unter <http://tinyurl.com/p3qocfs>, dass das Gericht in Szeged ausschließliche Zuständigkeit erhalten hat, mit zwei Ausnahmen: (i) Asylanträge, die in dem Bereich gestellt werden, der in die Zuständigkeit des örtlichen Amtsgerichts in Barcs und im Bezirk Baranya fällt, fallen in die Zuständigkeit des Verwaltungs- und Arbeitsgerichts in Pécs; und (ii) Asylanträge, die in den Bezirken Zala und Somogy gestellt werden – mit Ausnahme des Bereichs, der in die Zuständigkeit des örtlichen Amtsgerichts in Barcs fallen – fallen in die Zuständigkeit des Gerichts für öffentliche Verwaltung und Arbeit in Zalaegerszeg.

<sup>46</sup> Abschnitt 53(3) des Asylgesetzes. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass der Antrag auf Überprüfung beim OIN eingereicht werden muss, das dann verpflichtet ist, ihn unverzüglich an das Gericht weiterzuleiten.

<sup>47</sup> Abschnitt 53(4) des Asylgesetzes.

<sup>48</sup> Abschnitt 53(2) des Asylgesetzes in Verbindung mit den Abschnitten 51(2)(e) und 51(7)(h) des Asylgesetzes.

<sup>49</sup> Abschnitt 53(4) des Asylgesetzes.

<sup>50</sup> Abschnitt 53(5) des Asylgesetzes.

<sup>51</sup> Artikel 46(3) und (5) der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013 über gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung), in Folge EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung), verfügbar unter <http://tinyurl.com/hgpk89k>.

Menschenrechtskonvention.<sup>52</sup> Darüber hinaus hat zwar das Gericht den Ermessensspielraum, im Bedarfsfall eine Anhörung durchzuführen, und Antragsteller können eine mündliche Anhörung beantragen, aber die Antragsteller haben – nach Ansicht von UNHCR – in der Praxis nur beschränkten Zugang zu rechtlicher Beratung und sind daher nicht darüber informiert, dass sie ein Recht auf Beantragung einer Anhörung haben. Das kann zu Beeinträchtigungen des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs und eines fairen Verfahrens sowie des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf führen.

19. Zusätzlich, wie oben in Absatz 15 vermerkt, bezieht sich das Gesetz über die Staatsgrenze auf Asylsuchende, die „vorübergehend in der Transitzone untergebracht“ sind. Den ungarischen Behörden zufolge werden diese Personen nicht „festgehalten“, da sie die Transitzone jederzeit in die Richtung verlassen können, aus der sie gekommen sind. Wie in Absatz 16 dargelegt, ist es ihnen allerdings untersagt, nach Ungarn einzureisen. Nach Ansicht von UNHCR schränkt das die Bewegungsfreiheit erheblich ein und kann als „Haft“ bezeichnet werden.<sup>53</sup> Als solche müssen *inter alia* die Schutzbestimmungen zur Haft der EU-Aufnahmerichtlinie (Neufassung) Anwendung finden.<sup>54</sup>

## b) Praktische Umsetzung des Grenzverfahrens

20. Seit dem 31. März 2016 wurden keine Asylanträge in den Transitzonen an der ungarischen Grenze zu Kroatien gestellt. Die nachfolgenden Beobachtungen beschränken sich daher auf die Umsetzung des Grenzverfahrens in den Transitzonen der ungarischen Grenze zu Serbien, konkret Röszke und Tompa.
21. Es wird darauf hingewiesen, dass die Überwachung des Verfahrens in den Transitzonen durch UNHCR und seine NGO-Partner – Menedek Hungarian Association for Migrants und das Hungarian Helsinki Committee (HHC) – nicht immer möglich war, weil kein kompletter und ungehinderter Zugang zu den Transitzonen gewährt wurde.<sup>55</sup> Während UNHCR zwar auf Anfrage Zugang erhielt, wenn auch nicht immer unverzüglich, gilt dasselbe nicht für Menedek und HHC. Dem HHC wurde sogar mitgeteilt, dass es die Genehmigung drei Arbeitstage vor jedem Kontrollbesuch beim Polizeipräsidium beantragen müsse. Das ist insbesondere deswegen problematisch, da das Asylgesetz für die Widerlegung der Vermutung, ein Asylantrag könne aufgrund des sicheren Drittstaat-Konzepts als unzulässig zurückgewiesen werden, nur eine Frist von drei Tagen vorsieht (siehe Abschnitt E unten).

Ungarische  
Grenze zu  
Serbien und  
Kroatien

<sup>52</sup> Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, verfügbar unter [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_DEU.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf). Für eine Diskussion der relevanten Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte siehe Kapitel 2.3 (Verfahrensgarantien gegen Zurückweisung (Refoulement)) der UNHCR-Publikation: *Manual on the Case Law of the European Regional Courts*, Juni 2015, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/558803c44.html>.

<sup>53</sup> UNHCR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012, Rn. 5-7, verfügbar unter <http://goo.gl/HyBEcv>. Siehe auch, EGMR, *Amuur v. France*, 17/1995/523/609, 25 June 1996, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/3ae6b76710.html>. In diesem Fall urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die internationale Transitzone eines Flughafens trotz ihres Namens keinen extraterritorialen Status habe und dass das Festhalten von Asylsuchenden in einem solchen Bereich einem Freiheitsentzug gemäß Artikel 5 EMRK gleichkommen kann, auch wenn sie in ein anderes Land ausreisen können. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass die Antragsteller in dem Fall in der Transitzone des Flughafens Paris-Orly in ihrer Bewegungsfreiheit weniger eingeschränkt sind als Asylsuchende, die in den Transitzonen in Ungarn festgehalten werden.

<sup>54</sup> Siehe Artikel 8 - 11 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013, in welcher die Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, festgelegt werden (Neufassung), in Folge EU-Aufnahmerichtlinie (Neufassung), verfügbar unter <http://tinyurl.com/hw6xn4y>.

<sup>55</sup> Es sei auf die Voraussetzungen für den Zugang von UNHCR und NGOs, besonders NGOs, die im Namen von UNHCR arbeiten, zu Asylsuchenden an der Grenze und in Transitzonen hingewiesen, die in Artikel 8(2) und Artikel 29 der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) festgelegt sind.

22. Nach Inbetriebnahme der Transitzone am 15. September 2015 informierte das Innenministerium UNHCR, dass es maximal zehn Asylsuchenden gleichzeitig gestattet sein würde, eine Transitzone zu einem bestimmten Zeitpunkt zu betreten, und dass maximal 100 Asylsuchende pro Tag und Transitzone vom OIN zwischen 06:00 und 22:00 Uhr abgewickelt würden.<sup>56</sup> Am 21. Februar 2016 wurde die Abwicklungskapazität auf 50 Personen pro Tag reduziert, und am 22. März wurde sie nach der Einführung der Sicherheitsstufe 2 im gesamten Land weiter auf 30 Personen pro Tag reduziert. Obergrenzen dieser Art könnten jedoch einen Verstoß Ungarns gegen seine Verpflichtungen nach EU-Recht darstellen. Die EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) sieht ausdrücklich vor, dass für den Fall, dass eine große Zahl von Asylsuchenden eintrifft, die einem Grenzverfahren unterliegen, bestimmte grundlegende Prinzipien und Sicherheiten gewährleistet werden.<sup>57</sup>
23. In der Praxis registrierte das OIN nicht mehr als 100 Asylbewerber pro Tag. Zwischen dem 15. und dem 19. September 2015 kamen mehrere Tausend Personen in Röszke an und wollten nach Ungarn einreisen. Sie waren gezwungen, vor dem Eingang zur Transitzone ohne Wasser, Lebensmittel oder Schutz vor der Witterung zu campen. Viele machten sich, nachdem sie zwei oder mehr Tage gewartet hatten, auf den Weg nach Kroatien. Nur 352 Personen wurde gestattet einzureisen und einen Asylantrag zu stellen.<sup>58</sup> Nach dem 22. September 2015 beobachtete UNHCR, dass alleinreisende männliche Personen und Personen, die sichtlich keine besondere Versorgung benötigten, aktiv davon abgehalten wurden, sich den Transitzonen zu nähern. Offizielle Dolmetscher – von der Regierung beauftragt – sagten ihnen, ihre Asylanträge würden abgelehnt. Vulnerable Personen werden nicht systematisch priorisiert und das Fehlen eines klaren Zulassungssystems führt zu Frustration unter den Asylsuchenden. Familien mit kleinen Kindern müssen außerhalb der Transitzonen ohne Schutz, Wasser oder Nahrung warten. Sie werden nicht über die Verfahren informiert, Dolmetscher stehen nicht immer zur Verfügung.
24. Zwischen dem 15. September 2015 und dem 31. März 2016 haben laut Angaben des Amts für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (OIN) insgesamt 1.705 Personen in den Transitzonen einen Antrag auf Asyl gestellt: 742 in Tompa und 963 in Röszke.<sup>59</sup> Laut Beurteilung des OIN benötigten 1.466 Personen eine besondere Versorgung, diese wurden in die offenen Aufnahmeeinrichtungen gebracht. Gleichzeitig wies das OIN 188 Personen als unzulässig ab mit der Begründung, Serbien sei ein sicherer Drittstaat. Ferner wurden 51 Fälle eingestellt, weil die Betroffenen ihre Anträge zurückgezogen hatten. Keinem der abgewiesenen und eingestellten Antragsteller wurde es gestattet, im Sinne des Asylgesetzes einzureisen und ihre Anträge einzeln prüfen zu lassen.
25. Für Asylsuchende, die dem Grenzverfahren unterlagen, übergang das OIN das Dublin-Verfahren<sup>60</sup> und ging direkt zur Zulässigkeitsprüfung über, in welchem alle Anträge für unzulässig erklärt wurden. Mit Ausnahme von einigen Asylsuchenden, die spät am Abend in die Transitzone kamen und deren

Ungarische  
Grenze zu  
Serbien und  
Kroatien

<sup>56</sup> Ungarisches Innenministerium, *Vorgehensweise im Falle einer Staatskrise, verursacht durch Massenimmigration*, übermittelt an UNHCR am 17. September 2015.

