

Ungarn

als Asylland



als Asylland



Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn

I. Einleitung

1. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen UNHCR hat kraft seiner Satzung in Verbindung mit Artikel 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel II des dazugehörigen Protokolls von 1967 (im Folgenden gemeinsam als Genfer Flüchtlingskonvention bezeichnet) den Auftrag, die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention zu überwachen. Zweck dieses Berichts ist es, aufgrund zahlreicher Anfragen aus verschiedenen europäischen Staaten eine Bewertung der aktuellen Situation des Schutzes von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Ungarn zu Jahresbeginn 2012 durchzuführen. Die im Jahr 2010 vorgenommenen wesentlichen Änderungen des ungarischen Asylgesetzes werden im vorliegenden Bericht beurteilt und ihre Auswirkungen auf die unter dem Mandat von UNHCR stehenden Personen beschrieben. Der Bericht benennt Beispiele guter Praxis, aber auch Bereiche, in denen Verbesserungen möglich sind.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Allgemeiner Hintergrund	3
III.	Migrations- und Asylpolitik.....	3
IV.	Innerstaatliche Rechtsgrundlagen (einschließlich Übernahme einschlägiger EU-Richtlinien in nationales Recht und deren Umsetzung)	4
V.	Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention.....	5
VI.	Zugang zum Hoheitsgebiet und Behandlung von Asylsuchenden bei der Einreise	6
VII.	Zugang zum Asylverfahren (einschließlich Überstellung von Asylsuchenden nach Ungarn nach dem Dublin-II-Verfahren).....	8
VIII.	Qualität des Asylverfahrens	10
IX.	Aufnahmebedingungen für Asylsuchende	11
X.	Inhaftierung von Asylsuchenden	15
XI.	Behandlung unbegleiteter und von ihren Familien getrennter Kinder und anderer Gruppen mit besonderen Bedürfnissen.....	19
XII.	Bildung	21
XIII.	Dauerhafte Lösungen: Integration vor Ort von Personen mit internationalem Schutzstatus.....	22
XIV.	Resettlement und Relocation.....	26
XV.	Fremdenfeindlichkeit.....	27

II. Allgemeiner Hintergrund

2. Ungarn trat 1989 der Genfer Flüchtlingskonvention bei und wurde 1992, als Zehntausende Flüchtlinge aus dem benachbarten Jugoslawien ins Land strömten, in das Exekutivkomitee von UNHCR gewählt. Ungarn ist fast allen einschlägigen Menschenrechtsübereinkommen beigetreten und hat 2001 das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (im Folgenden als Übereinkommen von 1954 bezeichnet) sowie 2009 das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit ratifiziert.
3. 2011 führten der UN-Sonderberichterstatter zur Förderung und zum Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung (im April¹) und der Sonderberichterstatter zu zeitgenössischen Formen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz (im Mai²) unangekündigte Besuche durch. Beide Berichterstatter äußerten sich besorgt über Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden in Ungarn sowie über die harten Haftbedingungen, denen Asylsuchende ausgesetzt sind.
4. Im Mai 2011 erörterte der UN-Menschenrechtsrat den ersten Bericht Ungarns im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung³. Zu dem in Abstimmung mit NGOs, Wissenschaftler und UNHCR erstellten nationalen Bericht wurden 148 Empfehlungen von Staaten abgegeben. Diejenigen, die für Flüchtlinge und Asylsuchende von Bedeutung waren, betrafen hauptsächlich mangelnde soziale Integration und lange Haftdauer.

III. Migrations- und Asylpolitik

5. Ungarn, ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, liegt am Schnittpunkt der Migrationsbewegungen in Mitteleuropa und an der Ostgrenze der Europäischen Union. Trotz seiner geografischen Lage hat Ungarn noch keine offizielle Migrationspolitik entwickelt. Die seit 2010 im Amt befindliche Regierung betrachtet Asylangelegenheiten vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung „illegaler“ Migration und des wahrgenommenen Missbrauchs des Asylsystems. Änderungen des Asyl- und Ausländerrechts und der entsprechenden Durchführungsmaßnahmen waren weniger auf die Menschenrechte und die Schutzbedürfnisse von Asylsuchenden und Flüchtlingen als auf Sicherheits- und Strafverfolgungsziele ausgerichtet. So wurden etwa weniger Mittel für offene Aufnahmeeinrichtungen oder Alternativen zur Haft bereitgestellt, während mehr Mittel in die Neuausstattung und Ausweitung des Abschiebehaftsystems flossen. Die Möglichkeiten für Inhaftierungen und die entsprechende Praxis wurden ausgeweitet, der Zugang zum Asylverfahren aber gleichzeitig eingeschränkt.

¹ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, *UN expert to engage Government on criticized media legislation*, 1. April 2011, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10906&LangID=E>.

² Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, *Time to transform international obligations into effective implementation at home*, 31. Mai 2011, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11085&LangID=E>.

³ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, *Universal Periodic Review*, 18. Sitzung, 11. Mai 2011, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/HUSession11.aspx>.

6. Ungarn hat vermehrt Personen in Länder zurückgeschickt, die es als sichere Asylländer betrachtet, wodurch das Risiko von indirektem „Refoulement“ entsteht. 2011 wurden beispielsweise 450 Antragstellende nicht zum inhaltlichen Asylverfahren in Ungarn zugelassen, darunter die nach Serbien zurückgeschickten Personen.⁴ Für das Jahr 2010 ermittelte UNHCR zehn mögliche Fälle von „Refoulement“, 2011 waren es sieben. In einigen Fällen werden ausländische Staatsangehörige, unter ihnen auch Asylsuchende, bei ihrer Ankunft in Serbien sofort von der serbischen Polizei an die mazedonische Grenze gebracht und ohne weitere Formalitäten den Behörden der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien übergeben. Da die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien Griechenland als sicheres Asylland ansieht, kann es vorkommen, dass Asylsuchende infolge Kettenabschiebung in Griechenland landen und auch von dort weiter abgeschoben werden, ohne dass ihr Asylantrag je einer inhaltlichen Prüfung unterzogen wurde.⁵
7. 2011 wurden insgesamt 1693 Asylsuchende registriert (vorrangig aus Afghanistan, Serbien und dem Kosovo, Pakistan, Syrien und Somalia). Das waren 19,5 Prozent weniger als 2010 (nachdem 2010 bereits ein Rückgang um 55 Prozent gegenüber 2009 zu verzeichnen war). 47 Personen wurden als Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt (2010 waren es 74), 98 erhielten subsidiären Schutz, 11 erhielten Schutz vor „Refoulement“ durch einen geduldeten Aufenthalt (im Vergleich zu 115 bzw. 58 im Vorjahr), während 623 Anträge (2010 waren es 1384) eingestellt wurden, in den meisten Fällen offensichtlich wegen der Ausreise der Antragstellenden in Richtung Westeuropa. Laut amtlicher Statistik wurden 25 Prozent der Anträge (gegenüber 20 Prozent 2010) als Folgeanträge angesehen (entweder aufgrund von Dublin-II-Überstellungen oder aus anderen Gründen).⁶

IV. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen

(einschließlich Übernahme einschlägiger EU-Richtlinien in nationales Recht und deren Umsetzung)

8. Ungarn hat die im Asylbereich einschlägigen EU-Richtlinien weitgehend in nationales Recht umgesetzt. Das Asylgesetz wurde im Juni 2007 verabschiedet,⁷ gefolgt von Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über Strukturen und Verfahren, die zur Feststellung von internationalem Schutzbedarf, zur Gewährleistung von Schutz und zur Bereitstellung von Aufnahmeleistungen und Integrationsangeboten erforderlich sind.⁸ Das Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (OIN) ist für die Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und der Staatenlosigkeit, die Bereitstellung von Aufnahmeleistungen und begrenzten Integrationsangeboten für Asylsuchende bzw. Flüchtlinge zuständig.
9. Am 24. Dezember 2010 wurden Änderungen zu den für Asylsuchende und Flüchtlinge maßgeblichen Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt, die Folgendes vorsehen⁹: die Inhaftierung von Asylsuchenden für die Dauer der inhaltlichen Prüfung ihrer Anträge, die Verlängerung der zulässigen Höchstdauer der Abschiebehaft von sechs auf 12 Monate und die Inhaftierung von Familien mit Kindern bis zu 30 Tagen. Ferner wurde mit den Änderungen der Begriff „offensichtlich unbegründete Anträge“ eingeführt. Außerdem kann das Recht auf Unterbringung von Antragstellenden, die Folgeanträge stellen, eingeschränkt werden, und Rechtsmittel gegen die Ablehnung solcher Anträge haben keine aufschiebende Wirkung mehr.

⁴ Schreiben von UNHCR vom 30. August 2011 zu dem am EGMR anhängigen Verfahren *Ghafory gegen Ungarn* (40773/11), wonach Serbien für Asylsuchende nicht als sicher anzusehen ist.

⁵ Laut Auskunft von UNHCR Mazedonien wurden 2011 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 740 Anträge registriert, von denen 58 mit dem Hinweis nicht behandelt wurden, dass Griechenland ein sicheres Asylland sei, und nur 7 Anhörungen im Rahmen des Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durchgeführt.

⁶ Quelle: Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft.

⁷ Gesetz LXXX von 2007 (seit 1. Januar 2008 in Kraft, 2010 durch Gesetz CXXXV abgeändert).

⁸ Regierungserlass Nr. 301/2007 (XI.9.).

⁹ Gesetz CXXXV von 2010 (vom Parlament am 22. November 2010 verabschiedet); Regierungserlass 290/2010. (XII.21.).

10. Während das ungarische Asylrecht im Allgemeinen im Einklang mit den internationalen und europäischen Standards steht und die wichtigsten Garantien enthält, gibt es doch auch einige Ausnahmen. Außerdem zeigen sich in der Anwendungspraxis einige Mängel. Nachstehend werden einige Beispiele aufgeführt.

V. Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention

11. Das ungarische Recht und die Rechtspraxis weichen derzeit vor allem in drei Bereichen von den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention ab. Erstens fehlen im ungarischen Recht ausreichende rechtlich verankerte Garantien zur Gewährleistung der vollen Übereinstimmung mit **Artikel 31** der Genfer Flüchtlingskonvention („Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten“). Asylsuchende werden oft verhaftet und es werden Verfahren gegen sie wegen Einreise mit falschen oder gefälschten Reisedokumenten eingeleitet. Trotz der andauernden und langfristigen Bemühungen von UNHCR, die Rechtslage und -praxis zu beeinflussen, sind Personen, die wegen des Verwaltungsvergehens der irregulären Einreise oder des unrechtmäßigen Aufenthalts verurteilt werden, harten Haftbedingungen in Gefängniseinrichtungen, in denen Straftäter untergebracht sind, ausgesetzt.
12. Zweitens werden als staatenlos anerkannte Kinder bei der Einbürgerung in der Regel zwar bevorzugt behandelt,¹⁰ wie dies der Verpflichtung Ungarns aus dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen entspricht, doch geht das Gesetz entgegen der Verpflichtung aus **Artikel 34** der Genfer Flüchtlingskonvention („Einbürgerung“) nicht auf die besondere Situation der im Zufluchtsland geborenen Kinder von Flüchtlingseletern ein.
13. Drittens kommt Ungarn nicht im vollen Umfang seinen Pflichten gemäß **Artikel 35** der Flüchtlingskonvention („Zusammenarbeit der staatlichen Behörden mit den Vereinten Nationen“) nach, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung von Statistiken über Asylsuchende und Flüchtlinge auf Ersuchen von UNHCR (z. B. über die Anzahl der in Haft befindlichen Asyl suchenden Familien mit Kindern und die Anzahl der Familienzusammenführungen von Flüchtlingsfamilien).

Übereinstimmung
mit GFK

Empfehlungen:

- Einführung rechtlicher Garantien im nationalen Recht zur vollständigen Umsetzung der Artikel 31, 34 und 35 der Genfer Flüchtlingskonvention;
- Sicherstellung von Verfahrensabläufen, die die regelmäßige und *ad hoc* Übermittlung von Informationen und Statistiken an UNHCR in Übereinstimmung mit einschlägigen internationalen Verpflichtungen gewährleisten.

¹⁰ § 4 Abs. (4) und (5) des Gesetzes LV von 1993 über die Staatsbürgerschaft:
„(4) Ein nichtungarischer Staatsangehöriger, der für die Dauer von mindestens fünf Jahren vor dem Tag der Antragstellung ununterbrochen in Ungarn ständig wohnhaft war, kann, wenn die Bedingungen in Abs. (1) lit. b) bis e) erfüllt sind, bevorzugt eingebürgert werden, sofern er oder sie:

- a) im Hoheitsgebiet Ungarns geboren ist,
- b) vor Erreichen der Volljährigkeit seinen/ihren festen Wohnsitz in Ungarn hatte,
- c) staatenlos ist.

(5) Die Bedingung des ständigen Wohnsitzes in Ungarn für die in den Absätzen (1) bis (4) festgelegte Dauer kann für Minderjährige entfallen, wenn deren Gesuch um Einbürgerung gleichzeitig mit dem eines Elternteils gestellt wird oder wenn dem Elternteil des Minderjährigen die ungarische Staatsbürgerschaft verliehen wurde.“

VI. Zugang zum Hoheitsgebiet und Behandlung von Asylsuchenden bei der Einreise

14. Ungarn hat seinen Willen zur Zusammenarbeit mit UNHCR in Bezug auf den Zugang zu seinem Hoheitsgebiet unter Beweis gestellt, indem es sich an der dreiseitigen Zusammenarbeit zwischen der nationalen Grenzpolizei, dem Ungarischen Helsinki-Komitee und UNHCR beteiligt. Diese Zusammenarbeit begann 2006 mit dem Abschluss eines Abkommens hinsichtlich der gemeinsamen Überwachung der EU-Außengrenzen und der Gewährleistung des Zugangs zum Hoheitsgebiet für Personen, die internationalen Schutz benötigen.¹¹
15. Trotzdem erhielt UNHCR 2010 und 2011 zehn bzw. sieben glaubhafte Beschwerden von somalischen und afghanischen Asylsuchenden, darunter auch von ihren Familien getrennte Kinder, die zwangsweise Rückführungen in die Ukraine¹² und nach Serbien¹³ durch die ungarischen Behörden zum Gegenstand hatten. UNHCR hat von Rückführungen von Asylsuchenden in die Ukraine und nach Serbien abgeraten. Nach der derzeit geltenden ungarischen Rechtslage ist vor der Zurückweisung (und zwangsweisen Rückführung) einer ausländischen Person, die irregulär nach Ungarn einreisen will oder einreist, keine persönliche Anhörung erforderlich. Dies bedeutet, dass Grenzbeamte praktisch keine Gelegenheit haben festzustellen, ob eine Person Asyl beantragen möchte oder ob Gründe vorliegen, die Person nicht in bestimmte Länder zurückzuführen.
16. Der UN-Ausschuss gegen Folter empfahl in seinen Beschlüssen und Empfehlungen zu Ungarn 2006 Folgendes:

Der Vertragsstaat sollte dafür Sorge tragen, dass er Artikel 3 des Abkommens vollständig erfüllt und Personen unter der Hoheitsgewalt des Vertragsstaats angemessene Aufmerksamkeit vonseiten der zuständigen Behörden erhalten, so dass ihre faire Behandlung in allen Phasen des Verfahrens, einschließlich der Möglichkeit einer wirksamen, unabhängigen und unparteiischen Überprüfung von Abschiebungs-, Rückführungs- oder Auslieferungsentscheidungen, gewährleistet ist.

Diesbezüglich sollte der Vertragsstaat sicherstellen, dass die zuständigen ausländerpolizeilichen Behörden in allen Fällen von ausländischen Staatsangehörigen, die irregulär nach Ungarn eingereist sind oder sich unrechtmäßig im Land aufhalten, vor Erlass einer Abschiebungsanordnung eine sorgfältige Prüfung gemäß § 43 Absatz (1) des Ausländergesetzes vornehmen, um sicherzustellen, dass die Betroffenen in dem Land, in das sie zurückgeschickt werden sollen, nicht der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt sein würden. Der Vertragsstaat sollte seine Datenbank für Herkunftsländerinformationen (COI) ergänzen und aktualisieren und wirksame Maßnahmen ergreifen, um sich zu vergewissern, dass die interne Weisung zur verpflichtenden Nutzung des COI-Systems eingehalten wird.¹⁴

Zugang und
Einreise von
Asylsuchenden

¹¹ Das Rahmenabkommen und die Zusammenarbeit wirkten sich positiv auf den Abschluss ähnlicher Abkommen in anderen Ländern der Region und andernorts aus. Jahresberichte finden sich unter www.unhcr-centraleurope.org und www.helsinki.hu.

¹² UN-Flüchtlingshochkommissar, *UNHCR Position on the Situation of Asylum in Ukraine in the Context of Return of Asylum-Seekers*, Oktober 2007, geänderte Fassung, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/472f43162.html>.

¹³ Schreiben von UNHCR vom 30. August 2011 zu dem am EGMR anhängigen Verfahren *Ghafory gegen Ungarn* (40773/11), siehe Ungarisches Helsinki-Komitee, *Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, September 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e815dec2.html>.

¹⁴ Beschlüsse und Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter: *Hungary*, 06/02/2007, CAT/C/HUN/CO/4, Abs. 10, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.HUN.CO.4.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.HUN.CO.4.En?Opendocument).

17. Der Ausschuss gegen Folter sprach 2006 in seinen Schlussbemerkungen auch die Notwendigkeit von Schulungsmaßnahmen an:

Der Vertragsstaat sollte ferner Ausbildungsprogramme entwickeln, um zu gewährleisten, dass Strafverfolgungsbeamte, Gefängnispersonal und Grenzbeamte mit den Bestimmungen der Konvention vertraut sind und wissen, dass Verstöße nicht hingenommen und Gegenstand von Untersuchungen sein werden und dass die Urheber Strafverfolgungsmaßnahmen zu gewärtigen haben. Alle Beamten sollten speziell darin geschult werden, Anzeichen von Folter und Misshandlung zu erkennen (...). Darüber hinaus sollte der Vertragsstaat eine Methodik zur Bewertung der Wirksamkeit der Schulungen/Ausbildungsprogramme entwickeln und umsetzen, um festzustellen, inwieweit sie zur Verringerung der Fälle von Folter, Gewalt und Misshandlung beigetragen haben.¹⁵

18. Wie der Ausschuss feststellte, ist eine wirksame, unabhängige und unparteiische Überprüfung von Abschiebungs-, Rückführungs- oder Auslieferungsentscheidungen nötig. Diese Empfehlungen haben bisher jedoch noch keinen Niederschlag im ungarischen Recht und in der Praxis gefunden. Es wurden bisher zwar einige Schulungsaktivitäten durch das Ungarische Helsinki-Komitee mit EU-Geldern organisiert, doch hat die Regierung trotz der Empfehlungen von UNHCR, diese Lücke zu schließen, noch kein offizielles Programm zur Gewährleistung einer regelmäßigen und systematischen Schulung von Strafverfolgungsbeamten und Grenzpolizei in Menschenrechten und Flüchtlingsfragen erstellt. Eine positive Entwicklung in diesem Bereich ist das von mehreren Stellen 2011 gemeinsam ausgearbeitete Handbuch über menschenrechtsbewusstes Grenzmanagement für die Polizeiakademie.¹⁶ Es muss aber noch mehr getan werden, um grundlegende Mechanismen zu schaffen, die Schutz vor „Refoulement“ gewährleisten.

Zugang und
Einreise von
Asylsuchenden

Empfehlungen:

- Gewährleistung des Zugangs zum Hoheitsgebiet des Landes für Asylsuchende unter voller Achtung des „Non-Refoulement“-Grundsatzes gemäß internationalem Flüchtlingsrecht und internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen;
- Anweisung an die Behörden, persönliche Anhörungen durchzuführen, bevor eine Rückführungsentscheidung getroffen wird, um das Risiko von „Refoulement“ zu vermeiden;
- Einrichtung von Schulungsprogrammen für Strafverfolgungsbeamte, Gefängnispersonal und die Polizei sowie für andere infrage kommende Personen über die Genfer Flüchtlingskonvention sowie Einführung von Mechanismen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Schulungsprogramme.

¹⁵ Ebd., Fußnote 14, Abs. 11.

¹⁶ Nationale Polizei, Ungarisches Helsinki-Komitee und UNHCR.

VII. Zugang zum Asylverfahren

(einschließlich der Überstellung von Asylsuchenden nach Ungarn nach dem Dublin-II-Verfahren)

19. Antragstellende haben in der Regel sowohl im Land als auch am Flughafen Zugang zum Asylverfahren. Problematisch ist der Zugang jedoch für **Inhaftierte**,¹⁷ für unter Dublin-II überstellte Personen und für über Serbien eingereiste Personen. Trotz der Registrierung einiger Asylanträge in Hafteinrichtungen wurde berichtet, dass einige Asylsuchende keine Möglichkeit zur Stellung ihres Antrags hatten oder ihre Anträge nicht an die zuständigen Asylbehörden weitergeleitet wurden. Das Ungarische Helsinki-Komitee hat solche Fälle für die Jahre 2010/2011 dokumentiert.¹⁸ Einer der Gründe hierfür mag darin liegen, dass in Verwaltungshafteinrichtungen die Verfahrensabläufe für die Registrierung und Weiterleitung von Ersuchen oder Anträgen auf Schutz oder anderen Eingaben an die zuständigen ungarischen Behörden nicht entsprechend festgelegt sind.
20. Der Verfahrenszugang hat sich auch im Zusammenhang mit **Dublin-II-Überstellungen** als problematisch erwiesen.¹⁹ Asylsuchende, die in Dublin-Verfahren nach Ungarn rücküberstellt werden, gelten für die ungarischen Behörden nicht automatisch als Asylsuchende. Sie müssen daher nach ihrer Überstellung nach Ungarn erneut Asyl beantragen, auch wenn sie zuvor in einem anderen europäischen Staat um Schutz nachgesucht hatten, ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass sie gemäß der Dublin-II-Verordnung überstellt wurden. Diese Anträge werden als Folgeanträge angesehen. In den meisten Fällen folgt nach der Rückkehr nach Ungarn auf eine Abschiebungsanordnung automatisch die Verhängung von Verwaltungshaft.²⁰ Die Antragstellenden müssen neue Umstände vorbringen, die ihren Antrag unterstützen und im ursprünglichen Gesuch nicht geltend gemacht wurden. Nach der Gesetzesnovelle vom Dezember 2010 haben Folgeanträge nicht in allen Fällen automatisch aufschiebende Wirkung in Bezug auf Abschiebungsmaßnahmen.²¹ Dies bedeutet, dass die aufgrund der Dublin-II-Verordnung nach Ungarn überstellten Asylsuchenden in der Regel nicht vor Abschiebung in Drittstaaten geschützt sind, selbst wenn ihre Asylanträge noch nicht inhaltlich geprüft wurden. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Antragstellende, die unter Dublin-II fallen, keinen gesicherten Zugang zu Schutz haben.²²

Zugang zum
Asylverfahren

¹⁷ 2011: 1102 (2010: 832, 2009: 401, 2008: 387; 2007: 762).

¹⁸ Siehe allgemein Ungarisches Helsinki-Komitee, *Stuck in Jail: Immigration Detention in Hungary (2010)*, April 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed77ea72.html>.

¹⁹ Ungarn ist einer der fünf EU-Mitgliedstaaten, die 2010 die meisten Asylsuchenden (120) nach Griechenland rücküberstellt haben.

²⁰ Allerdings sei auch festgestellt, dass 2011 rund 118 gemäß Dublin überstellte Asylsuchende in der offenen OIN-Aufnahmeeinrichtung in Debrecen untergebracht wurden (Anzahl der nach Ungarn überstellten Asylsuchenden 2010: 742; 2011: 448). Ein Hauptproblem im derzeitigen System der Unterbringung/Verlegung von Asylsuchenden in offene Einrichtungen ist die fehlende Transparenz der angewendeten Kriterien.