<sup>57</sup> Artikel 43(3) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) sieht in Bezug auf die Grenzverfahren vor: „Wenn es aufgrund der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an der Grenze oder in Transitzonen, die förmlich Anträge auf internationalen Schutz stellen, in der Praxis nicht möglich ist, die Bestimmungen des Absatzes 1 anzuwenden [Verweis auf die grundlegenden Bestimmungen und Garantien des Kapitels II, Anm.], können die genannten Verfahren auch in diesen Fällen und für die Zeit angewandt werden, in der die Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen normalerweise in der Nähe der Grenze oder Transitzone untergebracht werden.“

<sup>58</sup> Dies galt ungeachtet der Verpflichtungen Ungarns nach der EU-Aufnahmerichtlinie (Neufassung), die nachweislich für die Personen galt, die sich formell auf ungarischem Territorium befanden und darauf warteten, in die Transitzone einzureisen, um einen Asylantrag zu stellen.

<sup>59</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Anzahl der Personen, die in die Transitzonen einreisten, höher war, als die Anzahl der Personen, die tatsächlich einen Asylantrag stellten, da nicht alle einen Antrag stellen wollten, als sie erfuhren, was das bedeutet.

<sup>60</sup> Ungarn ist nach der Dublin-Verordnung zwar berechtigt, Verantwortung für Asylanträge zu übernehmen, im Verfahren hätte sich aber auch herausstellen können, dass es Familienmitglieder und/oder andere Elemente gibt, aufgrund deren sich hätte herausstellen können, dass die Verantwortung für die Anträge bei anderen Mitgliedsstaaten liegt.

Anträge am Tag darauf geprüft wurden, wurden Asylanträge an demselben Tag für unzulässig erklärt, an welchem sie gestellt wurden, oft innerhalb von einer oder zwei Stunden, nachdem die betreffenden Personen in die Transitzone gekommen waren. Aus der Standardformulierung der Entscheidung lässt sich schließen, dass es keine individuelle Beurteilung der Fälle gab. Darunter befand sich auch eine Ausweisungsanordnung und ein ein- bzw. zweijähriges Einreiseverbot in die EU, das im Schengener Informationssystem ausgeschrieben wurde.<sup>61</sup>

26. Die meisten abgewiesenen Personen stellten keinen Antrag auf eine gerichtliche Überprüfung, als sie erfuhren, dass sie bis zu 30 Tage lang in der Transitzone angehalten werden können, und verließen die Transitzone in Richtung Serbien. Zunächst erklärten einige Asylbewerber, nachdem sie die Transitzone verlassen hatten und vom HHC über ihre Rechte aufgeklärt worden waren, dass sie einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung stellen wollen, wurden dann aber informiert, dass sie sich dafür wieder vor der Transitzone in die Schlange stellen müssten.
27. 2015 haben lediglich neun abgewiesene Asylsuchende Anträge auf gerichtliche Überprüfung gestellt. Von diesen haben sieben ihre Anträge später wieder zurückgezogen, sodass am Ende nur noch zwei Bengalen, deren Asylanträge abgewiesen worden waren, eine gerichtliche Überprüfung beantragten. Die Anhörungen wurden am 21. September 2015 von einem Richter über Skype durchgeführt und ergaben die Annullierung der Entscheidung des Amts für Einwanderung und Staatsbürgerschaft am selben Tag. Am 25. September 2015 wurden die Antragsteller vom OIN erneut angehört, das die Rechtsvertreter der Antragsteller vom HHC erst zwei Stunden vorher informierte, was für sie nicht ausreichend war, um die Transitzone rechtzeitig zu erreichen. Das OIN informierte die Antragsteller, dass es Serbien in ihrem Fall wieder als sicheren Drittstaat ansehe, und setzte ihnen die vorgeschriebene Dreitagesfrist, dies zu widerlegen. Das HHC legte daraufhin den ärztlichen Nachweis vor, dass seine Klienten an posttraumatischer Belastungsstörung litten, aber das OIN sah diesen Umstand nicht als ausreichend an, um sie als Personen, die eine besondere Versorgung benötigten, vom Grenzverfahren zu befreien. Am 30. September 2015 entschied das OIN wieder, dass ihre Anträge unzulässig seien. Die Antragsteller stellten ein zweites Mal einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung, aber am 5. Oktober 2015 bestätigte ein neuer Richter die Entscheidung des OIN.<sup>62</sup> Am 8. Oktober 2015 verließen zwei Antragsteller die Transitzone Richtung Serbien. Während ihres gesamten Aufenthalts in der Transitzone wurden die Antragsteller in dem zugewiesenen „Aufenthaltsbereich“ angehalten. Es handelt sich dabei um einen abgesperrten Bereich bestehend aus verschiedenen Containern, die als Schlafräume, Essensräume und sanitäre Anlagen dienen, mit einem kleinen offenen Platz dazwischen.<sup>63</sup> Zwischen dem 15. September 2015 und dem 31. März 2016 stellten 114 von insgesamt 118 abgewiesenen Antragstellern Anträge auf gerichtliche Überprüfung. UNHCR hat keine Informationen über die Ergebnisse dieser Überprüfungen.

Ungarische  
Grenze zu  
Serbien und  
Kroatien

<sup>61</sup> Da den betroffenen Personen keine „Nichtbeachtung der nationalen Rechtsvorschriften über die Einreise oder den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen“ vorwerfbar war, ist die Ausschreibung im Schengener Informationssystem nachweislich nicht im Einklang mit Artikel 24(3) der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), verfügbar unter <http://tinyurl.com/hkblho5>.

<sup>62</sup> Das Urteil wurde erst später, am 12. oder 13. Oktober 2015, an die gesetzlichen Vertreter geschickt.

<sup>63</sup> Auf der anderen Seite des abgesperrten Bereichs befindet sich eine weitere Gruppe von Containern. Dort befinden sich die Büros des OIN, der Ausländerpolizei und anderen Personals, das in der Transitzone arbeitet.

## E. Das Konzept des sicheren Drittstaats

### a) Einführung des Konzepts des sicheren Drittstaats in das Asylverfahren im Jahr 2010

28. Das Konzept des sicheren Drittstaats wurde durch eine Änderung des Asylgesetzes im November 2010 in das ungarische Asylverfahren eingeführt.<sup>64</sup> Dem liegt der Rechtsansatz zugrunde, dass das Konzept auf Einzelfallbasis angewendet werden soll, und nicht auf Basis einer gesetzlich festgelegten nationalen Liste sicherer Drittländer.

29. Ein sicherer Drittstaat wird in Abschnitt 2(i) des Asylgesetzes definiert als:

„ ein Land, in welchem für das Flüchtlingsamt feststeht, dass der Antragsteller gemäß den folgenden Prinzipien behandelt wird: a) sein Leben und seine Freiheit sind aufgrund seiner Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung nicht in Gefahr, und er ist nicht dem Risiko ernsthaften Schadens ausgesetzt; b) das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (Non-Refoulement) gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention wird beachtet; c) die Prinzipien des Völkerrechts, nach denen der Antragsteller nicht in das Gebiet eines Landes abgeschoben werden kann, wo er einem Verhalten gemäß Artikel XIV(2) des Grundgesetzes ausgesetzt ist, werden beachtet und d) die Möglichkeit, einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling zu stellen, ist gewährleistet, und, im Falle einer Anerkennung als Flüchtling ist entsprechender Schutz gemäß Genfer Konvention gewährleistet“ (inoffizielle Übersetzung).<sup>65</sup>

30. Abschnitt 51 des Asylgesetzes legt fest, dass ein Asylantrag unzulässig ist, „wenn ein Drittstaat als sicherer Drittstaat für den Antragsteller bezeichnet werden kann“.<sup>66</sup> Dies ist nur dann der Fall, wenn der Antragsteller:

„ (a) sich in einem sicheren Drittstaat aufgehalten hat und dort die Möglichkeit gehabt hätte, effektiven Schutz im Sinne von Abschnitt 2(i) zu beantragen; (b) durch das Gebiet dieses Drittstaats gereist ist und dort die Möglichkeit gehabt hätte, effektiven Schutz im Sinne von Abschnitt 2(i) zu beantragen; (c) Verwandte in dem Land hat und berechtigt ist, in sein Hoheitsgebiet einzureisen; oder (d) wenn der sichere Drittstaat die Auslieferung der Person beantragt, die einen Asylantrag gestellt hat“ (inoffizielle Übersetzung).<sup>67</sup>

Abschnitt 51 legt hinsichtlich der oben genannten Punkte (a) und (b) auch fest, dass der Antragsteller „nachweisen muss, dass er keine Möglichkeit gehabt hat, in dem Land effektiven Schutz im Sinne von Abschnitt 2(i) zu erhalten“ (inoffizielle Übersetzung).<sup>68</sup>

Das Konzept  
des sicheren  
Drittstaats

<sup>64</sup> Gesetz CXXXV vom 22. November 2010, zur Änderung bestimmter Regierungsverordnungen im Zusammenhang mit Migration zum Zweck der Rechtsharmonisierung, das am 24. Dezember 2010 in Kraft trat, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/jnd6udt>.

<sup>65</sup> Dabei ist zu beachten, dass Abschnitt 2(i)(ic) des Asylgesetzes geringfügig durch das Gesetz CCI vom 23. Dezember 2011 geändert wurde. Die Version von Abschnitt 2(i)(ic), die oben zitiert wird, entspricht dieser Änderung.

<sup>66</sup> Abschnitt 51(2)(e) des Asylgesetzes.

<sup>67</sup> Abschnitt 51(4) des Asylgesetzes.

<sup>68</sup> Abschnitt 51(5) des Asylgesetzes.

31. Das Land, hinsichtlich dessen das OIN das Konzept des sicheren Drittstaats seit seiner Einführung hauptsächlich angewandt hat, ist Serbien. Im August 2012 hat UNHCR die Staaten aufgefordert, Asylsuchende nicht nach Serbien zurückzuschicken, da das dortige Asylsystem Mängel aufweist.<sup>69</sup> Trotzdem hat Ungarn weiterhin das Konzept des sicheren Drittstaats auf Serbien angewandt. Im Oktober 2012 hat UNHCR die am „Dublin-System“ teilnehmenden Staaten, d. h. [die Staaten] die festlegen, welcher Staat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz gemäß der Dublin-Verordnung zuständig ist,<sup>70</sup> aufgefordert, Asylsuchende nicht nach Ungarn zurückzuschicken, unter anderem, weil Ungarn das Konzept des sicheren Drittstaats weiterhin auf Serbien anwandte.<sup>71</sup> Zwei Monate später hat UNHCR diese Position revidiert,<sup>72</sup> nachdem Ungarn das Konzept des sicheren Drittstaats nicht mehr anwandte.<sup>73</sup> Ungarn nahm die Anwendung des Konzeptes jedoch im September 2015 wieder auf.
32. Obwohl sich Ungarns Anwendung des Konzeptes des sicheren Drittstaats im Laufe der Zeit in der Praxis geändert hat, sind die oben genannten Rechtsvorschriften weiterhin in Kraft.

## **b) Regierungsverordnung 191/2015,<sup>74</sup> die eine nationale Liste von sicheren Drittstaaten festlegt, geändert durch Regierungsverordnung 63/2016 (III.31)**

33. Am 30. Juni 2015 änderte das Parlament das Asylgesetz dahingehend, dass die Regierung eine Verordnung erlassen konnte, die eine nationale Liste sicherer Drittstaaten festlegte,<sup>75</sup> was die Regierung am 21. Juli 2015 auch tat.<sup>76</sup> Abschnitt 2 dieser Verordnung legt die folgende Liste sicherer Drittstaaten fest: alle EU-Mitgliedsstaaten, alle EU-Beitrittskandidaten,<sup>77</sup> alle Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums,<sup>78</sup> Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Schweiz, Australien, Neuseeland, Kanada und „die Bundesstaaten der USA, in denen die Todesstrafe nicht angewandt wird“ [sic]. Abschnitt 3 der Verordnung fügt hinzu, dass:

Das Konzept  
des sicheren  
Drittstaats

<sup>69</sup> UNHCR, *Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia*, August 2012, Rn. 4 und 81, Fußnote 7 oben.

<sup>70</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=de>.

<sup>71</sup> UNHCR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia*, Oktober 2012, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/507298a22.html>.

<sup>72</sup> *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia – update*, Dezember 2012, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/50d1d13e2.html>.

<sup>73</sup> Siehe *Response of the Hungarian Authorities to the Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, 15. Dezember 2014, Seite 3, verfügbar unter <http://tinyurl.com/ooudvzd>. Gemäß dieser Antwort hat Ungarn die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats komplett eingestellt, nachdem UNHCR im April 2012 einen Bericht über Ungarn veröffentlichte. Obwohl UNHCR im April 2012 tatsächlich einen Bericht über Ungarn veröffentlichte (verfügbar auf Englisch unter <http://tinyurl.com/jacncu9>), hat Ungarn nach Einschätzung von UNHCR die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats erst eingestellt, nachdem das Amt seine Note vom Oktober 2012 veröffentlicht hatte, wie in Fußnote 71 oben in Bezug genommen.

<sup>74</sup> Diese Verordnung wurde durch die Regierungsverordnung 63/2016 (III.31) geändert, um die Türkei in die Liste der sicheren Herkunfts- und Asylländer aufzunehmen. Verordnung 63/2016 wurde am 31. März veröffentlicht und trat am 1. April in Kraft. Text der geänderten Verordnung 191/2015 in inoffizieller englischer Übersetzung verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/55ca02c74.html>.

<sup>75</sup> Siehe Gesetz CVI vom 30. Juni 2015 über die Änderung des Asylgesetzes LXXX, das am 9. Juli 2015 in Kraft trat, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/pekudlu>. Es ist zu beachten, dass die Änderung auch der Regierung erlaubte, eine nationale Liste sicherer Herkunftsstaaten aufzustellen.

<sup>76</sup> Regierungsverordnung 191/2015 vom 21. Juli 2015 über die Nationale Bestimmung von sicheren Herkunfts- und sicheren Drittstaaten, Fußnote 3 oben.

<sup>77</sup> Die EU-Beitrittskandidaten sind Albanien, Montenegro, Serbien, die Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

<sup>78</sup> Der Europäische Wirtschaftsraum besteht aus allen EU-Mitgliedsstaaten plus Island, Liechtenstein und Norwegen.

„ [w]enn der Antragsteller sich in einem sicheren Drittstaat aufgehalten hat oder durch ein solches gereist ist, das auf der Liste der sicheren Drittstaaten der Europäischen Union unter den Ländern aus Abschnitt 2 steht, kann sich im Asylverfahren nach dem Asylgesetz herausstellen, dass der Antragsteller in einem speziellen Fall nicht die Möglichkeit hatte, in dem betreffenden Land im Sinne von Abschnitt 2(i) des Asylgesetzes effektiven Schutz in dem betreffenden Land zu erhalten“ (inoffizielle Übersetzung).<sup>79</sup>

34. Die Liste der sicheren Länder enthält damit alle Länder entlang der Westbalkanroute, obwohl UNHCR Staaten aufgefordert hat, Asylsuchende nicht in diese Länder zurückzuschicken.<sup>80</sup> Darüber hinaus sieht das EU-Recht nicht vor, dass Griechenland und andere Staaten, die am Dublin-System teilnehmen, in demselben Sinne als sichere Drittstaaten behandelt werden wie andere sichere Drittstaaten.<sup>81</sup> Hinsichtlich der Staaten, die am Dublin-System teilnehmen und denen, die nicht daran teilnehmen, gelten unterschiedliche Verfahren. Für Staaten, die am „Dublin-System“ teilnehmen, werden in der Dublin-Verordnung klare Kriterien dafür festgelegt, wie der Staat bestimmt wird, der dafür zuständig ist, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen. Für andere Staaten wird die Bestimmung der Zulässigkeit der Anträge auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats auf diese Staaten in Einzelfällen in der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) geregelt.<sup>82</sup> Darüber hinaus gibt es keine gemeinsame EU-Liste für sichere Drittstaaten und die EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) sieht eine solche Liste nicht vor.

35. Es ist ferner zu beachten, dass wenn ein EU-Mitgliedsstaat beschließt, das Konzept des sicheren Drittstaats anzuwenden, Artikel 38(2) (b) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) vorsieht, dass Regeln im nationalen Recht festzulegen sind: „betreffend die Methodik, mit der sich die zuständigen Behörden davon überzeugen, dass das Konzept des sicheren Drittstaats auf einen bestimmten Staat oder einen bestimmten Antragsteller angewandt werden kann“, dies umfasst auch die allfällige „nationale Bestimmung von Staaten, die als im Allgemeinen sicher angesehen werden“.<sup>83</sup> Erwägungsgrund 46 der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) sieht weiter vor:

„ Wenn die Mitgliedstaat einzelfallbezogen Konzepte des sicheren Herkunftsstaats anwenden oder Staaten durch die Annahme entsprechender Listen als sicher einstufen, sollten sie unter anderem die Leitlinien und Handbücher sowie die Informationen über Herkunftsländer und die Maßnahmen, einschließlich der Methode für Berichte mit Informationen über Herkunftsländer des EASO, gemäß der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (1), sowie einschlägige UNHCR-Leitlinien berücksichtigen.“

Gleichermaßen heißt es in Erwägungsgrund 48 der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung):

„ Damit die richtige Anwendung der Konzepte des sicheren Staats ausgehend von aktuellen Informationen sicher gestellt wird, sollten die Mitgliedstaat regelmäßig die Lage in diesen Staaten auf der Grundlage einer Reihe von Informationsquellen überprüfen, einschließlich vor allem der Informationen anderer Mitgliedstaat, des EASO, des UNHCR, des Europarats und anderer einschlägiger internationaler Organisationen. Erhalten die Mitgliedstaat Kenntnis von einer wesentlichen Änderung der Menschenrechtslage in einem

<sup>79</sup> Abschnitt 3(2) der Regierungsverordnung 191/2015.

<sup>80</sup> Siehe die Beobachtungen von UNHCR zu den Asylsystemen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Griechenland und Serbien, Fußnote 7 oben. Dabei ist zu beachten, dass die Beobachtungen zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im August 2015 erschienen, nachdem die Regierungsverordnung 191/2015 veröffentlicht worden war.

<sup>81</sup> Die Staaten, die am Dublin-System teilnehmen, sind alle EU-Mitgliedsstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

<sup>82</sup> Artikel 33(2)(c) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung). Abschnitt 51(1) des Asylgesetzes selbst sieht daher vor: „Wenn die Bedingungen für die Anwendung der Dublin-Verordnung nicht erfüllt werden, entscheidet die Flüchtlingsbehörde über die Frage der Zulässigkeit des Antrags...“ (inoffizielle Übersetzung).

<sup>83</sup> Artikel 38(2)(b) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung).

von ihnen als sicher eingestuften Staat, so sollten sie sicherstellen, dass die Lage so schnell wie möglich überprüft wird, und sollten erforderlichenfalls die Einstufung des Staats als sicherer Staat überprüfen.“

36. Daraus folgt, dass ein Staat nur dann als sicherer Drittstaat eingestuft werden kann, nachdem aktuelle, ausgewogene und breit gefächerte Informationsquellen – einschließlich von UNHCR – nach im nationalen Recht festgelegten Regeln überprüft wurden. Die Berichtsmethodik des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) hinsichtlich Informationen über Herkunftsländer sieht eine Reihe von grundlegenden Standards diesbezüglich vor, dazu gehört auch die Notwendigkeit, genaue und aktuelle Informationen aus den verschiedensten Quellen zur Verfügung zu stellen, die in einer nachvollziehbaren und transparenten Weise vorzulegen sind.<sup>84</sup> Abgesehen von der Tatsache, dass das Asylgesetz die Regierung befähigt, eine nationale Liste von sicheren Drittstaaten aufzustellen, scheint Ungarn jedoch hinsichtlich der Methodik, anhand derer sich die zuständigen Behörden davon überzeugen können, dass ein Drittstaat im Sinne von Abschnitt 2(i) des Asylgesetzes als sicherer Drittstaat eingestuft werden kann, keine weiteren Regeln in seinem nationalen Recht festgelegt zu haben. Die Regierungsverordnung 191/2015 liefert auch keine weitere Erklärung oder Begründung dafür, wie die Regierung bei jedem der in der Liste aufgeführten Staaten zu dem Schluss gekommen ist, dass es sich um einen sicheren Drittstaat handelt. Daher ist noch immer unklar, warum die Regierung im Fall der Aufnahme von Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien in die Liste zum Beispiel nicht die Meinung des Verwaltungs- und Arbeitsrechtpanels der *Kuria*<sup>85</sup> beachtete, die im Dezember 2012 wie folgt ausfiel: „Wenn das Asylsystem eines Drittlandes überlastet ist, kann dies dazu führen, dass dieses Land die Rechte, auf welche die Asylsuchenden Anspruch haben, nicht mehr gewährleisten kann. Länder dieser Art können im Asylkontext nicht als sicher bezeichnet werden.“<sup>86</sup>
37. Ferner, und ungeachtet der Verabschiedung einer Liste von sicheren Drittstaaten, müssen sich die Länder davon überzeugen, dass das Konzept des sicheren Drittstaats auf einen bestimmten Antragsteller angewandt werden kann, d. h. dass die betreffende Person dort sicher ist, dass sie eine Verbindung mit dem Land hat und dass es angemessen für sie ist, in dieses Land zu gehen.<sup>87</sup> Das erfordert eine individuelle Überprüfung, bei welcher der Antragsteller die Möglichkeit erhalten muss, die Sicherheit des Landes bzw. die Tatsache, dass es in seinem persönlichen Fall eine Verbindung zwischen ihm und dem Land gibt, zu widerlegen.<sup>88</sup>

Das Konzept  
des sicheren  
Drittstaats

<sup>84</sup> EASO, *Methodik für das Erstellen von COI-Berichten des EASO*, 10. Juli 2012, S.6, verfügbar unter <http://goo.gl/waleUM>.