²¹ § 54 des Asylgesetzes lautet: „Stellt derselbe/dieselbe Antragstellende einen Antrag, nachdem in Bezug auf seinen/ihren ursprünglichen Antrag eine endgültige und rechtskräftige Entscheidung – sei es eine Ablehnung oder eine formelle Beendigung des Verfahrens – getroffen wurde und die ungarische Behörde oder das ungarische Gericht in seiner letzten Entscheidung zu dem Schluss kam, dass das „Refolement“-Verbot nicht einschlägig war, a) kommt der Antragstellung keine aufschiebende Wirkung zu: aa) in Bezug auf die Vollstreckung der Abschiebung; ab) in Bezug auf die Auslieferung eines ausländischen Staatsangehörigen.“ Im Fall einer Dublin-II-Überstellung von Asylsuchenden werden deren nach Rückkehr gestellte Anträge als Folgeanträge angesehen, da das ursprüngliche Asylverfahren (i) meist eingestellt wurde und nach ihrer Rückkehr nicht wieder aufgenommen wird oder (ii), wenn Asylsuchende Ungarn nach der Anhörung verlassen, ein materielles Ablehnungsbescheid hinsichtlich des Antrags ergeht.“

²² Ungarisches Helsinki-Komitee, *Access to Protection Jeopardized: Information note on the treatment of Dublin returnees in Hungary*, Dezember 2011, (im Folgenden als „Dublin-Rückkehrer-Bericht“ bezeichnet), <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Access-to-protection-jeopardised-FINAL1.pdf>.

21. Das OIN behandelt die meisten der aufgrund der Dublin-II-Verordnung nach Ungarn überstellten Asylsuchenden als irreguläre Migranten. In der Regel ergeht gegen sie bei ihrer Ankunft in Ungarn eine Abschiebungsanordnung, die die automatische Verhängung der Verwaltungshaft nach sich zieht.²³ Das Ungarische Helsinki-Komitee hat diese Praxis in fünf Abschiebungsfällen von aufgrund der Dublin-II-Verordnung nach Ungarn überstellten Asylsuchenden gerichtlich angefochten. Das Metropolitan Court Budapest hat drei Urteile²⁴ erlassen, in denen er die vom OIN erlassene Abschiebungsanordnung als rechtswidrig bezeichnet und feststellt, dass das OIN das gesamte Abschiebungsverfahren bis zur endgültigen Entscheidung über die Asylanträge hätte aussetzen müssen und dass keine rechtliche Basis für die Abschiebung einer gemäß der Dublin-II-Verordnung überstellten Person vorläge, wenn diese Person Asyl beantragt.²⁵
22. Nach anwendbarem EU-Recht ist der gemäß den Bestimmungen der Dublin-II-Verordnung für die Prüfung des Asylantrags zuständige Staat eindeutig verpflichtet, nach der Dublin-II-Verordnung überstellte Asylsuchende „zurückzunehmen“, die Prüfung des Asylantrags abzuschließen,²⁶ der antragstellenden Person den Verbleib im Land bis zu einer Entscheidung der zuständigen Behörde über ihren Antrag zu gestatten²⁷ und sicherzustellen, dass sie ein Dokument erhält, das ihren Status als asylsuchend bestätigt oder aus dem hervorgeht, dass sie zum Verbleib im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats berechtigt ist, solange ihr Asylverfahren anhängig ist bzw. ihr Antrag geprüft wird.²⁸

Empfehlung:

- Gewährleistung des uneingeschränkten Zugangs zum Asylverfahren, wie in den anwendbaren internationalen Standards vorgesehen.

Zugang zum
Asylverfahren

²³ Allerdings sei auch festgestellt, dass 2011 rund 118 gemäß Dublin überstellte Asylsuchende in der offenen OIN-Aufnahmeeinrichtung in Debrecen untergebracht wurden (Anzahl der nach Ungarn überstellten Asylsuchenden 2010: 742; 2011: 448). Ein Hauptproblem im derzeitigen System der Unterbringung/Verlegung von Asylsuchenden in offene Einrichtungen ist die fehlende Transparenz der angewendeten Kriterien.

²⁴ *W. G. gegen Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft*, Metropolitan Court, 5.K.34.146/2010/4., 4. Januar 2011; *A. R. gegen Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft*, Metropolitan Court, 15.K.34.907/2010/5., 31. März 2011; *H. W. gegen Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft*, Metropolitan Court, 21.K.32.365/2011, 21. September 2011, laut Dublin-Rückkehrer-Bericht, siehe Fußnote 22, S. 2.

²⁵ Dublin-Rückkehrer-Bericht, siehe Fußnote 22, S. 2.

²⁶ Artikel 16 (1) (a), (b) und (c) und 20 (1) (d) der Dublin-II-Verordnung. Siehe auch Bericht der EK von 2007 zur Bewertung des Dublin-Systems, in dem es heißt: „Aufgrund der Dublin-Verordnung ist der als zuständig bestimmte Mitgliedstaat zur Prüfung des Asylantrags verpflichtet. Die meisten Mitgliedstaaten legen diese Bestimmung korrekt als Verpflichtung zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs des Asylbewerbers aus; nach Kenntnis der Kommission nimmt einer der Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen bei der Wiederaufnahme von Asylbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten jedoch keine solche Prüfung vor. Es ist daran zu erinnern, dass der Begriff ‚Prüfung eines Asylantrags‘ gemäß der Dublin-Verordnung ausnahmslos dahingehend auszulegen ist, dass bewertet werden muss, ob der betreffende Asylbewerber gemäß der Anerkennungsrichtlinie als Flüchtling gilt.“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:EN:PDF>, S. 6.

²⁷ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326/13 vom 13.12.2005, Art. 7 (1) (im Folgenden als „Asylverfahrensrichtlinie“ bezeichnet).

²⁸ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6.2.2003, Art. 6 (im Folgenden als „Aufnahmerichtlinie“ bezeichnet).

VIII. Qualität des Asylverfahrens

23. Das von der Flüchtlingsabteilung des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft durchgeführte Asylverfahren verbindet die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und die des Anspruchs auf subsidiären Schutz in einem einzigen Verfahren. Das Verfahren dauert in der Regel 90 Tage, da sich das OIN in der Regel an die gesetzlich vorgesehene Frist hält. Antragstellende können eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des OIN beantragen. Das ungarische Asylsystem besteht somit aus zwei Instanzen: der administrativen und der gerichtlichen. Die Richter bzw. Richterinnen sind meist weder Experten für Asylangelegenheiten noch im Asylrecht besonders geschult.
24. Das OIN hat begonnen, in seinen Asylverfahren Qualitätskontrollmechanismen einzuführen und durchzusetzen. Zum Beispiel arbeiteten OIN und UNHCR eng zusammen, um die Qualität der Asylverfahren zu verbessern, etwa in Form ihrer Partnerschaft in den von UNHCR geleiteten Projekten *Asylum Systems Quality Evaluation and Assurance Monitoring (ASQAEM)* und *Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ)*.²⁹ Ferner nutzt das OIN ein vom OIN in Zusammenarbeit mit der *Border Agency* des Vereinigten Königreichs und UNHCR entwickeltes Handbuch, das Qualitätskontrollvorgaben für persönliche Anhörungen, für die Protokollierung von Anhörungen und für Bescheide enthält, um monatliche Überprüfungen von Verfahrensdokumenten (Anhörungsprotokolle und Bescheide) durchzuführen. UNHCR überprüft drei von 10 Dokumenten und die Ergebnisse werden verglichen und besprochen, bevor die gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse vom OIN mit den einzelnen mit der Bescheiderstellung betrauten Personen weiter besprochen werden.
25. Weitere verbesserungsbedürftige Bereiche sind unter anderem die Anwendung des „Sichere-Drittstaaten“-Konzepts,³⁰ die Auslegung des Konzepts „interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“,³¹ der Umgang mit LGBTI-Fällen³² und die Qualität der Dolmetscherdienste.
26. Hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung ist nach den gesetzlichen Vorgaben seit mehreren Jahren ausschließlich der Metropolitan Court Budapest (MCB) für Klagen in Asylangelegenheiten zuständig. Obwohl die Richter bzw. Richterinnen, die im Verwaltungssenat des Gerichts tätig sind, nicht auf Flüchtlingsrecht spezialisiert sind, so haben sich doch einige von ihnen Fachkompetenz im nationalen und internationalen Flüchtlingsrecht angeeignet. 2010³³ bzw. 2011³⁴ legte der MCB zwei Fälle dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung im Zusammenhang mit Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a Satz 2 der EU-Richtlinie 2004/83/EG (und Artikel 1 D der Genfer Flüchtlingskonvention) vor.

²⁹ Die Projekte wurden in der Region Mitteleuropa im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (*European Refugee Fund community action*) durchgeführt. Die erreichten qualitativen Verbesserungen im ungarischen Asylverfahren wurden anerkennend registriert, nicht nur in der Flüchtlingsabteilung des OIN sondern auch in anderen Abteilungen des OIN. Dadurch erhöhte sich die Nachfrage nach Mechanismen zur Qualitätssicherung in anderen Bereichen, etwa in dem von der fremdenpolizeilichen Abteilung des OIN durchgeführten Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit und in der Dienststelle für Herkunftsländerinformationen. Durch die Aufnahme der Qualitätskontrolle in das Organigramm und die Satzung des OIN wurde für Nachhaltigkeit gesorgt. Die Revisoren und leitenden Beamten des OIN engagieren sich auch weiterhin für Qualitätskontrolle und begleiten den Prozess gewissenhaft und in voller Eigenverantwortung.

³⁰ Siehe oben Abs. 6.

³¹ Eine Forschungsstudie der UNHCR-Regionalvertretung für Zentraleuropa über *The Practice of the Internal Flight Alternative in Central European Countries*, März 2012.

³² Lesbische, homosexuelle, bisexuelle, transsexuelle und intersexuelle Personen.

³³ *Bolbol gegen Ungarn*, C-31/09, 17. Juni 2010.

³⁴ *El Kott gegen Ungarn*, C-364/11.

27. Seit April 2011 ist jedoch der MCB nicht mehr das einzige für Asylangelegenheiten zuständige Gericht. Neben dem MCB wurde vier weiteren Bezirksgerichten eine Zuständigkeit zur Überprüfung von OIN-Asylbescheiden übertragen.³⁵ Die mit dieser neuen Zuständigkeit ausgestatteten Gerichte – das Gericht in Debrecen sowie Gerichte an Standorten der Verwaltungshafteinrichtungen, in die Asylsuchende eingewiesen werden – haben keine Erfahrung mit Asylfällen. Es kommt zu erheblichen Divergenzen in der Auslegung wichtiger Konzepte des Asyl- und Flüchtlingsrechts (wie etwa „sicherer Drittstaat“ und „interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“) durch die einzelnen Gerichte sowie die Richter bzw. Richterinnen. Die erheblichen Unterschiede bei den Ergebnissen lassen auf mangelnde Kenntnis dieser fachspezifischen Konzepte schließen.³⁶

Empfehlung:

- Bereitstellung der erforderlichen Mittel, um zu gewährleisten, dass die neu zuständigen Gerichte über das nötige Wissen und Referenzmaterial verfügen und entsprechend informiert urteilen können.

IX. Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

28. Historisch basiert das Aufnahmesystem in Ungarn auf Gemeinschaftsunterkünften. Asylsuchende und Flüchtlinge wurden in der Vergangenheit in offenen Aufnahmeeinrichtungen des OIN untergebracht und mit Sachleistungen versorgt. Seit 2010 wird stattdessen verstärkt die Politik praktiziert, irregulär eingereiste oder sich irregulär im Land aufhaltende Asylsuchende in Haft zu nehmen. Von den drei offenen Aufnahmeeinrichtungen des OIN wurde eine im April 2011 zur Gänze der Polizei überlassen (wobei das OIN nach wie vor der gesetzliche Eigentümer ist) und in eine „provisorische“ Hafteinrichtung umgewandelt (Békéscsaba), ein großes Gebäude in einer anderen offenen Einrichtung in Debrecen wurde ebenfalls zur Nutzung als provisorische Hafteinrichtung an die Polizei übergeben.
29. Die meisten Asylsuchenden reisen illegal in das Land ein und werden in eine der vier ständigen Verwaltungshafteinrichtungen der Polizei in Budapest, Győr, Kiskunhalas und Nyírbátor gebracht. Familien mit Kindern, Ehepaare und alleinstehende Frauen werden in der provisorischen Hafteinrichtung in Békéscsaba untergebracht. Ist Ungarn für die Beurteilung des Asylantrags direkt zuständig, wird ein reguläres Asylverfahren eingeleitet und die betroffenen Asylsuchenden werden entweder im offenen Aufnahmezentrum Debrecen aufgenommen oder bleiben in Hafteinrichtungen. Unbegleitete Kinder, die Asyl in Ungarn suchen, werden im Heim für von ihren Familien getrennte Kinder des „Ministeriums für nationale Ressourcen“ in Fót einquartiert. Anerkannte Flüchtlinge und Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, werden in der offenen Integrationseinrichtung des OIN in Bicske untergebracht. Seit Juni 2011 werden Asylsuchende, die 12 Monate in Haft verbracht und Folgeanträge gestellt haben, in der offenen Gemeindeunterkunft des OIN in Balassagyarmat untergebracht.

Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

³⁵ § 123 des Gesetzes CXXXV vom 7. Dezember 2010 über die Abänderung der Rechtsvorschriften betreffend Migration.

³⁶ Z. B. stellten 2011 in Fällen, in denen die Antragstellenden vor den Gerichten Szeged und Debrecen vom Ungarischen Helsinki-Komitee vertreten wurden, das Gericht Szeged in 12 von 14 Fällen und das Gericht Debrecen in 2 von 6 Fällen fest, dass Serbien ein „sicherer Drittstaat“ für Asylsuchende ist.

30. Die Regierung beteiligt sich aktiv an den jährlichen partizipatorischen Beurteilungsprozessen von UNHCR,³⁷ die unter besonderer Berücksichtigung von Alter, Geschlecht und Diversität (AGD)³⁸ durchgeführt und auf der Grundlage eines rechts- und gemeinschaftsbezogenen Ansatzes umgesetzt werden.³⁹ Bei diesen gemeinsamen Aktivitäten werden von den Behörden, UNHCR und den beteiligten NGOs offene Fragen und Missstände identifiziert. Der Prozess liefert gleichzeitig ein genaues Bild von den Aufnahmebedingungen und bietet die Grundlage für die Festlegung von Prioritäten zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende.
31. Trotzdem entsprechen die derzeit in Ungarn vorhandenen Aufnahmebedingungen und Dienstleistungen weiterhin nicht den internationalen und EU-Standards betreffend die Aufnahme. Unter das Mandat von UNHCR fallende Personen sind während der oft langen Asylverfahren isoliert in den OIN-Aufnahmeeinrichtungen untergebracht. Durch den nur beschränkt vorhandenen Zugang zu Sprachunterricht und die isolierte Lage der Einrichtungen können sie kaum in Kontakt zur Aufnahmegesellschaft treten. Die Asylsuchenden sind praktisch in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, da sie sich das örtliche Busticket nicht leisten können. Durch die minimalen Arbeitsmöglichkeiten – nur in den Räumlichkeiten der Einrichtung – haben sie kaum eine Chance, wirtschaftlich unabhängig zu werden.
32. In der Einrichtung Debrecen befindet sich eine Mischung von Bewohnern mit erheblich unterschiedlichem rechtlichem Status, unter ihnen Asylsuchende, auf ihre Abschiebung wartende ausländische Staatsangehörige, Personen mit geduldetem Aufenthalt, Staatenlose und andere. Da die Ansprüche auf Leistungen sich je nach Rechtsstatus unterscheiden, ist es nicht unüblich, dass zum Beispiel zwei Kinder in zwei angrenzenden Zimmern Mahlzeiten von unterschiedlichem Standard erhalten. Im Verfahren zur Prüfung von Folgeanträgen haben Asylsuchende keinen Anspruch auf dieselben Leistungen wie Personen, die einen Erstantrag gestellt haben, selbst wenn ihre Anträge inhaltlich noch nicht geprüft wurden. Diese Unterschiede im Rechtsstatus und hinsichtlich des Anspruchs auf Leistungen werden den Bewohnern nicht ausreichend erklärt, und UNHCR weiß sogar von Fällen, in denen Mitglieder ein und derselben Familie einen unterschiedlichen Rechtsstatus hatten und dementsprechend der Leistungsanspruch ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet war.
33. Sowohl in Debrecen als auch in Balassagyarmat beschwerten sich unter das Mandat von UNHCR fallende Personen über unzureichende medizinische Versorgung und berichten von oberflächlichen ärztlichen Untersuchungen, vom Mangel an fachärztlichen Diensten (z. B. Dermatologen), von der Schwierigkeit, gebrochene Brillen reparieren oder ersetzen zu lassen, und von unbezahlbaren Zahnbehandlungen. Unterschiedliche gesundheitliche Beschwerden werden oft mit denselben generischen Medikamenten behandelt und es wird berichtet, dass auf Gesundheitsprobleme oft nicht ausreichend eingegangen wird. Aufgrund der Verabreichung starker Medikamente während der Haft sind manche Asylsuchende bei ihrer Ankunft in Balassagyarmat praktisch von Beruhigungsmitteln abhängig. Es wurden Fälle von Hepatitis und Drogenabhängigkeit gemeldet, und viele leiden unter psychischen Problemen, auf die nicht entsprechend reagiert wird. Dolmetschdienste, die die Verständigung mit dem Gesundheitspersonal erleichtern würde, stehen nicht zur Verfügung, was die Wirksamkeit der angebotenen medizinischen Betreuung erheblich reduziert.
34. Die Einrichtung in Debrecen wirft besonders schwerwiegende Probleme auf: Bewohner berichten von Toiletten und Badezimmern in schlechtem Zustand, Küchenschabenbefall in Gebäuden trotz regelmäßiger Desinfektion, häufiger Warmwasserknappheit in Gebäuden, in denen hilfsbedürftige Personen untergebracht sind, sowie unzureichend vorhandenen Hygienepaketen. Diätbedürfnisse werden nicht ausreichend beachtet, es fehlt an Flexibilität bei der Zusammenstellung der Mahlzeiten und es wird kein Geld für die Tage ausgezahlt, die Bewohner außerhalb der Einrichtung in Debrecen verbringen. Es gibt auch Beschwerden über die mangelhafte Qualität des Essens in Balassagyarmat.

Aufnahmebedingungen für
Asylsuchende

³⁷ Siehe UNHCR *Tool for Participatory Assessment in Operations*, <http://www.unhcr.org/450e963f2.html>.

³⁸ Siehe UNHCR, *Age, Gender and Diversity Mainstreaming Forward Plan 2011-2016*, <http://www.unhcr.org/4e7762f19.pdf>.

³⁹ Siehe UNHCR, *A Community-based Approach in UNHCR Operations*, Rechtsinformationen, 1. Januar 2008, <http://www.unhcr.org/47ed0e212.html>. AGD ist ein laufender Prozess unter direkter Beteiligung der Flüchtlinge und Asylsuchenden zur Unterstützung der Planung und Durchführung von Aktivitäten und Programmen mit Regierungsvertretern, NGOs und UNHCR. Das Team besucht Unterkünfte einschließlich Verwaltungshafteinrichtungen und gibt Empfehlungen zur Behebung festgestellter Missstände ab. Die Ergebnisse werden mit den Leitern der Einrichtungen und dem OIN/der Polizei besprochen und es werden Abhilfemaßnahmen vereinbart und umgesetzt, gefolgt von Kontrollmissionen zur Beurteilung der Verbesserungen. Dank dieser im Laufe der Jahre ausgesprochenen Empfehlungen und nach lautstarken Beschwerden können zum Beispiel Asylsuchende in Debrecen heute statt Fertigmahlzeiten und Hygienepaketen Bargeld wählen.

35. Oft kommt es zu erheblichen Spannungen zwischen verschiedenen Gruppen von Asylsuchenden. Schlägereien zwischen Angehörigen verschiedener Volksgruppen sind an der Tagesordnung, was ein ernstes Sicherheitsproblem aufwirft, vor allem für die Frauen und Kinder in Balassagyarmat. Darüber hinaus bestehen in Debrecen Spannungen zwischen ethnischen Albanern und Roma aus dem Kosovo.
36. Einer der Gründe für die zunehmenden Spannungen könnte darin liegen, dass es dem Aufnahmesystem aktuell an Flexibilität mangelt.⁴⁰ Früher konnten Bewohner von einer Einrichtung in eine andere verlegt werden, um verschiedene Volksgruppen oder problematische Personen voneinander zu trennen und um dem Risiko von Spannungen oder Gewalt zu entgehen. Seit 1. Januar 2008 ist das nicht mehr möglich, da jede OIN-Einrichtung eine spezifische Funktion hat (Békéscsaba: Haft während des Vorverfahrens für bestimmte Gruppen, Debrecen: Antragsprüfung, Bicske: Integration, Balassagyarmat: ehemalige Häftlinge mit oder ohne Folgeantrag).
37. Bewohner in Debrecen berichten, dass bei regelmäßigen nächtlichen Kontrollen durch die Polizei rüde und ohne Rücksicht auf Privatsphäre oder menschliche Würde vorgegangen wird. Die Atmosphäre in Balassagyarmat ist angespannt und es kommt zu vielen verbalen Auseinandersetzungen. Sicherheitskontrollen wirken sich besonders nachteilig auf Patienten aus, die wegen posttraumatischer Belastungsstörung behandelt werden.
38. Das derzeitige Aufnahmesystem nimmt nicht ausreichend Rücksicht auf den Grundsatz des Kindeswohls.⁴¹ Von Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter wird – ohne Berücksichtigung des Kindeswohls – verlangt, von Békéscsaba nach Debrecen und im Fall der Anerkennung von Debrecen nach Bicske umzuziehen, oder sie werden sonst mit anderen Asylsuchenden nach Balassagyarmat geschickt.
39. Asylsuchenden stehen im regelmäßigen Tagesablauf in den Aufnahmezentren, insbesondere in Balassagyarmat, nur eingeschränkte Möglichkeiten für Aktivitäten zur Verfügung. Die dadurch bedingte Passivität und Frustration setzt sie dem erhöhten Risiko einer Einweisung in ein Krankenhaus oder einer Abhängigkeit aus. In Balassagyarmat kann der angespannten Atmosphäre wegen der allgemeinen Untätigkeit oder dem Gefühl, „am Ende des Weges angelangt zu sein“⁴², oftmals weder von den Mitarbeitenden noch von den Bewohnern in angemessener Weise entgegengewirkt werden.
40. Asylsuchende in Debrecen berichten, dass sie nicht ausreichend über das Asylverfahren oder ihren eigenen Fall informiert werden. Auch Bewohner in Balassagyarmat berichten, dass ihnen weder die Gründe für ihre Unterbringung noch die nächsten Schritte in ihrem Verfahren in ausreichendem Maße erklärt werden.
41. Derzeit sind keine Mechanismen für externe Aufsicht oder die Überwachung der Qualitätskontrolle hinsichtlich der Aufnahmebedingungen vorhanden. Es gibt ein Beschwerdeverfahren, das jedoch unwirksam sein soll. Es fehlt in diesen Fällen an unabhängiger Mediation als „Brückenfunktion“ zwischen der Leitung und den Bewohnern, was vor allem in Balassagyarmat spürbar ist.

⁴⁰ Siehe Bericht des Parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten, 18. Dezember 2008, www.obh.hu.

⁴¹ Artikel 3 der Konvention über die Rechte des Kindes, § 4 (1) des Asylgesetzes.

⁴² Aussage eines von UNHCR befragten Bewohners, der 12 Monate in Haft verbrachte und – vor allem aus technischen Gründen – noch immer in kein Land überstellt werden kann und keinerlei Form von Schutz erhalten hat.

42. Allgemein bedürfen die Aufnahmebedingungen in Ungarn dringend der Überprüfung, da diese anscheinend von den verfügbaren Mitteln und nicht von den bestehenden Bedürfnissen bestimmt werden. Angesichts der immer knapperen finanziellen Ressourcen für das Asylsystem wurden immer mehr Grundversorgungsleistungen ohne entsprechende Qualitätskontrolle ausgelagert. Grundlegende Dienste werden mit externen Mitteln, etwa des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), finanziert, doch die Projekte/Dienste sind oft nicht nachhaltig, da die ergänzende finanzielle Eigenleistung nicht bereitgestellt wird. Dasselbe gilt für Rehabilitationsmaßnahmen und die Behandlung von Folteropfern. Solche Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge, die Opfer von Folter waren oder an posttraumatischer Belastungsstörung leiden, sind gesetzlich nicht vorgesehen. Die Cordelia-Stiftung, eine örtliche NGO und Partnerorganisation von UNHCR, erbringt solche Leistungen, allerdings auch nur im Rahmen der verfügbaren Geldmittel.