<sup>85</sup> Die *Kuria* ist das oberste Gericht in Ungarn.

<sup>86</sup> Beschluss II von Urteil Nr. 2/2012 (XII.10) KMK des Verwaltungs- und Arbeitspanels der *Kuria*. Die *Kuria* hat ihr Urteil am 21. März 2016 revidiert und es durch Urteil Nr. 1/2016 (III.21) ersetzt.

<sup>87</sup> Artikel 38(1) und (2) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung).

<sup>88</sup> Artikel 38(2)(c) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung). Weitere Informationen über Umfang und Qualität der erforderlichen Beurteilung im Zusammenhang mit dem Konzept des sicheren Drittlandes nach EU-Recht siehe: UNHCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept* [Rechtliche Erwägungen zur Rückführung von Asylsuchenden und Flüchtlingen von Griechenland in die Türkei als Teil der Kooperation zwischen der EU und der Türkei im Zuge der Bewältigung der Flüchtlingskrise nach dem Asylkonzept des sicheren Dritt- und Herkunftsstaates], 23. März 2016, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>.

## c) Änderungen des Asylgesetzes vom Juli und September 2015, die Verfahrensänderungen für die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats einführen

38. 2015 wurden einige Änderungen des Asylgesetzes hinsichtlich der Verfahrensgarantien bei der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats vorgenommen.

39. Zwei Änderungen verbesserten die Verfahrensgarantien:

- i) Im Juli 2015 wurde festgelegt, dass wenn ein Asylantrag aufgrund des sicheren Drittstaat-Konzepts als unzulässig eingestuft wird, und „... der sichere Drittstaat den Antragsteller nicht zurück- oder übernimmt, die Flüchtlingsbehörde ihre Entscheidung zurückziehen und das Verfahren fortsetzen soll“ (inoffizielle Übersetzung).<sup>89</sup>
- ii) Im September 2015 wurde die Frist für den Antrag auf gerichtliche Überprüfung einer Unzulässigkeitsentscheidung – sei es aus Gründen des sicheren Drittstaats oder aus anderen Gründen – von drei auf sieben Tage verlängert.<sup>90</sup>

40. Andere Änderungen haben die Verfahrensgarantien verringert:

- i) Im Juli 2015 wurde festgelegt, dass einem Asylsuchenden nach Benachrichtigung durch das OIN maximal drei Tage zur Verfügung stehen, um die Annahme der Unzulässigkeit seines Asylantrages aufgrund des sicheren Drittstaats zu widerlegen.<sup>91</sup>
- ii) Im Juli 2015 wurde festgelegt, dass „die Entscheidung über unzulässige Anträge [auch hinsichtlich der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats]... innerhalb von 15 Tagen ab dem Datum erfolgen muss, an welchem der Grund für die Unzulässigkeit festgestellt wurde“.<sup>92</sup> Schließlich wurde im September 2015 festgelegt, dass bei den Grenzverfahren in den Transitzone die Entscheidung über die Zulässigkeit „zu priorisieren“ sei und in jedem Fall innerhalb von acht Tagen zu erfolgen habe.<sup>93</sup>
- iii) Im Juli 2015 wurde festgelegt, dass die gerichtliche Überprüfung einer Unzulässigkeitsentscheidung innerhalb von acht Tagen nach dem Antrag des Asylsuchenden auf Überprüfung erfolgen muss.<sup>94</sup>

Das Konzept  
des sicheren  
Drittstaats

<sup>89</sup> Abschnitt 51/A des Asylgesetzes, wie eingefügt durch Abschnitt 35 des Gesetzes CXXVII vom 6. Juli 2015, oben stehende Fußnote 2. Siehe Artikel 38(4) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung), der Folgendes vorsieht: „Erlaubt der Drittstaat dem Antragsteller nicht, in sein Hoheitsgebiet einzureisen, so müssen die Mitgliedstaat sicherstellen, dass im Einklang mit den Grundsätzen und Garantien nach Kapitel II [der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) ] Zugang zu einem Verfahren gewährt wird.“

<sup>90</sup> Abschnitt 53(3) des Asylgesetzes, wie geändert durch Abschnitt 18 des Gesetzes CXL vom 4. September 2015.

<sup>91</sup> Abschnitt 51(11) des Asylgesetzes, wie eingefügt durch Abschnitt 34 des Gesetzes CXXVII vom 6. Juli 2015.

<sup>92</sup> Abschnitt 47(2) des Asylgesetzes, wie geändert durch Abschnitt 30 des Gesetzes CXXVII vom 6. Juli 2015. Zuvor betrug die Frist für das, was zu dem Zeitpunkt die „Vorprüfung“ genannt wurde, 30 Tage.

<sup>93</sup> Abschnitt 71/A (3) des Asylgesetzes, wie eingefügt durch Abschnitt 15 des Gesetzes CXL vom 4. September 2015, oben stehende Fußnote 2.

<sup>94</sup> Abschnitt 53(4) des Asylgesetzes, wie geändert durch Abschnitt 36 des Gesetzes CXXVII vom 6. Juli 2015.

## d) Praktische Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats

41. Innerhalb des Zeitraums zwischen dem 1. August 2015 und dem 31. März 2016 bewertete das OIN 1.184 Asylanträge als unzulässig<sup>95</sup> (es steht jedoch nicht fest, ob dies aufgrund von Drittstaatssicherheit erfolgte). In demselben Zeitraum stellten 387 Antragsteller einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung der Unzulässigkeitsentscheidung des OIN – dazu gehörten auch 114 Anträge, die in den Transitzone gestellt wurden. In 246 Fällen annullierten die Gerichte die Entscheidung des OIN und verwiesen die Antragsteller zurück zum OIN. UNHCR war es nicht möglich, Statistiken über zu Fälle erhalten, bei welchen das OIN nach nochmaliger Beurteilung eines Falles einen Asylantrag zugelassen hat.
42. Seit Januar haben Gerichte in Debrecen, Szeged und Győr die Unzulässigkeitsentscheidungen des OIN annulliert und das Amt angewiesen, die Anträge in einem Folgeverfahren inhaltlich zu prüfen. Bei der Annullierung der Verwaltungsentscheidungen stellen die Gerichte entweder fest, dass Serbien kein sicherer Drittstaat ist oder sie argumentieren, dass die Verwaltungsbehörde ihrer Pflicht, sicherzustellen, dass die serbischen Behörden den Antragsteller übernehmen oder zurücknehmen, nach Abschnitt 51/A des Asylgesetzes und gemäß Artikel 38 (4) der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung), nicht nachgekommen ist. Im letzteren Fall berücksichtigt das Gericht, dass seit dem 15. September Serbien keine Drittstaatsangehörigen gemäß dem Rückübernahmeabkommen zurücknimmt, mit Ausnahme derjenigen, die gültige Reise-/Identitätspapiere besitzen und von der serbischen Visumpflicht ausgenommen sind, und kommen zu dem Schluss, dass das OIN die Anträge einzeln prüfen muss. Dennoch weist das OIN die Fälle aufgrund von Unzulässigkeit zurück, und die Antragsteller müssen einen zweiten Antrag auf gerichtliche Überprüfung der Unzulässigkeitsentscheidung des OIN stellen. Das OIN prüft daher die Anträge erst dann inhaltlich, wenn die Verwaltungsgerichte das OIN in einer zweiten Entscheidung dazu anweisen.
43. Durch seine nicht unverzügliche Berücksichtigung der gerichtlichen Entscheidungen beeinträchtigt das OIN das Recht der Asylsuchenden auf wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta sowie in Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>96</sup>

Das Konzept  
des sicheren  
Drittstaats

<sup>95</sup> Quelle: OIN. Diese Zahl gilt für das gesamte Land, nicht nur für Asylanträge, die in Transitzone gestellt wurden.

<sup>96</sup> Brief von UNHCR an das OIN vom 4. März 2016 (HUNBU/OIN/HCR/0018).

## F. Einstellung des Asylverfahrens

44. Gemäß einer Änderung des Asylgesetzes im Juli 2015, können Personen, deren Asylverfahren das OIN zuvor mit der Begründung eingestellt hatte, dass der Antrag nicht weiter verfolgt wurde, nun binnen einer Frist von neun Monaten die Fortführung des Verfahrens persönlich beantragen.<sup>97</sup> Wird der Antrag innerhalb der festgesetzten Frist gestellt, muss das OIN das Verfahren ab dem Verfahrensakt fortführen, der der Einstellungsentscheidung vorausging.<sup>98</sup> Sobald die Frist abgelaufen ist, muss die betreffende Person einen neuen Asylantrag stellen, der als „Folgeantrag“ behandelt wird. In dem Fall wird ungeachtet der Tatsache, dass der vorherige Antrag nicht inhaltlich entschieden wurde, der Folgeantrag als unzulässig zurückgewiesen, wenn er keine neuen Tatsachen enthält, die die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus oder eines subsidiären Schutzstatus rechtfertigen.<sup>99</sup>
45. Zwischen dem 1. August 2015 und dem 31. März 2016 wurden in Ungarn nach Angaben des OIN 86.242 Asylanträge gestellt. Am 31. März waren 5.255 Anträge noch anhängig, einschließlich der Anträge, die vor dem 1. August 2015 gestellt worden waren. Da die große Mehrheit der Asylsuchenden Ungarn kurz nach Einreichen ihrer Anträge wieder verlässt, ist es wahrscheinlich, dass fast alle anhängigen Fälle mit der Einstellung des Asylverfahrens durch das OIN enden.