Empfehlungen:

Die Behörden sollten hinsichtlich der Aufnahmebedingungen einen Ansatz wählen, der

- bedarfsgerecht ist: flexibles Eingehen auf die individuellen besonderen Bedürfnisse und auf Gruppendynamik;
- lösungsorientiert ist: geleitet von den möglichen langfristigen Ergebnissen des Asylprozesses, einschließlich der Integration von Personen, deren internationaler Schutzbedarf anerkannt wird, bzw. der nachhaltigen Rückkehr und Wiedereingliederung jener, deren Antrag abgelehnt wird; diesbezüglich sollte das auf Gemeinschaftsunterkünfte gestützte System überdacht werden;
- qualitätsgesichert ist: in voller Übereinstimmung mit unabhängig vereinbarten, transparenten Dienstleistungsstandards und den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen des Asylgesetzes und anderer relevanter Rechtsnormen.

Aufnahmebedingungen für
Asylsuchende

X. Inhaftierung von Asylsuchenden

43. UNHCR ist besorgt darüber, dass sich Asylsuchende in Ungarn hinsichtlich des Zugangs zu Schutz im Einklang mit internationalen und EU-Standards schwerwiegenden Herausforderungen ausgesetzt sehen, unter anderem auch wegen der immer häufiger angewendeten Verwaltungshaft. Seit April 2010 wurde sie von der Ausnahme zur Regel. 2011 haben Berichten zufolge 1102 Asylsuchende aus der Haft Asyl beantragt, was zwei Dritteln sämtlicher Asylanträge entspricht.⁴³ Im Durchschnitt befanden sich in Ungarn 2011 jeden Tag 93 Asylsuchende in Haft. In der größten Hafteinrichtung in Nyírbátor verbringen die meisten Insassen 4-5 Monate in Haft. Außerdem traten am 24. Dezember 2010 für Asylsuchende und Flüchtlinge maßgebliche Gesetzesänderungen in Kraft,⁴⁴ mit denen die Möglichkeit geschaffen wurde, Asylsuchende während der inhaltlichen Prüfung des Asylantrags in Haft zu belassen.⁴⁵ Die Höchstdauer der Verwaltungshaft wurde auf 12 Monate verlängert und die Inhaftierung von Familien mit Kindern für bis zu 30 Tagen gestattet.
44. Zusätzlich zum Fehlen einer eindeutig anwendbaren Rechtsgrundlage für die Inhaftierung von Asylsuchenden war die frühere Inhaftierungspraxis von 2008 bis zur Novellierung des Asylgesetzes im Jahr 2010 rechtswidrig und willkürlich, da sie nicht den im ungarischen Recht beschriebenen Verfahren, insbesondere § 55 Abs. 3 des Asylgesetzes, entsprach.⁴⁶ Asylsuchende wurden über die gesetzliche Grenze von 15 Tagen hinaus in Verwaltungshaft gehalten und auch dann nicht freigelassen, wenn ihr Fall in das reguläre Statusfeststellungsverfahren übergeleitet wurde. Die ungarische Praxis, Asylsuchende in Haft zu nehmen, war Gegenstand eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).⁴⁷ Im jährlichen Menschenrechtsbericht des US-Außenministeriums (veröffentlicht am 12. März 2010)⁴⁸ wurde ausdrücklich auf die Rechtswidrigkeit der Inhaftierung von Asylsuchenden in Ungarn hingewiesen.⁴⁹

⁴³ Im Vergleich zu 832 im Jahr 2010, 401 im Jahr 2009, 387 im Jahr 2008 und 762 im Jahr 2007.

⁴⁴ Gesetz Nr. CXXXV von 2010 (vom Parlament am 22. November 2010 verabschiedet); Regierungserlass 290/2010 (XII.21.).

⁴⁵ Gesetz Nr. LXXX von 2007 über Asyl (im Folgenden als „Asylgesetz“ bezeichnet), § 55 Abs. 1 besagt: „Stellt die Flüchtlingsbehörde die Zulässigkeit eines Antrags fest und ist der Antrag nicht offensichtlich unbegründet, leitet die Flüchtlingsbehörde das detaillierte Verfahren ein.“ Dieses „detaillierte Verfahren“ wird in Ungarn gemeinhin „inhaltliches Verfahren“ genannt.

⁴⁶ § 55 Abs. 3 des Asylgesetzes: „Leitet die Flüchtlingsbehörde das inhaltliche Verfahren ein und befindet sich der/die Antragstellende in fremdenpolizeilichem Gewahrsam, hebt die ausländerpolizeiliche Behörde den Gewahrsam auf Initiative der Flüchtlingsbehörde auf.“

⁴⁷ *Lokpo und Touré gegen Ungarn*, Beschwerde Nr. 10816/10, Europarat: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 20. September 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8ac6652.html>. Der Gerichtshof war nicht überzeugt, dass die fünf Monate andauernde Haft der Beschwerdeführer, die im Hinblick auf ihre Abschiebung – die nicht vollzogen wurde – verhängt wurde, mit Blick auf das von der ausländerbehördlichen Politik verfolgte Ziel verhältnismäßig war. Die Haft der Beschwerdeführer könne daher nicht als „rechtmäßig“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 (f) der Konvention angesehen werden und sei als Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 der Konvention zu werten. Die Berufung der Regierung zur Großen Kammer wurde abgewiesen, das Urteil ist daher rechtskräftig und Ungarn hat innerhalb von drei Monaten ab dem 8. März 2012 jedem der Beschwerdeführer 10.000 EUR als Entschädigung für erlittenen immateriellen Schaden und beiden gemeinsam 3.000 EUR zur Abgeltung ihrer Kosten und Ausgaben zu bezahlen.

⁴⁸ US-Außenministerium, Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit, *Human Rights Reports, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, Europe and Eurasia, Hungary*, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136035.htm>.

⁴⁹ Am 21. April stellte der Generalstaatsanwalt fest, dass das Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (OIN) bestimmte Asylsuchende unrechtmäßig in Haft halte. Er sandte eine Note an das OIN mit der dringenden Aufforderung, unverzüglich Rechtskonformität herzustellen und alle Asylsuchenden, deren Anträge zum endgültigen Asylverfahren zugelassen wurden, freizulassen. Das OIN legte gegen die Note beim Ministerium für Justiz und Strafverfolgung Beschwerde ein und regte eine Gesetzesänderung an. Das Ungarische Helsinki-Komitee berichtete, dass die rechtswidrige Praxis trotz der Intervention des Generalstaatsanwalts auch am Jahresende fortbestand. Der vollständige Bericht ist abrufbar unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136035.htm>

45. Die Inhaftierung Asyl suchender Familien mit Kindern wurde heftig kritisiert. Nach den Angaben ungarischer Regierungsvertreter wurden mindestens 77 Familien in Anwendung der neuen Rechtsvorschrift in Haft genommen.⁵⁰ In der diesbezüglichen Gesetzesbestimmung⁵¹ ist geregelt, dass Familien nur „als äußerste Maßnahme“ in Haft genommen werden dürfen. UNHCR hat Statistiken über die Anzahl der in Ungarn Asyl suchenden Familien mit Kindern, jener, deren Haft angeordnet wurde, jener, die in Haft genommen wurden, und über die Dauer der Haft angefordert. Das OIN hat diese Informationen trotz Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zur Verfügung gestellt.⁵² UNHCR kann daher nicht bestätigen, dass diese gesetzliche Bestimmung in der Praxis tatsächlich als äußerste Maßnahme angewendet wird.⁵³
46. Ungarn nimmt Asylsuchende für lange Zeit in Verwaltungshaft, ohne die Möglichkeit einer wirksamen Beschwerde gegen die Haftanordnung vorzusehen oder Alternativen zur Haft in Erwägung zu ziehen.⁵⁴ Die gerichtliche Überprüfung der Verwaltungshaft von Asylsuchenden ist in Ungarn in vielerlei Hinsicht nicht effektiv, da die Gerichte sich nicht mit der Rechtmäßigkeit der Haft in den einzelnen Fällen auseinandersetzen oder keine individuelle Begründung im Lichte der vorhandenen Fakten und Umstände bezogen auf die jeweiligen Antragstellenden geben.⁵⁵ Von den Verwaltungsbehörden angeordnete Haft gegen Ausländer wegen irregulärer Einreise oder illegalen Aufenthalts wird von den erstinstanzlichen Gerichten überprüft. Diese Überprüfungen werden meist von Strafrichtern in der in Strafsachen üblichen Weise vorgenommen. Es ist gängige Praxis, dass die Gerichte Entscheidungen für Gruppen von fünf, 10 oder 15 in Haft gehaltenen Personen innerhalb von 30 Minuten treffen, was die Wahrscheinlichkeit einer fairen und individualisierten Haftüberprüfung erheblich mindert.⁵⁶
47. Im Fall von Asylsuchenden ist besonders problematisch, dass das rechtliche Ziel der Verwaltungshaft – sicherzustellen, dass die Betroffenen zur Abschiebung zur Verfügung stehen – gar nicht erreicht werden kann, weil Asylsuchende vor Abschluss ihrer Asylverfahren nicht abgeschoben werden dürfen, was inklusive der gerichtlichen Überprüfung ein Jahr oder länger dauern kann. Die beim EGMR derzeit anhängigen ungarischen Haftfälle⁵⁷ illustrieren dies anschaulich, da sie die Frage nach der fehlenden Wirksamkeit des Rechtsbehelfs in Recht und Praxis für inhaftierte Asylsuchende aufwerfen, wie dies im Urteil des EGMR in der Rechtssache *Lokpo und Touré gegen Ungarn* der Fall war.⁵⁸

⁵⁰ Laut einer Information der ungarischen Regierungsdelegation bei einer Nebenveranstaltung zur UNHCR-Ministerkonferenz im Dezember 2011 in Genf wurden „nur“ 77 Familien mit Kindern gemäß der neuen Bestimmung in Haft genommen. Dieselbe Auskunft erteilte die ungarische Regierung im Dezember 2011 dem österreichischen Bundesasylamt.

⁵¹ § 56 Abs. 3 des Gesetzes II von 2007 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen lautet: „Insbesondere im Hinblick auf das Kindeswohl kann die Inhaftierung einer Familie mit minderjährigen Kindern nur *als äußerste Maßnahme* für die *Höchstdauer* von dreißig Tagen angeordnet werden, sofern sich die Ausländerkontrollbehörde vergewissert hat, dass der Zweck der Haftanordnung nicht durch die Anwendung der Bestimmungen von § 48 Abs. 2 oder § 62 Abs. 1 dieses Gesetzes erreicht werden kann.“

⁵² Schreiben 106-Nef-21277/1/2011 vom 30. November 2011.

⁵³ Das vor Kurzem ergangene Urteil des EGMR in der Rechtssache *Popov gegen Frankreich* ist in dieser Hinsicht von Bedeutung. In diesem Fall entschied das Gericht, dass die Inhaftierung von Kindern mit ihren Eltern eine ungerechtfertigte Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 der EMRK darstellt und dem Kindeswohl zuwiderläuft. Das Gericht stellte in seinem Urteil fest, dass es für die Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 8 nicht genüge, dass ein Staat lediglich darauf verzichtet, Kinder von ihren Eltern zu trennen, sondern dass weitere Bemühungen zur Achtung des Familienlebens erforderlich seien. Der Fall bezog sich auf eine 15-tägige Haft, also auf einen kürzeren Zeitraum als die Haftdauer für viele Familien in Ungarn. EGMR, *Popov gegen Frankreich*, Beschwerden Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f1990b22.html>.

⁵⁴ Siehe auch EGMR, *Yoh-Ekale Mwanje gegen Belgien*, Beschwerde Nr. 10486/10, 20. Dezember 2011, in der der EGMR festhielt, dass das Versäumnis, Alternativen zur Haft zu prüfen, Rechte nach Artikel 5 (1) der EMRK berühren könne.

⁵⁵ Siehe Dublin-Rückkehrer-Bericht, Fußnote 22; Ausschuss des Europarats zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009*, April 2009, Seiten 26 und 27.

⁵⁶ Dublin-Rückkehrer-Bericht, Fußnote 22, S. 5.

⁵⁷ Alaa Al-Tay Abdelhakkin gegen Ungarn (13058/11), Hendrin Ali Said und Aras Ali Said gegen Ungarn (13457/11).

⁵⁸ Siehe Fußnote 47.