<sup>97</sup> Abschnitt 66(6) des Asylgesetzes, wie eingefügt durch Abschnitt 40 des Gesetzes CXXVII vom 6. Juli 2015. Dies gilt (entgegen Artikel 18(2) der Dublin-III-Verordnung) nicht, wenn der Asylsuchende seinen Antrag vorher schriftlich zurückgezogen hat, aber es gilt, wenn der Asylsuchende „trotz einer schriftlichen Benachrichtigung nicht bei der persönlichen Anhörung erschienen ist und keine entsprechende Erklärung für seine Abwesenheit gegeben hat“, oder wenn der Asylsuchende „die ihm zugewiesene Unterkunft oder seinen Wohnort ohne Erlaubnis für einen Zeitraum von mehr als 48 Stunden verlassen hat und keine entsprechende Erklärung für seine Abwesenheit gegeben hat“ (inoffizielle Übersetzung, siehe die entsprechenden Artikel 66(2)(b) und (c) des Asylgesetzes). Dabei ist zu beachten, dass der Antrag auf Fortführung des Verfahrens nach Abschnitt 66(6) des Asylgesetzes nur einmal gestellt werden kann.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Abschnitt 51(2) und Abschnitt 54(1) des Asylgesetzes.

# G. Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

## a) Straftaten im Zusammenhang mit dem Grenzzaun

46. Aufgrund einer Änderung des ungarischen Strafgesetzbuches am 4. September 2015 gelten die folgenden Handlungen als Straftaten: unerlaubtes Überqueren des Grenzzauns, Vandalisierung des Grenzzauns und Behinderung der Bauarbeiten im Zusammenhang mit dem Grenzzaun.<sup>100</sup>
47. Hinsichtlich des unerlaubten Überquerens des Grenzzauns sieht Abschnitt 352/A des Strafgesetzbuches Folgendes vor:
- (1) *„Jede Person, die das ungarische Hoheitsgebiet durch eine Einrichtung, die die Staatsgrenze schützen soll, ohne entsprechende Erlaubnis betritt, macht sich einer strafbaren Handlung schuldig, die mit Freiheitsentzug von maximal drei Jahren zu ahnden ist.*
  - (2) *Die Strafe besteht aus einer Gefängnisstrafe von ein bis fünf Jahren, wenn die in Absatz (1) beschriebene Straftat verübt wird durch*
    - a) *Zeigen einer tödlichen Waffe,<sup>101</sup>*
    - b) *Tragen einer tödlichen Waffe,<sup>102</sup>*
    - c) *oder als Teilnehmer an einer Massendemonstration.*
  - (3) *Jeder, der die in Absatz (1) beschriebene Straftat begeht und dabei eine tödliche Waffe zeigt oder trägt, während er an einer Massendemonstration teilnimmt ist mit einer Gefängnisstrafe von zwei bis acht Jahren zu bestrafen.*
  - (4) *Die Strafe besteht aus einer Gefängnisstrafe von fünf bis zehn Jahren, wenn die in den Absätzen (2) bzw. (3) beschriebene Straftat Todesfolgen hat.“ (inoffizielle Übersetzung).*
48. Abschnitt 60(2a) des Strafgesetzbuches wurde im September 2015 in das Strafgesetzbuch eingefügt und sieht vor, dass eine Person, die aufgrund einer der oben erwähnten Straftaten zu einer tatsächlichen oder ausgesetzten Freiheitsstrafe verurteilt wird, auch ausgewiesen werden muss. Hinsichtlich der Ausweisung ist zu beachten, dass Abschnitt 33(4) des Strafgesetzbuches bereits vorsah – und dies auch weiterhin tut –, dass, wenn die Strafe für eine Straftat auf ein Maximum von drei Jahren Freiheitsentzug festgelegt wird, die Haftstrafe unter anderem durch ein Ausweisungsurteil ersetzt werden kann.

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>100</sup> Abschnitte 352/A - 352/C des Gesetzes C von 2012 über das Strafgesetzbuch, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/qat3qv8>, wie eingesetzt durch Abschnitt 31 des Gesetzes CXL vom 4. September 2015.

<sup>101</sup> Abschnitt 459(1) Abs. 5 des Strafgesetzbuches definiert den Begriff „Zeigen einer tödlichen Waffe“ wie folgt: „Das „Zeigen einer tödlichen Waffe“ liegt vor, wenn der Straftäter während des Ausübens einer Straftat Folgendes trägt: a) eine Schusswaffe, b) Sprengstoff, c) Strahlmittel, d) ein Gerät, das speziell dafür ausgelegt ist, Explosionen hervorzurufen, oder wenn er eine Reproduktion oder eine Imitation der in Abs. a)–d) in einer drohenden Haltung zeigt.“

<sup>102</sup> Abschnitt 459(1) Abs. 6 des Strafgesetzbuches definiert die Begriffe „Tragen einer tödlichen Waffe“ wie folgt: „Das „Tragen einer tödlichen Waffe“ liegt vor, wenn der Straftäter während des Ausübens einer Straftat eine tödliche Waffe trägt, um jeden Widerstand zu unterdrücken.“

49. Wenn eine Person von einem Gericht zur Ausweisung verurteilt wird, muss die Einwanderungsbehörde dann nach dem Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen eine Entscheidung erlassen, in der die Person aufgefordert wird, das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedsstaaten zu verlassen.<sup>103</sup>

## b) Vereinbarkeit des Strafgesetzbuches mit EU-Recht

50. Ungarn setzt die in Artikel 2(2)(a) der EU-Rückführungsrichtlinie<sup>104</sup> angeführte Möglichkeit um, die vorsieht, dass EU-Mitgliedsstaaten entscheiden können, diese Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden,

„die einem Einreiseverbot nach Artikel 13 des Schengener Grenzkodexes unterliegen oder die von den zuständigen Behörden in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftwege aufgegriffen bzw. abgefangen werden und die nicht anschließend die Genehmigung oder das Recht erhalten haben, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten“.

Ungarn ist daher nicht an seine Verpflichtungen nach der Rückführungsrichtlinie hinsichtlich des unerlaubten Überquerens des Grenzzauns nach Ungarn von Serbien und Kroatien aus gebunden.

51. Obwohl Artikel 2(2)(b) der Rückführungsrichtlinie vorsieht, dass Mitgliedsstaaten beschließen können, diese Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, „die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind ...“ hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) entschieden, dass die Rückführungsrichtlinie ihr Ziel und ihre Verbindlichkeit verfehlt, wenn Artikel 2(2)(b) dieser Richtlinie so interpretiert werden kann

„dass es den Mitgliedstaat freisteht, die in der Richtlinie festgelegten gemeinsamen Normen und Verfahren auf Drittstaatsangehörige, die den Rechtsverstoß des illegalen Aufenthalts begangen haben, nicht anzuwenden.“<sup>105</sup> Für die Zwecke der Richtlinie bedeutet der Begriff „illegaler Aufenthalt“ „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats.“<sup>106</sup>

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>103</sup> Abschnitt 42(2) des Gesetzes II von 2007 über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/oeuzc3x>. Inoffizielle englische Übersetzung dieses Gesetzes, das die Änderungen seit Mai 2012 nicht enthält, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/4979cae12.html>.

<sup>104</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008, verfügbar unter <http://tinyurl.com/zwajkpn>.

<sup>105</sup> EuGH, *Achughbabian*, C-329/11, Urteil (GC) vom 6. Dezember 2011, Rn. 41, verfügbar unter <http://tinyurl.com/z33t82k>. Siehe auch die Anweisungen auf den Seiten 18-19 des Rückkehr-Handbuchs der Europäischen Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 1.10.2015 für ein gemeinsames "Rückkehr-Handbuch", das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist*, C(2015) 6250, endgültige Fassung, Brüssel, 1. Oktober 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jolc9r3>.

<sup>106</sup> Artikel 3(2) der Rückführungsrichtlinie.

52. Obwohl der EuGH entschieden hat, dass die Rückführungsrichtlinie dem Recht der EU-Mitgliedsstaaten nicht entgegensteht, einen illegalen Aufenthalt als Straftat einzustufen und strafrechtliche Sanktion vorzusehen, um vor einem illegalen Aufenthalt abzuschrecken und diesen zu ahnden,<sup>107</sup> dürfen die Mitgliedsstaaten keine strafrechtlichen Regeln anwenden, die dazu geeignet sind, die Anwendung der festgelegten gemeinsamen Normen und Verfahren nach der Rückführungsrichtlinie zu beeinträchtigen und damit, entgegen Artikel 4 (3) des Vertrags der Europäischen Union, diese Richtlinie ihrer praktischen Wirksamkeit zu berauben.<sup>108</sup> Daher hat der EuGH entschieden, dass eine strafrechtliche Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe lediglich aufgrund eines illegalen Aufenthalts die Wirksamkeit der Rückführungsrichtlinie beeinträchtigen würde, unabhängig davon, ob (i) sie vor dem Erlass oder der Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung gemäß der Richtlinie oder ob (ii) sie während des Rückkehrverfahrens erfolgt.<sup>109</sup>
53. Zwar hat der EuGH entschieden, dass nichts in der Rückführungsrichtlinie verbietet, dass die Entscheidung, mit der die Verpflichtung zur Rückkehr auferlegt wird, in bestimmten, vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Fällen in Form einer richterlichen Entscheidung mit strafrechtlichem Charakter erlassen wird. Allerdings betraf dies einen Fall, wo die Ausweisungsentscheidung im Strafverfahren eine sofort vollziehbare Rückkehrverpflichtung enthielt und damit nicht den späteren Erlass einer gesonderten Entscheidung über die Abschiebung des Betroffenen erforderte.<sup>110</sup> Das ist jedoch nicht der Fall in Ungarn, wo eine gesonderte Entscheidung der Einwanderungsbehörde erforderlich ist.
54. Daher und ungeachtet der Verpflichtungen Ungarns nach dem Schengener Grenzkodex<sup>111</sup> scheint die strafrechtliche Verfolgung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen aufgrund eines unerlaubten Überquerens des Grenzzauns gegen Ungarns Verpflichtungen nach der Rückführungsrichtlinie zu verstoßen.<sup>112</sup> Dies ganz abgesehen von Ungarns besonderen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden nach dem Völkerrecht, die im folgenden Unterabschnitt (c) dargelegt werden.

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>107</sup> EuGH, *Achughbaban*, Rn. 28; EuGH, *Sagor*, C-430/11, Urteil vom 6. Dezember 2012, Rn. 31, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jqd9fej>; auch bestätigt in EuGH, *Abdoul Khadre Mbaye*, C-522/11, Beschluss vom 21. März 2013, Rn. 24.

<sup>108</sup> EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, Urteil vom 28. April 2011, Rn. 55-56, verfügbar unter <http://tinyurl.com/gnaabyc>; EuGH, *Achughbaban*, Rn. 33 und 43; EuGH, *Sagor*, Rn. 32; EuGH, *Mbaye*, Rn. 25.

<sup>109</sup> EuGH, *El-Dridi*, Rn. 57-59; EuGH, *Achughbaban*, Rn. 37-39 und 45; EuGH, *Sagor*, Rn. 33.

<sup>110</sup> EuGH, *Sagor*, Rn. 37-39. Dabei ist ferner zu beachten, dass nach Artikel 7(4) der Rückführungsrichtlinie eine Ausweisungsanordnung nur dann unverzüglich vollstreckbar ist, wenn nach einer Überprüfung der Umstände des Einzelfalles bestimmt wird, dass die betroffene Person keinen Anspruch auf die Gewährung einer Frist für die freiwillige Ausreise hat (siehe EuGH, *Sagor*, Rn. 40-41).

<sup>111</sup> Es ist zu beachten, dass Artikel 4 (3) des Schengener Grenzkodexes Folgendes vorsieht: „Unbeschadet ... der internationalen Schutzverpflichtungen der Mitgliedstaat sehen die Mitgliedstaat nach nationalem Recht Sanktionen für das unbefugte Überschreiten der Außengrenzen außerhalb der Grenzübergangsstellen oder der festgesetzten Verkehrsstunden vor. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“ Konsolidierte Fassung des Schengener Grenzkodexes verfügbar unter <http://tinyurl.com/hsxccqx>.

<sup>112</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaat zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verfügbar unter <http://tinyurl.com/zwjakpn>.

## c) Strafrechtliche Verfolgung von Personen wegen unerlaubten Überquerens des Grenzzauns

55. Im September 2015 wurde Ungarns Gesetz über Strafverfahren geändert und enthält nun ein Kapitel über das Verfahren, das im Fall von Straftaten in Zusammenhang mit dem Grenzzaun anzuwenden ist.<sup>113</sup> Die Änderung sieht für die Abwicklung von Fällen in einem Schnellverfahren Folgendes vor: (i) Angeklagte müssen, wenn allgemeine Voraussetzungen gegeben sind, innerhalb von 15 Tagen oder, wenn sie auf frischer Tat angetroffen werden, innerhalb von acht Tagen, nach den Regeln für eine Anklageerhebung (die von den normalen Regeln zur Vorbereitung auf ein Strafverfahren abweichen), befragt werden;<sup>114</sup> (ii) während einer „von einer Massenimmigration verursachten Krisensituation“,<sup>115</sup> sind die Strafverfahren vorrangig vor allen anderen Fällen durchzuführen;<sup>116</sup> (iii) es ist nicht vorgesehen, dass eine schriftliche Übersetzung der Anklage oder des Urteils für die Angeklagten angefertigt wird, die kein Ungarisch sprechen;<sup>117</sup> und (iv) die besonderen Garantien dieses Gesetzes für Kinder gelten nicht.<sup>118</sup> Obwohl die Änderung auch die obligatorische Teilnahme eines Strafverteidigers vorsah,<sup>119</sup> lernten die meisten vom Gericht bestellten Rechtsanwälte ihre Klienten erst kurz vor der Anhörung kennen, bei der normalerweise die Anklage mündlich vorgetragen wird, ohne dass sie vorher schriftlich zugestellt worden wäre, auch nicht auf Ungarisch.
56. Zwischen dem 15. September 2015 und dem 31. Oktober 2015 leitete die Polizei in 865 Fällen strafrechtliche Ermittlungsverfahren zu Straftaten in Zusammenhang mit dem Grenzzaun ein.<sup>120</sup> In demselben Zeitraum wurden 673 Fälle<sup>121</sup> – in allen Fällen lautete die Anklage unerlaubtes Überqueren des Grenzzauns<sup>122</sup> – meist innerhalb einiger Tage nach der Festnahme und Inhaftierung vor das Amtsgericht von Szeged gebracht. Die drei häufigsten Nationalitäten waren Syrer (211 Fälle), Iraker (155 Fälle) und Afghanen (151 Fälle).<sup>123</sup> In einem Fall war ein Kind betroffen. Bis zum 31. Oktober 2015 waren in 595 Fällen die betroffenen Personen in erster Instanz des unbefugten Überquerens des Grenzzauns für schuldig befunden worden, und in 15 Fällen wurde ein Rechtsmittel eingelegt.<sup>124</sup> Niemand wurde freigesprochen.<sup>125</sup>

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>113</sup> Kapitel XXVI/A des Gesetzes XIX von 1998 über Strafverfahren, verfügbar auf Ungarisch unter <http://tinyurl.com/q5s54bm>, wie eingefügt durch Abschnitt 25 des Gesetzes CXL vom 4. September 2015.

<sup>114</sup> Abschnitt 542/N des Gesetzes über Strafverfahren in Verbindung mit Abschnitt 517(1) desselben Gesetzes. Die Voraussetzungen dafür, einen Angeklagten innerhalb von 15 Tagen vor Gericht zu bringen, sind: (a) der Fall ist „einfach“; (b) die Beweise sind verfügbar; (c) der Angeklagte hat zugegeben, die Straftat begangen zu haben.

<sup>115</sup> Siehe Abs. 7 und oben stehende Fußnoten 3 und 17.

<sup>116</sup> Abschnitt 542/E des Gesetzes über Strafverfahren.

<sup>117</sup> Abschnitt 542/K des Gesetzes über Strafverfahren, demzufolge die Regelung bezüglich Übersetzung in Abschnitt 219(3) und Abschnitt 262(2) des Gesetzes nicht gilt.

<sup>118</sup> Abschnitt 542/L des Gesetzes über Strafverfahren, demzufolge die Regelung bezüglich Minderjährigen nach Kapitel XXI des Gesetzes nicht gilt.

<sup>119</sup> Abschnitt 542/M des Gesetzes über Strafverfahren.

<sup>120</sup> Quelle: Nationales Polizeipräsidium.

<sup>121</sup> Mitteilung des Nationalen Justizamtes an UNHCR, 8. Dezember 2015.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.* Die höchsten Zahlen stammen aus dem Kosovo (S/RES/1244 [1999]) (69 Fälle) und Pakistan (25 Fälle). Es wurden auch drei ungarische Staatsangehörige strafrechtlich verfolgt.

<sup>124</sup> *Ibid.* Das Verfahren wurde in vier Fällen eingestellt, und die Dokumente wurden in acht Fällen zum Staatsanwalt zurückgesandt. Bis zum 31. Oktober 2015 wurden 15 Berufungen abgewiesen, und acht waren am zweitinstanzlichen Gericht in Szeged noch anhängig.

<sup>125</sup> Nationales Justizamt Ungarn, *Gyakori kérdések és válaszok a rendkívüli migrációs ügyekkel kapcsolatban*, 6. November 2015, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jo2ud3a>.

57. Laut Informationen des Gerichts von Szeged wurden 2.353 Personen zwischen dem 15. September 2015 und dem 31. März 2016 des unbefugten Überquerens des Grenzzauns für schuldig befunden. Das Urteil lautete in 1.331 Fällen Ausweisung für ein Jahr, in 943 Fällen Ausweisung für zwei Jahre, in 33 Fällen Ausweisung für drei Jahre, in einem Fall Ausweisung für vier Jahre und in einem Fall Ausweisung für fünf Jahre. Zudem wurden zwei Personen zu einer tatsächlichen Freiheitsstrafe verurteilt, bei 36 wurde die Freiheitsstrafe ausgesetzt, vier erhielten eine Warnung und zwei eine Strafe auf Bewährung. In demselben Zeitraum wurden vier Personen wegen Zerstörung des Grenzzauns verurteilt, bei drei Urteilen handelt es sich um eine ausgesetzte Freiheitsstrafe, bei einem um eine vollstreckbare Freiheitsstrafe. Auch in Fällen wo es nicht zu einer ausgesetzten oder vollstreckbaren Freiheitsstrafe kam, befanden sich die verurteilten Personen im Allgemeinen in Abschiebehaf oder – wenn sie Asyl beantragt hatten – in Abschiebehaf mit geplanter Überstellung nach Serbien.
58. Alle von den rechtlichen Vertretern vorgebrachten Einwendungen wurden abgewiesen, wie zum Beispiel die Einwendung des Zwangs<sup>126</sup> (z. B. ungebührliche Einflussnahme durch einen Schlepper) oder eines Versehens<sup>127</sup> (Unkenntnis der Umstände, die die Handlung zu einer Straftat machen), oder die Einwendung nach Artikel 31 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, d. h. die Nicht-Bestrafung von unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalt.
59. Die Strafverfolgung von Asylsuchenden wegen unbefugten Überquerens des Grenzzauns gibt Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich einer Unvereinbarkeit mit Artikel 31 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach dieser Bestimmung dürfen Asylsuchende und Flüchtlinge nicht aufgrund von unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigem Aufenthalt bestraft werden (u. a. weder durch Geld- noch durch Freiheitsstrafen), vorausgesetzt, sie sind „unmittelbar“ in das Land gekommen, in welchem sie Asyl beantragen, haben sich dort unverzüglich bei den Behörden gemeldet und legen Gründe dar, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.<sup>128</sup> Dieser Artikel berücksichtigt die Realität einer Flucht,<sup>129</sup> die Asylsuchende und Flüchtlinge oft dazu zwingt, ein Hoheitsgebiet ohne die erforderlichen Dokumente oder eine vorherige Einreisegenehmigung zu betreten oder dort einzureisen. Der Begriff „unmittelbar“ ist nicht in einem engen zeitlichen oder geographischen Sinn auszulegen,<sup>130</sup> und das Konzept enthält keine strenge Zeitvorgabe für die Reise durch oder den Aufenthalt in einem anderen Land.

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>126</sup> Abschnitt 19(1) des Strafgesetzbuchs.

<sup>127</sup> Abschnitt 20(1) des Strafgesetzbuchs.