48. Das Management der Haft ist inkonsistent (z. B. werden Zentren mit kurzfristiger Vorabinformation für die Anwälte eröffnet und geschlossen) und das System reagiert nicht angemessen auf die sich ändernden Zahlen bzw. Maßnahmen. Neben den bereits erwähnten vier ständigen Hafteinrichtungen und der „provisorischen“ Einrichtung in Békéscsaba werden von Zeit zu Zeit je nach Bedarf weitere provisorische Einrichtungen eröffnet. Bei den provisorischen Einrichtungen handelt es sich meist (mit Ausnahme von Békéscsaba) um kleine improvisierte Räumlichkeiten, von denen im Jahr 2010 häufig Gebrauch gemacht wurde und die als Unterkunft für mehr als 72 Stunden ungeeignet sind. Unter den wichtigsten Kritikpunkten wurde der fehlende Zugang zu frischer Luft genannt. Obwohl diese Einrichtungen im Jahr 2011 aufgrund der abnehmenden Zahl von Antragstellenden geschlossen wurden, könnten sie in Zukunft bei Bedarf wieder geöffnet werden.⁵⁹ Im April 2012 wurde in Csongrád eine neue provisorische Verwaltungshafteinrichtung eröffnet und eine weitere soll innerhalb der an sich offenen OIN-Aufnahmeeinrichtung in Debrecen eröffnet werden. Die Kombination des offenen und des geschlossenen Systems innerhalb einer Einrichtung könnte die Asylsuchenden insgesamt stigmatisieren.
49. Ferner ist ganz allgemein nicht klar, wann und warum Asylsuchende vor Ablauf der 12-Monatsfrist – wenn dies überhaupt geschieht – aus Hafteinrichtungen in das offene Zentrum Debrecen verlegt werden. Verschiedene Abteilungen des OIN scheinen mangels eines öffentlich verfügbaren Standardverfahrens unterschiedliche Strategien zu verfolgen.
50. Dauerhafte bestehende Hafteinrichtungen wurden renoviert und wenden ein strenges Gefängnisregime an, selbst wenn die Insassen nur die kleineren Vergehen der irregulären Einreise oder des irregulären Aufenthalts begangen haben. Inhaftierte Asylsuchende haben sich heftig über das gewalttätige Verhalten der Wachebeamten beschwert.⁶⁰ Nicht alle Wachebeamten legen unangemessenes Verhalten an den Tag, doch sollen bestimmte Beamte, ja ganze Wachschichten, Insassen verbal und sogar körperlich schikanieren. Inhaftierte Asylsuchende beklagen sich außerdem darüber, dass ihnen systematisch Drogen/ Beruhigungsmittel verabreicht wurden, wodurch manche von ihnen am Ende ihrer Haftzeit abhängig waren.⁶¹ Werden inhaftierte Asylsuchende von der Einrichtung zu mündlichen Verhandlungen zum Gericht oder zu Erledigungen außerhalb der Einrichtung (etwa zur Bank oder zum Postamt) begleitet, legt man ihnen Handschellen an und führt sie an Leinen, die normalerweise für Angeklagte in Strafverfahren verwendet werden.⁶² Die Behandlung von Asylsuchenden als mutmaßliche Straftäter (siehe auch Absatz 46 zur gerichtlichen Überprüfung) steht weder im Einklang mit den vom EGMR in der Rechtssache *Saadi gegen Vereinigtes Königreich* formulierten Standards⁶³ noch mit Erwägungsgrund 9 der EU-Rückführungsrichtlinie.⁶⁴ In den Hafteinrichtungen fehlen außerdem entsprechende Beschwerdemechanismen für den Umgang mit solchen Problemen.
51. Teilweise als Folge der Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinie sind die Verwaltungshafteinrichtungen nun mit beschränktem Internet-Zugang ausgestattet (jedem Insassen stehen rund 5 Minuten täglich zur Verfügung), und Sozialarbeiter bzw. Sozialarbeiterinnen engagieren sich während der normalen Dienstzeit bei Einzelfallhilfe und Gemeinschaftsaktivitäten.

⁵⁹ Ungarisches Helsinki-Komitee, *Stuck in Jail (2010)*, April 2011, www.helsinki.hu.

⁶⁰ Diese Informationen wurden bei den partizipatorisch ausgestalteten AGD-Prozessen ermittelt und auch von UNHCR-Büros in ganz Europa registriert, bei denen Beschwerden von freiwillig aus Ungarn ausgereisten oder von Ungarn in ihre Heimatländer abgeschobenen Migranten eingingen. Auch IOM bestätigte Beschwerden über Gewalttätigkeiten des Wachpersonals, von denen sie über ihre telefonische Beratungsstelle, die für jene zur Verfügung steht, die freiwillig ins Heimatland zurückkehren wollen, Kenntnis erhielt.

⁶¹ Nach einer Intervention von UNHCR bei der Polizei im Oktober 2011 gingen die Meldungen merklich zurück.

⁶² Siehe Kapitel über Ungarn im regionalen AGDM-Bericht 2010 *Being a refugee* von UNHCR, abrufbar unter <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/age-gender-and-diversity-mainstreaming.html>.

⁶³ In *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*, Abs. 74, hielt der EGMR fest:
Um nicht als willkürlich gebrandmarkt zu werden, muss die Haft daher in gutem Glauben durchgeführt werden; sie muss in engem Zusammenhang mit dem Zweck, die Person an der unerlaubten Einreise in das Land zu hindern, stehen; der Haftort und die Haftbedingungen sollten angemessen und von der Überlegung geleitet sein, dass „die Maßnahme nicht auf Straftäter sondern auf Ausländer anwendbar ist, die oft aus Angst um ihr Leben aus ihrem eigenen Land geflüchtet sind“ (siehe Amuur, § 43); und die Länge der Haft sollte die angesichts des verfolgten Zwecks vernünftigerweise notwendige Dauer nicht überschreiten.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*, 13229/03, 29. Januar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>.

⁶⁴ 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:DE:PDF>.

52. Das Ungarische Helsinki-Komitee führt systematisch externes Monitoring und zivile Aufsicht in Bezug auf die Haftbedingungen durch, allerdings nur gegen Voranmeldung und mit einer begrenzten Zahl von Anwälten. Der Parlamentarische Grundrechtsbeauftragte⁶⁵ wird im Jahr 2012 aufgrund der zahlreichen gemeldeten Probleme und in Vorwegnahme seiner im Januar 2015 in Kraft tretenden Berichtspflichten nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) von Amts wegen eine Untersuchung hinsichtlich der Verwaltungshaft durchführen.
53. UNHCR intervenierte in fünf Einzelfällen von Personen aus dem Kosovo/Serbien, die zwischen September 2010 und August 2011 Beschwerde wegen durch Gewalt seitens des Wachpersonals erlittener Verletzungen während der Verwaltungshaft in Ungarn erhoben. Medizinische Untersuchungen nach ihrer Rückkehr nach Serbien bestätigten in einigen Fällen ihre Vorwürfe.⁶⁶ Die ungarische Polizei ermittelte in allen Fällen und stellte fest, dass keine Misshandlungen stattgefunden hätten, und es wurden allem Anschein nach keinerlei Disziplinar- oder sonstige Maßnahmen ergriffen. Allerdings leitete die Polizei im Dezember 2011 einen organisationsübergreifenden Beratungsprozess mit IOM, UNHCR, dem Ungarischen Helsinki-Komitee und der ungarischen Migrantenvereinigung Menedék ein, um eine Bestandsaufnahme der gravierendsten Schwachstellen des Haftsystems vorzunehmen und einen Aktionsplan zu ihrer Beseitigung zu erstellen.
54. Der UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) empfahl 2007:
- dass Asylsuchende nur unter außergewöhnlichen Umständen und als äußerste Maßnahme in Haft genommen werden, und auch dann nur für die kürzest mögliche Dauer, und dass die Regeln für die strengsten Strafvollzugsanstalten nicht für diese Hafteinrichtungen gelten sollen.*⁶⁷
55. Leider entspricht die in Bezug auf die Haft von Asylsuchenden in Ungarn verfolgte Politik nicht diesen Standards. Im Grunde wurde die Haft mit der Zeit trotz CAT-Empfehlungen und verschiedener Interventionen von UNHCR, NGOs und anderen Akteuren immer häufiger angewandt und deren Praxis immer restriktiver.

Empfehlung:

Entwicklung einer neuen Vorgehensweise bei Haftanordnung und Haftstandards in Zusammenarbeit zwischen OIN, Polizei, UNHCR und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Durch dieses Herangehen sollte gewährleistet werden, dass Haft, wenn sie verhängt wird, folgenden Grundsätzen entspricht:

- **Rechtmäßigkeit:** Die Haft muss in voller Übereinstimmung mit den internationalen und EU-Menschenrechtsinstrumenten und -standards und der diesbezüglichen Spruchpraxis stehen und dem ungarischen Recht entsprechen. Das anwendbare innerstaatliche Recht muss insofern den vom EGMR verlangten Anforderungen entsprechen, als „das nationale Recht, sofern es Freiheitsentziehung gestattet, ausreichend zugänglich, präzise und in seiner Anwendung vorhersehbar sein muss, um jedes Risiko von Willkür zu vermeiden.“ (Lokpo und Touré gegen Ungarn, Abs. 18).
- **Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit:** Haft sollte nur als äußerste Maßnahme eingesetzt werden, wenn mildere Zwangsmaßnahmen nicht ausreichen würden oder wenn sie aus triftigen Sicherheitsgründen gerechtfertigt ist. Asylsuchende sollten nicht allein aus dem Grund in Haft genommen werden, weil sie einen Asylantrag stellen. Kinder und Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie schwangere Frauen, Folter- und Traumaopfer, unbegleitete ältere Personen sowie Personen mit geistigen und körperlichen Behinderungen, sollten nicht inhaftiert werden.
- Eine **wirksame, automatische und regelmäßige gerichtliche Überprüfung** ist notwendig, um die ordnungsgemäße inhaltliche Prüfung der Rechtsgrundlage und der Voraussetzungen für die Haft in jedem Einzelfall zu gewährleisten. Diese sollte von einem auf die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen spezialisierten Gericht vorgenommen werden und nicht von einem Strafgericht.
- **Menschenwürdige Haftbedingungen:** Haftbedingungen sollten hinsichtlich der rechtlichen Grundlage für die Haft verhältnismäßig sein und den Status, die Bedürfnisse und die Würde der einzelnen Betroffenen berücksichtigen.
- **Alternativen zur Haft** sollten geprüft und ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Inhaftierung von
Asylsuchenden

⁶⁵ Bis 1. Januar 2012: Parlamentarischer Menschenrechtsbeauftragter, Gesetz CXI von 2011, www.obh.hu.

⁶⁶ UNHCR-Befragung, 28. Oktober 2011.

⁶⁷ Beschlüsse und Empfehlungen des Antifolterausschusses: *Hungary*, 06/02/2007, CAT/C/HUN/CO/4, Abs. 9, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/45/PDF/G0740345.pdf?OpenElement>.

XI. Behandlung unbegleiteter und von ihren Familien getrennter Kinder und anderer Gruppen mit besonderen Bedürfnissen

56. Obwohl das ungarische Asylgesetz vorschreibt, dass sie bevorzugt zu behandeln sind,⁶⁸ gibt es keinen formalen Mechanismus zur frühzeitigen Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen.
57. **Unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder** (im Folgenden als „unbegleitete Kinder“ bezeichnet) haben einen gesetzlichen Anspruch auf eine besondere Behandlung, die unter anderem die Bestellung eines Vormunds vorsieht, ihre Inhaftierung untersagt und eine vorrangige Bearbeitung ihrer Fälle verlangt. Entsprechend einer Empfehlung des ungarischen Parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten werden Asyl suchende und internationalen Schutz genießende unbegleitete Kinder seit Mai 2011 in das allgemeine ungarische Kinderfürsorgesystem aufgenommen.⁶⁹ Kinder werden seit September 2011 in einer Kinderfürsorgeeinrichtung des Ministeriums für nationale Ressourcen in Fót untergebracht.
58. Zur Verhinderung von und als Reaktion auf Missbrauch durch erwachsene Asylsuchende wird zunehmend eine **Altersfeststellung** vorgenommen, wenn das Alter umstritten ist. Die Altersfeststellung wird entweder von der Polizei zum Zeitpunkt der Festnahme durchgeführt, wenn das Alter des unbegleiteten Kindes im Zusammenhang mit einer vermuteten unrechtmäßigen Einreise von Bedeutung und zweifelhaft ist, oder während des Aufenthalts zur Einweisung in die geeignete Unterkunft bzw. vom OIN im Zuge des Asylverfahrens. Vor jeder Untersuchung ist die Einwilligung der betreffenden Asylsuchenden in Kenntnis aller Fakten vonnöten, die in der Praxis meist erteilt wird. Die Untersuchungen entsprechen jedoch nicht vollständig den Erfordernissen einer multidisziplinären und so schonend wie möglich durchgeführten Vorgehensweise.⁷⁰ Sie umfassen zwar Untersuchungen der Zähne, eine Beurteilung der geschlechtlichen Reife und der körperlichen Entwicklung und immer öfter auch Röntgenuntersuchungen, doch werden keine Tests in Bezug auf kognitive Fähigkeiten bzw. Verhaltensfaktoren oder die psychische Reife durchgeführt. Ärzte, unter ihnen Kinderärzte, Hausärzte und Radiologen, führen die Altersfeststellung durch, Sozialarbeiter oder Kulturmittler werden jedoch nicht hinzugezogen. Die am Prozess beteiligten Fachleute sind in der Regel unabhängig, aber nur selten mit dem kulturellen und Umfeldbezogenen Hintergrund des Kindes vertraut. Auch haben sie meist keine fachspezifische Ausbildung in der Durchführung von Altersfeststellungen.⁷¹
59. Der Parlamentarische Menschenrechtsbeauftragte⁷² bezeichnete die in Ungarn praktizierte Art der Altersfeststellung als höchst problematisch. Er regte eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen (§ 44 des Asylgesetzes) an, um sicherzustellen, dass die Untersuchung in einer alters- und geschlechtsgerechten Weise vorgenommen wird und um eine Untersuchung zur Feststellung der psychischen Reife der Antragstellenden und der maßgebenden kulturellen Fakten/Komponenten vorzusehen, wie in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 des Ausschusses für die Rechte des Kindes gefordert. Im Zweifelsfall sei zugunsten der Person zu entscheiden, die ihren Angaben zufolge ein Kind ist. Darüber hinaus solle die Untersuchung von einem unabhängigen Kinderarzt mit der nötigen Fachqualifikation durchgeführt werden. Personen, die sich als Kinder bezeichnen, seien bis zur abschließenden Feststellung ihres Alters als solche zu behandeln. Der Menschenrechtsbeauftragte unterstrich die außerordentliche Bedeutung der empfohlenen Maßnahmen, da das Alter Teil der Identität im Sinne von Artikel 8 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und als solcher durch internationale Menschenrechtsinstrumente geschützt sei.⁷³

Besondere
Bedürfnisse

⁶⁸ § 4 Abs. 3 des Asylgesetzes; § 2 k) definiert den Begriff „Person mit besonderen Bedürfnissen“ wie folgt: „Unbegleitete Minderjährige oder hilfsbedürftige Personen, insbesondere minderjährige, ältere oder behinderte Personen, schwangere Frauen, alleinerziehende Elternteile, die ein minderjähriges Kind aufziehen, sowie Opfer von Folter, Vergewaltigung oder irgendeiner anderen schweren Form von psychischer, physischer oder sexueller Gewalt, bei denen nach entsprechender Einzelfallbeurteilung besondere Bedürfnisse aufgrund ihrer persönlichen Situation festgestellt wurden.“

⁶⁹ AJB-Bericht 7120/2009 (Januar 2010), <http://www.obh.hu/allam/eng/pdf/200907120.pdf>.

⁷⁰ Siehe Separated Children in Europe Programme, *Statement of Good Practice*, 2009, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_ge/index.html.

⁷¹ Migrantenvereinigung Menedék, *Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in sixteen European countries*, Mai 2011, Separated Children in Europe Programme, Thematic Group on Age Assessment, abrufbar unter: www.separated-children-europe-programme.org.

⁷² Ebd., Fußnote 69.

⁷³ Siehe UNHCR-Stellungnahme zu Artikel 21 Abs. 2 b) der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie, 21. Oktober 2009.

60. Eine Altersfeststellung wird anscheinend nur dann vorgenommen, wenn die Person, deren Alter umstritten ist, älter erscheint als sie angibt. UNHCR weiß von Fällen, in denen unbegleitete Kinder, die in Ungarn als Erwachsene angesehen wurden, in anderen europäischen Staaten besondere Unterstützung als Kinder beantragen konnten.
61. Im Zuge der AGD-Beurteilungsbesuche wurden viele Ausländer, deren Alter umstritten war, unter ihnen auch Asylsuchende, in Verwaltungshafteinrichtungen angetroffen. Bemerkenswerterweise werden Berichten zufolge die Dokumente unbegleiteter Kinder, die sie laut Bestimmungsverfahren anderer Mitgliedstaaten als Kinder ausweisen, bei deren Rücküberstellung nach Ungarn nicht als solche berücksichtigt. Stattdessen wird ein neues Altersfeststellungsverfahren durchgeführt und die Betroffenen werden in den meisten Fällen als Erwachsene eingestuft.⁷⁴
62. Es gibt kein von zentraler Stelle festgelegtes Standardverfahren für die Polizei oder das OIN, das vorschreibt, wie und wann eine Altersfeststellung vorzunehmen ist und wie von anderen EU- und Dublin-II-Mitgliedstaaten ausgestellte Dokumente, die das Alter betreffende Informationen enthalten, zu bewerten sind.
63. Obwohl das ungarische Asylgesetz konkret Bezug auf den Grundsatz des Kindeswohls nimmt,⁷⁵ weicht die Praxis in vielerlei Hinsicht vom Gesetz ab. Nach dem **derzeitigen Aufnahmesystem** müssen Familien von Békéscsaba (einer Einrichtung für das Vorverfahren) nach Debrecen (einer Einrichtung für die Prüfung der Anträge) umziehen und, wenn sie anerkannt werden, weiter von Debrecen nach Bicske (einer Einrichtung zur Vorbereitung auf die Integration), oder sie werden andernfalls nach Balassagyarmat geschickt. Das ist störend für Familien mit Kindern, vor allem wenn diese im schulpflichtigen Alter sind, da aus der Sicht des Kindeswohls⁷⁶ ein stabiles Umfeld für die Entfaltung und das Wohlbefinden des Kindes erforderlich wäre.

Empfehlungen:

- Anpassung des derzeitigen dreistufigen Aufnahmeverfahrens, um dem Bedürfnis von Kindern nach einem stabilen Umfeld in vollem Umfang Rechnung zu tragen;
- Änderung der inländischen Rechtsvorschriften betreffend die Altersfeststellung, um die im *Statement of Good Practice*, in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 des Ausschusses für die Rechte des Kindes und vom ungarischen Parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten vorgegebenen Standards einzuhalten;
- Ausarbeitung und Erlass eines Standardverfahrens für die Altersfeststellung;
- Beachtung des Grundsatzes des Kindeswohls in der Praxis.

Besondere
Bedürfnisse

⁷⁴ Ungarisches Helsinki-Komitee, *Stuck in Jail: Immigration Detention in Hungary* (2010), April 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed77ea72.html>, S. 11.

⁷⁵ § 4 Abs. 1: „Bei der Umsetzung der Bestimmungen dieses Gesetzes sind das Kindeswohl und die Kinderrechte vorrangig zu berücksichtigen.“

⁷⁶ Separated Children in Europe Programme, *Statement of Good Practice*, 2009, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_ge/index.html. Siehe auch UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), Allgemeine Bemerkung des CRC Nr. 6 (2005): *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

XII. Bildung

64. Ungarn gewährleistet nicht die vollständige und effektive Teilnahme ausländischer Kinder, einschließlich Asyl suchender und internationalen Schutz genießender Kinder, am allgemeinen Bildungswesen.⁷⁷
65. Interkulturelle Bildung in Ungarn erhält laut dem *Migrant Integration Policy Index III* die Note „schlechte Null“.⁷⁸ Die Behörden stellen nur spärliche und veraltete Informationen über Bildungsprogramme bereit. Von den Schulen wird nicht verlangt, sich auf die speziellen Bedürfnisse neuer Schüler bzw. Schülerinnen einzustellen und die mit ihnen verbundenen Chancen zu nützen oder den Schülern bzw. Schülerinnen das Leben in einer Gesellschaft der Vielfalt näher zu bringen. 2006 wurde ein interkulturelles Bildungsprogramm eingeführt; da es jedoch keine verpflichtenden Anforderungen vorschreibt, bleibt es den Schulen überlassen, ein interkulturelles Bildungsprogramm samt Einführung und Sprache auszuarbeiten und die ohnehin nur beschränkt verfügbaren Mittel zu beantragen. Die Initiative aus dem Jahr 2006 ist weder allgemein bekannt noch wird sie gut umgesetzt, und Evaluierungen zeigen, dass die vereinzelt, freiwilligen und projektgestützten Programme wenig Wirkung oder Nachhaltigkeit haben.
66. Demnach bedarf es erheblicher Verbesserungen, um die tatsächliche und effektive Beteiligung nichtungarischer Kinder am Bildungswesen zu gewährleisten. Obwohl das Gesetz über das öffentliche Bildungswesen⁷⁹ die Schulpflicht für alle Kinder mit vorübergehendem oder ständigem Wohnsitz in Ungarn vorschreibt, sind in der Realität die Schulen, Lehrer bzw. Lehrerinnen, Kinder und ihre Eltern nicht darauf vorbereitet. Schulen an Orten mit Aufnahmezentren, vor allem in Bicske und teilweise auch in Debrecen, wollen möglichst keine Asyl suchenden und Flüchtlingskinder aufnehmen, da sie nicht über die nötigen Mittel für ergänzenden Unterricht in ungarischer Sprache und kultureller Orientierung verfügen und nicht wissen, wie sie zusätzliche Mittel beschaffen können, da die Regelungen für den Erhalt so genannter „Migranten-Norm-Mittel“ kompliziert sind. Scheinbar befürchten sie auch, dass ortsansässige ungarische Eltern ihre Kinder aus der Schule nehmen, wenn Asyl suchende Kinder zugelassen werden.
67. Das führt dazu, dass diese Kinder manchmal weit entfernt vom Wohnort ihrer Eltern in abgelegenen Städten in Ungarn zur Schule gehen müssen. Selbst wenn sie in örtlichen Schulen aufgenommen würden, könnten sie ohne entsprechende Förderung nur beschränkt am Unterricht teilnehmen. Es ist möglich, dass sie kein Zeugnis oder Diplom über ihren Schulbesuch erhalten, was ihre weiteren Bildungschancen ebenfalls verringert. Auch die Eltern sind nicht in der Lage, zur Bildung ihrer Kinder beizutragen, da sie in vielen Fällen nicht Ungarisch sprechen und sich ohne Dolmetscher bzw. Dolmetscherinnen nicht mit den Lehrern bzw. Lehrerinnen verständigen können. Die Lehrer bzw. Lehrerinnen sind nicht in interkulturellen Bedürfnissen und Fähigkeiten ausgebildet und wissen über die konkreten Bedürfnisse oder Lebensumstände von Flüchtlingen und Asylsuchenden nicht Bescheid. Die Schulleitung ist angesichts einer schwerfälligen Bürokratie nur selten bereit oder willens, Mittel zur Durchführung von Projekten zu beantragen, in denen auf die besonderen Bedürfnisse ausländischer Schüler bzw. Schülerinnen eingegangen wird. UNHCR hat festgestellt, dass kommunale Schulbehörden sich nicht unbedingt für die Unterstützung der Schulen verantwortlich fühlen. Schüler bzw. Schülerinnen beklagen sich, dass sie in öffentlichen Bereichen oft mit Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit seitens ihrer Mitschüler bzw. Mitschülerinnen und Lehrer bzw. Lehrerinnen konfrontiert sind. Sie erzählen, dass Busfahrer manchmal morgens nicht vor dem Flüchtlingsaufnahmezentrum halten. Es mangelt auch an Traumatherapie und psychologischer Unterstützung für Flüchtlingskinder, um sie in die Lage zu versetzen, mit Lernschwierigkeiten besser umgehen zu können.

⁷⁷ UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR, *Improving Access to Education for Asylum-seeker, Refugee Children and Adolescents in Central Europe*, Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e9bf50615.html>.

⁷⁸ *British Council und Migration Policy Group*, Februar 2011, www.mipex.eu, S. 101.

⁷⁹ Gesetz LXXIX von 1993 über das öffentliche Bildungswesen.

68. Darüber hinaus hat die Regierung im Mai 2010 die unter der Federführung des Bildungsministeriums stehende Arbeitsgruppe für Migranten aufgelöst. Diese Arbeitsgruppe war ein außerordentlich nützliches Forum, in dem staatliche Dienststellen und Nichtregierungsorganisationen sowie Forschende und die Wissenschaft einander konsultieren, Erfahrungen austauschen und Probleme besprechen konnten. Im September 2011 leitete das OIN aber einen dringend benötigten Konsultativprozess zum Thema Bildung für Asyl suchende Kinder und Erwachsene mit allen Ansprechpartnern ein. Die erste Sitzung fand im Januar 2012 statt.