<sup>128</sup> UNHCR, *Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention (Geneva Expert Roundtable, 8–9 November 2001)*, Juni 2003, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/470a33b20.html>, Rn. 10(a).

<sup>129</sup> Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, UN Doc. E/AC.32/2 Anhang (1950), S. 46, zitiert in Noll, G, „Article 31“, in Zimmerman, A. (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary* (Oxford University Press, Oxford, 2011) S. 1249.

<sup>130</sup> Siehe UNHCR, *Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention (Geneva Expert Roundtable, 8–9 November 2001)*, Juni 2003, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/470a33b20.html>, Rn. 10(c): „Die Absicht von Artikel 31(1) war es, und er ist auch in diesen Sinne interpretiert worden, auf Personen anwendbar zu sein, die andere Länder kurz durchquert haben oder die im ersten Land oder in den ersten Ländern, in die sie geflohen sind, keinen wirksamen Schutz erhalten haben.“ Siehe auch UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9–10 Dezember 2002)*, Februar 2003, verfügbar unter <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, Rn. 11: „Eine Person ist nach Völkerrecht nicht dazu verpflichtet, bei der ersten effektiven Gelegenheit um internationalen Schutz anzusuchen. Andererseits haben Asylsuchende und Flüchtlinge kein uneingeschränktes Recht darauf, das Land zu wählen, das über die Rechtmäßigkeit ihres Asylantrags entscheidet und ihnen Asyl gewährt. Ihre Absichten sind jedoch zu berücksichtigen.“ Siehe auch Newman J in *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, Rn. 69: „Die Konvention ist ein lebendes Instrument, das sich mit den Zeiten ändert und entwickelt, um relevant zu bleiben und Flüchtlingen unter den Bedingungen, in welchen sie aktuelle Asyl suchen, sinnvollen Schutz zu gewähren. Abgesehen von der aktuellen Notwendigkeit, falsche Dokumente zu verwenden, stellt das Entstehen eines zugänglichen und globalen Flugreisennetzwerks seit 1951 eine andere aktuelle Realität und Entwicklung dar. Daraus folgt, dass ein Flüchtling abgesehen von dem Ansteuern des ersten sicheren Hoheitsgebiets zu Lande oder zu Wasser noch eine weitere Option hat.“ Siehe auch G. S. Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection*, in *Refugee Protection in International Law* (2003), S. 217–218.

60. Obwohl die große Mehrheit der Angeklagten keinen Asylantrag stellte, wurde das Strafverfahren in keinem der vom UNHCR und seinen NGO-Partnern beobachteten Fällen ausgesetzt, wenn der Angeklagte während der Gerichtsverhandlung einen Asylantrag stellte, was die Berücksichtigung einer Einwendung nach Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention zugelassen hätte. Anträge auf Aussetzung des Strafverfahrens, die von den rechtlichen Vertretern der Angeklagten gestellt wurden, wurden vom Gericht systematisch mit der Begründung abgelehnt, dass der Anspruch auf internationalen Schutz für eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht relevant sei. Nach der Ablehnung einer Aussetzung des Strafverfahrens urteilte das Gericht hinsichtlich der Anwendbarkeit von Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention in einem Fall wie folgt:

- i) *„... aus den Dokumenten kann der Schluss gezogen werden, dass der Angeklagte bis zur Gerichtsverhandlung nicht als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter anerkannt wurde, weil der Angeklagte während der Verhandlung einen Antrag auf Schutz gestellt hat und daher im vorliegenden Verfahren nicht als Flüchtling angesehen werden kann,*
- ii) *der Angeklagte kam nicht unmittelbar aus einem Hoheitsgebiet, wo sein Leben oder seine Freiheit in Gefahr war, da er aus Serbien nach Ungarn einreiste, das laut Regierungsverordnung 191/2015 auf der nationalen Liste der sicheren Drittstaaten steht; und*
- iii) *der Angeklagte hat sich nicht unverzüglich nach seiner Einreise bei den Behörden gemeldet, da er seinen Asylantrag erst im Gericht stellte, am dritten Tag nach der Inhaftierung durch einen Polizisten innerhalb weniger Meter von der Staatsgrenze.“* (inoffizielle Übersetzung)

61. Personen, die im Gericht einen Asylantrag stellten, wurden erst an die Asylbehörde (das OIN) überstellt, nachdem sie per Urteil ausgewiesen worden waren.<sup>131</sup> Obwohl ihre Asylanträge eine aufschiebende Wirkung haben und ein „Untersuchungsrichter“ die Durchsetzung eines Ausweisungsurteils verbieten kann, wenn die betroffene Person Anspruch auf internationalen Schutz hat,<sup>132</sup> annulliert dieses Verbot die Strafhaft nicht und schon gar nicht die Verurteilung.

62. UNHCR ist daher der Ansicht, dass Gesetze und Praxis in Ungarn hinsichtlich der Verfolgung von Asylsuchenden wegen unerlaubten Überquerens des Grenzzauns wahrscheinlich im Widerspruch zu seinen Verpflichtungen nach Völker- und EU-Recht stehen.

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>131</sup> Nach einem informellen Informationsaustausch zwischen einer Polizeieinheit und UNHCR werden Angeklagte sogar dann, wenn sie während der Phase des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens Asyl beantragt haben, erst nach dem Strafverfahren zwecks Registrierung des Asylantrags an die Asylbehörde übermittelt.

<sup>132</sup> Siehe Abschnitt 301(6) des Gesetzes CCXL von 2013 über die Umsetzung von strafrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen, und Abschnitte 51 und 52 des Gesetzes II von 2007 über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen. Siehe auch Abschnitt 59(2) des Strafgesetzbuches: „Personen, denen Asyl gewährt wurde, dürfen nicht ausgewiesen werden.“

## d) Hausarrest in Hafteinrichtungen

63. Im September 2015 führte die Regierung eine Änderung des Gesetzes über Strafverfahren ein, um Drittstaatsangehörige einschließlich Asylsuchende in Aufnahme- und Hafteinrichtungen für Asylsuchende/Ausländer unter „Hausarrest“ stellen zu können, falls ein Strafverfahren in Zusammenhang mit Grenzzaunvergehen eingeleitet wurde.<sup>133</sup> Wenn ein Drittstaatsangehöriger oder ein Asylsuchender den Grenzzaun unbefugt überquert oder zerstört hat oder in irgendeiner Weise den Bau oder die Errichtung des Zauns behindert hat und ein Strafverfahren gegen ihn eingeleitet wurde, kann diese Person in der Hafteinrichtung für Asylsuchende/Ausländer oder in einer anderen Einrichtung, in der sie untergebracht ist, solange unter Hausarrest gestellt werden, bis die Krisensituation, die durch die Massenimmigration hervorgerufen wurde, beseitigt ist.
64. Das Stellen von Asylsuchenden unter Hausarrest in geschlossenen Hafteinrichtungen steht im Widerspruch zu dem ursprünglichen Zweck eines „Hausarrests“. Da die spezifischen, günstigeren Bedingungen, die ansonsten im Kontext eines Hausarrests<sup>134</sup> Anwendung finden – z. B. größere Bewegungsfreiheit und flexiblere Kommunikation mit der Außenwelt – in Haft nicht gewährleistet werden können, kommt ein Hausarrest, der in einer Hafteinrichtung für Asylsuchende/Ausländer umgesetzt wird, nach Meinung von UNHCR einer Haft gleich. Als solche stellt er keine weniger einschneidende Maßnahme als eine Haft dar, die die Mitgliedsstaaten nach Artikel 8 Absatz 2 der EU-Aufnahmerichtlinie (Neufassung) anzuwenden verpflichtet sind, bevor sie das Mittel der Haft wählen.
65. UNHCR ist besonders besorgt über die Behandlung, die Familien unter Hausarrest in Hafteinrichtungen für Asylsuchende/Ausländer erfahren, da der Grundsatz der Einheit der Familie nicht in allen Fällen aufrechterhalten wird. In einigen Fällen werden die Familienmitglieder von Personen, die unter Hausarrest stehen, an anderen Orten festgehalten. Kinder werden manchmal von ihren Eltern getrennt und in Kinderheime gebracht. Die Situation steht eindeutig in Widerspruch zu den Anforderungen des Änderungsgesetzes selber, das vorsieht, dass Hausarrest in Hafteinrichtungen für Asylsuchende/Ausländer so gestaltet werden muss, dass das Kindeswohl respektiert wird.<sup>135</sup>

Das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns als Straftat

<sup>133</sup> Kapitel XXVI/A hinsichtlich Straftaten am Grenzzaun (eingeführt durch Gesetz CXL von 2015 am 15. September 2015). Abschnitt 542/H sieht vor, dass „... im Fall eines Strafverfahrens, das aufgrund der in Abschnitt 542/D festgelegten Straftaten eingeleitet wurde (d. h. unbefugtes Überqueren des Grenzzauns [Strafgesetzbuch Abschnitt 352/A], Zerstören des Grenzzauns [Strafgesetzbuch Abschnitt 352/B] und Behinderung des Baus/der Errichtung des Grenzzauns [Strafgesetzbuch Abschnitt 352/C]) während einer Krisensituation, die durch eine Massenimmigration hervorgerufen wird, prioritär Hausarrest anzuordnen ist, um die Interessen von Minderjährigen zu wahren. Dieser Hausarrest ist in Einrichtungen umzusetzen, die die Bedingungen für Aufnahme und Haft gewährleisten, die im Asylgesetz und im Ausländergesetz vorgesehen sind“ (inoffizielle Übersetzung).

<sup>134</sup> Siehe Abschnitt 138 des Gesetzes XIX von 1998 über Strafverfahren.

<sup>135</sup> Siehe Abschnitt 542/H des Gesetzes XIX von 1998 über Strafverfahren.

## H. Rückführungen nach Serbien

66. Die Rückübernahme nach Serbien von Personen, die sich ohne Genehmigung in Ungarn aufhalten, ist durch ein bilaterales Abkommen geregelt, das im September 2007 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Serbien unterzeichnet wurde.<sup>136</sup> Ferner wurde im Dezember 2009 gemäß Artikel 19 des Abkommens ein Umsetzungsprotokoll zwischen Ungarn und Serbien abgeschlossen.<sup>137</sup>
67. Obwohl weder im Abkommen noch im Protokoll vorgesehen, wurde in der Praxis eine Obergrenze zwischen Ungarn und Serbien hinsichtlich der Anzahl an Drittstaatsangehörigen vereinbart, die pro Tag nach Serbien zurückgeführt werden können. 2015 lag diese Obergrenze zunächst bei 60 Personen pro Tag (30 Personen über den Grenzübergang Röszke – Horgoš und 30 Personen über den Grenzübergang Tompa – Kelebija), aber seit Oktober 2015 wurde sie auf nur 10 Personen pro Tag reduziert (jeweils 5 Personen über die oben genannten Grenzübergänge). In der Praxis hat Serbien seit Januar 2016 pro Woche durchschnittlich zwei Personen rückübernommen.<sup>138</sup>
68. Zwischen dem 15. September 2015 und dem 31. März 2016 wurden nur 298 Personen (einschließlich 78 serbische Staatsbürger) unter dem Rückübernahmeabkommen nach Serbien zurückgeführt.<sup>139</sup> Ungarn hat daher eine größere Anzahl an Personen ausgewiesen als es abzuschieben imstande war.
69. Asylsuchende, deren Anträge im Grenzverfahren für unzulässig befunden wurden, mit der Begründung, Serbien sei ein sicherer Drittstaat für sie, wurden nicht unter dem Rückübernahmeabkommen rücküberstellt, sondern mussten einfach die Transitzonen in Richtung Serbien verlassen.
70. Hinsichtlich der Asylsuchenden, deren Anträge aufgrund des sicheren Drittstaat-Konzepts im Inlandsverfahren für unzulässig befunden wurden, und deren Rückführung nach Serbien noch nicht erfolgt ist, ist weiterhin unklar, wie lange sie warten müssen, bevor das OIN seine Entscheidung in ihrem Fall zurücknehmen und im Einzelfall prüfen muss, ob sie Anspruch auf Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz haben (siehe oben stehenden Absatz 39 i). Wenn diese Personen inhaftiert sind, kann es auch um die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung gehen, da nach der Rückführungsrichtlinie die Inhaftierung zu Zwecken der Ausweisung nur als letztes Mittel angewandt werden kann und dann nur, wenn eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung besteht.<sup>140</sup>
71. UNHCR hält seine Position, die in den Beobachtungen zum serbischen Asylsystem im August 2012 zum Ausdruck kommt, aufrecht, dass Asylsuchende nicht nach Serbien zurückgeschickt werden sollten.<sup>141</sup> Da sich die Anzahl der Asylsuchenden, die durch das Land reisen, seitdem erheblich erhöht hat, das Asylsystem noch geringere Kapazitäten hat, gemäß internationalen Normen zu funktionieren, behalten viele der Feststellungen und Schlussfolgerungen von UNHCR vom August 2012 ihre Gültigkeit. Zwischen dem 1. Januar und dem 31. August 2015 hat zum Beispiel das Gericht in Kanjiža 3.150

<sup>136</sup> Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, verfügbar unter <http://tinyurl.com/jacssf3>. Das Abkommen wurde am 18. September 2007 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2008 in Kraft (siehe englische Zusammenfassung des Abkommens in der Datenbank der EU-Abkommen verfügbar unter <http://tinyurl.com/o4fr88f>).

<sup>137</sup> Das Protokoll ist in den Originalversionen in Ungarisch und Englisch als Anhang der Regierungsverordnung 53/2010 (III. 11.) vom 11. März 2010 verfügbar unter <http://tinyurl.com/oznmxwe>. Gemäß Artikel 11(2) des Protokolls ersetzt dieses das vorherige Abkommen zwischen der Republik Ungarn und der Regierung von Serbien und Montenegro über den Transfer und die Rückübernahme von Personen, die sich unbefugt im Hoheitsgebiet der Staaten aufhalten, unterzeichnet in Belgrad am 7. November 2001.

<sup>138</sup> Quelle: Ungarisches Polizeipräsidium, Oktober 2015.

<sup>139</sup> Die Aufteilung nach Nationalitäten ist wie folgt: Serbien (78), Türkei (72), Albanien (34), Syrien (31), Afghanistan (31), Kosovo (25), Irak (14), ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (5), Somalia (2), Andere (6). Quelle: Ungarische Polizei.

<sup>140</sup> Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie.

<sup>141</sup> Siehe Fußnote 7 oben.

Drittstaatenangehörige wegen illegalen Aufenthalts oder unbefugten Grenzübertritts bestraft, die von Ungarn nach Serbien rückgeführt worden waren. Die meisten erhielten eine Geldstrafe. Diesen Personen wird das Recht auf einen (erneuten) Asylantrag in Serbien verwehrt.<sup>142</sup>

## I. Schlussfolgerungen

72. Die in diesem Dokument ausgedrückten Bedenken sind zwar nicht erschöpfend, aber sie veranschaulichen die wichtigsten Mittel, mit welchen Ungarn 2015 und im ersten Quartal 2016 den Zugang zu seinem Hoheitsgebiet kontinuierlich beschränkt und Asylsuchende davon abgehalten hat, Schutz zu beantragen.
73. Die erste Beschränkung bei der Einreise in das ungarische Hoheitsgebiet, die in diesem Dokument diskutiert wurde, ist die Einrichtung von Transitzonen, in welchen Asylanträge anhand eines Grenzverfahrens abgewickelt werden. UNHCR ist besorgt über die Einschränkungen der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Zulässigkeitsentscheidungen, die im Rahmen von Grenzverfahren in den Transitzonen getroffen werden, insbesondere hinsichtlich des Prüfungsumfangs und der Möglichkeit einer Anhörung. UNHCR ist der Ansicht, dass die Ausgestaltung der gerichtlichen Überprüfung möglicherweise nicht den Voraussetzungen für einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention entspricht.
74. Darüber hinaus ist UNHCR der Ansicht, dass die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen, die in die Transitzonen einreisen, einer Haft gleichkommen. Obwohl diejenigen, die in die Transitzonen einreisen, diese in dieselbe Richtung, aus der sie gekommen sind, wieder verlassen können, beeinträchtigen die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit den Zugang der Asylsuchenden zum Asylverfahren. Da es sich bei der vorübergehenden Unterbringung in den Transitzonen um eine Form von Haft handelt, ist UNHCR der Ansicht, dass die in der EU-Aufnahmerichtlinie (Neufassung) dargelegten Schutzbestimmungen zur Haft zur Anwendung gelangen sollten.
75. Nach Meinung von UNHCR steht die Praxis, nur jeweils einer begrenzten Anzahl von Personen den Zutritt zu den Transitzonen zu gestatten, nicht in Einklang mit den Verpflichtungen Ungarns nach EU- und Völkerrecht. Wenn eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen ankommt und an einer Grenze oder in einer Transitzone Anträge auf internationalen Schutz stellt, müssen nach EU-Recht Grenzverfahren auch überall da durchgeführt werden, wo und solange Drittstaatsangehörige normalerweise in der Nähe der Grenze oder von Transitzonen untergebracht werden. Daher verlangt das EU-Recht in Reaktion auf die Ankunft einer großen Anzahl von Asylsuchenden eine Unterbringung in der Nähe der Grenze oder von Transitzonen – ohne die Beschränkung der Anzahl der Asylsuchenden, die den Transitbereich betreten dürfen.
76. Eine weitere erhebliche Hürde zum Zugang zum ungarischen Asylverfahren wurde durch eine Verordnung eingeführt, die eine nationale Liste von sicheren Drittstaaten festlegt, die unter anderem Griechenland sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien enthält. UNHCR hat die Staaten wiederholt aufgefordert, Asylsuchende nicht in diese Länder zurückzuschicken, da UNHCR der Ansicht ist, dass sie ihren Schutzverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen nicht nachkommen und daher nicht als „sicher“ gelten können.

Schluss-  
folgerungen

<sup>142</sup> Es ist zu beachten, dass Artikel 8 des serbischen Asylgesetzes vorsieht, dass „[e]in Asylsuchender nicht für die unbefugte Einreise oder den unbefugten Aufenthalt in der Republik Serbien bestraft werden darf, vorausgesetzt, er stellt unverzüglich einen Antrag auf Asyl und legt Gründe dar, die seine unrechtmäßige Einreise oder seinen unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.“

77. Asylsuchende werden zudem aufgrund einer Änderung des Strafgesetzbuches vom Stellen eines Antrags auf internationalen Schutz abgehalten, die das unerlaubte Überqueren des Grenzzauns, die Vandalisierung des Grenzzauns und die Behinderung der Bauarbeiten am Grenzzaun unter Strafe stellt. Dieser Änderung folgte eine andere Änderung, die vorsieht, dass eine Person, die aufgrund dieser Straftaten zu einer tatsächlichen oder ausgesetzten Freiheitsstrafe verurteilt wird, auch zur Ausweisung verurteilt werden muss. UNHCR ist der Meinung, dass diese Vorschriften die Wirksamkeit der EU-Rückführungsrichtlinie beeinträchtigen. Die Strafverfolgung von Asylsuchenden aufgrund der unerlaubten Überquerung des Grenzzauns ist ferner möglicherweise unvereinbar mit Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, die Asylsuchende von Strafen für unrechtmäßige Einreise befreit, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Darüber hinaus kommt die Stellung unter „Hausarrest“ von Personen, die in Verdacht der unerlaubten Grenzübertretts stehen, einer Inhaftierung gleich. „Hausarrest“, der auch Minderjährige und Familienmitglieder betrifft, und ohne zusätzliche Schutzmaßnahmen oder angemessene Bedingungen entsprechend deren besonderen Bedürfnissen verhängt wird, widerspricht auch internationalen und europäischen rechtlichen Standards.
78. UNHCR ist weiter besorgt über die Anzahl an Personen, die sich in Haft befinden, während sie auf die Ausweisung nach Serbien warten. Da die Anzahl der Personen, die tatsächlich wieder nach Serbien einreisen dürfen, beschränkt ist, ist die Situation derjenigen, die inhaftiert sind und auf die Ausweisung warten, unklar. Die Inhaftierung dieser Personen ohne klare zeitliche Begrenzung oder wirksamen Zugang zu den Rechtsmitteln, um die andauernde Rechtmäßigkeit der Inhaftierung zu überprüfen, steht möglicherweise im Widerspruch zu europäischen und internationalen Rechtsnormen hinsichtlich Inhaftierung.
79. Im Ergebnis ist UNHCR der Ansicht, dass wesentliche Aspekte der ungarischen Gesetze und Praxis wie oben beschrieben ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Völker- und Europarecht aufwerfen.