Empfehlungen:

- Gewährleistung des uneingeschränkten Zugangs und der sinnvollen Beteiligung von Flüchtlings- und Asyl suchenden Kindern im schulpflichtigen Alter am Bildungswesen in Ungarn;
- Bereitstellung von professioneller Hilfe für Eltern und Lehrende;
- Gewährleistung einer verlässlichen Erhebung statistischer Daten, da derzeit keine statistischen Informationen über Einschulung und Verbleib in der Schule von Flüchtlings- und Asyl suchenden Kindern im schulpflichtigen Alter gesammelt werden.

XIII. Dauerhafte Lösungen: Integration vor Ort von Personen mit internationalem Schutzstatus

69. Ungarn ist mit einer hohen Arbeitslosen-⁸⁰ und Armutsquote⁸¹ konfrontiert. Personen mit internationalem Schutzstatus haben daher in ihrem Streben nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Integration mit zusätzlichen Herausforderungen zu kämpfen.

70. UNHCR stellt fest, dass in Ungarn keine rechtlichen oder politischen Rahmenbedingungen für die Integration von Personen mit internationalem Schutzstatus existieren. Diesbezüglich möchte UNHCR auf die Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen hinweisen:⁸²

Die Integration von Menschen mit internationalem Schutzstatus verdient besondere Berücksichtigung. Sie haben oft traumatische Erlebnisse durchgemacht und brauchen daher eine besondere soziale und psychologische Betreuung. Daher ist bei der Konzipierung der Maßnahmen darauf zu achten, dass die Isolierung dieser Menschen und die Beschränkung ihrer Rechte minimiert und eine wirksame Spracherlernung gefördert wird, des Weiteren dass für die Unterbringung und den Zugang zu einem Gesundheitssystem gesorgt wird, das die Integration und an deren Kultur angepasste Gesundheitsförderungsprogramme begünstigt. Auch sollten gezielte Maßnahmen für die Berufsausbildung und die Hilfe bei der Arbeitsuche ergriffen werden.

⁸⁰ Arbeitslosenrate 2011: 10,9 %; Prognose für 2012: 10,8 %, Statistisches Zentralamt, www.ksh.hu.

⁸¹ „In Ungarn lebt heute jeder Dritte (rund 3 Millionen Menschen) unter der Armutsgrenze, 1,2 Millionen von ihnen in extremer Armut. Besonders armutsgefährdet sind Kinder und Bewohner benachteiligter Regionen. Die meisten Roma, annähernd 500.000 bis 600.000 (Schätzungen zufolge sind es insgesamt rund 750.000), fallen in letztere Gruppe.“ Zoltan Balog, Staatssekretär für soziale Integration im Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz, abrufbar unter <http://romagov.kormany.hu/download/5/58/20000/Strategy%20-%20HU%20-%20EN.PDF>, <http://romagov.kormany.hu/download/7/58/20000/Annex%201.PDF>.

⁸² Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 455, Abs. A.1.4, 20. Juli 2011, SEK(2011) 957, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:DE:PDF>.

71. Nach dem Asylgesetz haben Personen mit internationalem Schutzstatus dieselben Rechte und Pflichten wie ungarische Staatsangehörige. Außerdem haben sie für die Dauer von sechs Monaten Anspruch auf Unterkunft und Verpflegung sowie auf beschränkte Integrationsdienstleistungen in dem vom OIN betriebenen⁸³ Integrationszentrum in Bicske. Dieser Zeitraum kann in begründeten Fällen um weitere sechs Monate und in Ausnahmefällen um weitere 12 Monate verlängert werden.
72. UNHCR hat beobachtet, dass das gegenwärtige Integrationssystem sich als unwirksam erwiesen hat, Personen mit internationalem Schutzstatus mit dem für die Integration erforderlichen Wissen und entsprechender Unterstützung bei der Integration auszustatten. Deshalb besteht die Möglichkeit, dass anerkannte Flüchtlinge rasch in andere EU-Mitgliedstaaten abwandern. Wenn sie nach Ungarn rücküberstellt werden, werden sie oft obdachlos. Obdachlose Flüchtlinge müssen Berichten zufolge mit Bedrohung und physischer Gewalt rechnen, wobei alleinstehende Frauen und hilfsbedürftige Personen besonders gefährdet sind.⁸⁴
73. Der Parlamentarische Menschenrechtsbeauftragte stellte anhand einer Untersuchung über Flüchtlingsobdachlosigkeit⁸⁵ fest, dass Flüchtlinge beim Zugang zu ihren im ungarischen Recht verankerten Rechten und bei deren Ausübung oft auf Hindernisse stoßen: Ihr Ausschluss vom Sozialsystem nach ihrer Rückkehr nach Ungarn wurde als rechtswidrig gekennzeichnet; die Verweigerung des Zugangs zu Sozialleistungen für Obdachlose widerspreche dem Recht auf Leben und auf Achtung der menschlichen Würde; und ihr Ausschluss vom sozialen Fürsorgesystem und das Fehlen einer rechtmäßigen Anschrift/eines rechtmäßigen Wohnsitzes verhindere ihren Zugang zur Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus verabschiedete die Stadt Budapest 2011 Rechtsvorschriften, die Obdachlose wegen „Vagabundierens“ mit Geldstrafen⁸⁶ belegen. Die UN-Sonderberichterstatter für extreme Armut und für angemessenes Wohnen forderten Ungarn auf, diese Bestimmungen,⁸⁷ die Obdachlosigkeit kriminalisieren,⁸⁸ zu überdenken. In der Untersuchung des Parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten wurden der Minister für nationale Ressourcen, der Innenminister, der Bürgermeister von Budapest und das OIN zum Handeln aufgefordert. Daraufhin hat das OIN Kontakt mit zwei in Budapest ansässigen Organisationen für Obdachlosenbetreuung aufgenommen und eine Zusammenarbeit begonnen, um sicherzustellen, dass obdachlose Flüchtlinge im Winter 2011/2012 versorgt werden.
74. UNHCR wurde über Fälle informiert, in denen obdachlose Flüchtlinge aus Somalia die Entscheidung trafen, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, obwohl ihnen dort bei ihrer Rückkehr Verfolgung, Folter und anderen Formen schwerer Menschenrechtsverletzungen drohten, da, so erklärten sie, in Ungarn ihre Lebensumstände schlecht und ihr Leben und ihre Würde unmittelbar bedroht seien.⁸⁹
75. Sogar anerkannte Flüchtlinge, die in Ungarn bleiben, erhalten nicht immer die finanzielle Unterstützung, die Personen gewährt wird, die Bicske in Richtung selbstständiger Wohnformen verlassen. Die Verteilung finanzieller Leistungen ist uneinheitlich.
76. Sprachkurse werden erst angeboten, nachdem der internationale Schutzstatus zuerkannt wurde. Für diese Personen steht der langwierige Prozess des Erlernens der ungarischen Sprache im Widerstreit mit den Bemühungen, die für die Suche nach Arbeit oder Ausbildung notwendig sind. Aus einer Untersuchung

⁸³ § 41 Abs. 1 bis 3: „(1) Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus haben Anspruch auf kostenlose Unterkunft und Verpflegung im Aufnahmezentrum für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Datum des endgültigen schriftlichen Bescheids über die Anerkennung ihres Status, sofern ihnen kein anderer Wohnraum zur Verfügung gestellt wurde. (2) Der in Unterabsatz (1) genannte Zeitraum kann von der Flüchtlingsbehörde einmal um sechs Monate verlängert werden. (3) Die Flüchtlingsbehörde kann einem Flüchtling oder einer Person mit subsidiärem Schutzstatus über die in Unterabsatz (2) genannte Dauer hinaus Unterkunft und Verpflegung im Aufnahmezentrum gewähren, wenn der Flüchtling oder die Person mit subsidiärem Schutzstatus mindestens 60 Jahre alt ist bzw. aufgrund seiner/ihrer langfristigen und irreversiblen gesundheitlichen Schäden, psychischen/körperlichen Beeinträchtigung oder Krankheit durch schweres Trauma zur Integration in die Gesellschaft oder zur Führung eines selbstständigen Lebens nicht in der Lage ist, sofern die gesundheitlichen Schäden oder Beeinträchtigungen des Flüchtlings oder der Person mit subsidiärem Schutzstatus nicht die Betreuung in einer Spezialeinrichtung erforderlich machen.“

⁸⁴ UN-Flüchtlingshochkommissar, *Refugee Homelessness in Hungary*, März 2010, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb4b9ac2.html>.

⁸⁵ AJB-1692/2010, August 2011, abrufbar unter www.obh.hu.

⁸⁶ HUF 50.000 (Gegenwert von ca. EUR 180).

⁸⁷ Eine Geldstrafe von bis zu HUF 150.000 (ca. EUR 500) kann gegen Obdachlose verhängt werden, wenn sie zweimal innerhalb von sechs Monaten vagabundierend angetroffen werden (§ 146/A des Gesetzes LXIX von 1999 über geringfügige Vergehen, in Kraft seit 1. Dezember 2011).

⁸⁸ OHCHR, *Hungary's homeless need roofs, not handcuffs – UN experts on poverty and housing*, 15. Februar 2012, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx>.

⁸⁹ Ebd., Fußnote 84.

des Parlamentarischen Beauftragten geht hervor, dass in den letzten Jahren keine Studie über die Effektivität der staatlich finanzierten Sprachkurse durchgeführt wurde und keine Maßnahmen zur Steigerung ihrer Effektivität ergriffen wurden. Differenzierte Kurse, die auf Geschlecht, Sprachniveau, Schreib- und Lesekompetenz, Bildungsstand und tägliche Aktivitäten der Personen mit internationalem Schutzstatus abgestimmt sind, stehen nicht zur Verfügung.

77. Nach sechsmonatigem Aufenthalt in Bicske finden die meisten Flüchtlinge keine Arbeit, da ihnen detaillierteres Wissen über die Beschäftigungsbedingungen fehlt. Viele können mangels eigener finanzieller Möglichkeiten auch keine Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen. Viele sind nicht in der Lage, Ungarisch zu sprechen oder effektiv zu kommunizieren. Es gibt nur wenig Unterstützung zur Weiterentwicklung bereits vorhandener Qualifikationen der Flüchtlinge und bei deren Bemühungen um Zugang zum Arbeitsmarkt.⁹⁰
78. Da keine Regierungsstelle ausdrücklich für die Förderung der Flüchtlingsintegration auf kommunaler Ebene zuständig ist, haben viele Flüchtlinge **keine wirksame Möglichkeit, ihre Rechte gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention** und aus anderen internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen, einschließlich des Rechts auf angemessenes Wohnen, **auszuüben**. Sie sind abhängig von vereinzelt, unzureichend finanzierten, projektgestützten Flüchtlingsunterstützungsdiensten in Budapest, die keine Lösungen für dieses strukturbedingte Problem anbieten können, das eine strategische und bereichsübergreifende Reaktion erfordern würde. Flüchtlinge, ob sie auf der Straße leben oder eine Unterkunft gefunden haben, berichten von Diskriminierung, körperlichen und verbalen Übergriffen in allen Lebensbereichen. Flüchtlinge, die erkennbar „anders“ aussehen (sowie auch Roma und LBGTI-Personen) sind oft mit verschiedenen Erscheinungsformen von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung konfrontiert.

Empfehlungen:

- Entwicklung einer Strategie zur Integration von Personen mit internationalem Schutzstatus, insbesondere von obdachlosen Flüchtlingen, in Zusammenarbeit mit allen maßgeblichen Akteuren, um zu verhindern, dass Flüchtlinge mittellos werden, ausgegrenzt bleiben oder verstärkt marginalisiert werden, in bitterer Armut leben sowie Diskriminierung und rassistischen Übergriffen ausgesetzt sind. Dadurch könnten auch Anreize für die spontane Weiterwanderung in andere Länder oder für die Rückkehr ohne Sicherheitsgarantien in Herkunftsländer, in denen Folter bzw. grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen könnten, beseitigt werden.
- Diese Strategie sollte auf Partizipation angelegt, auf die Gemeinschaft bezogen, bedarfsgerecht und qualitätsgesichert sein.

Darüber hinaus sollten die Integrationsdienste in den Aufnahmeeinrichtungen in Zukunft wie folgt angelegt werden:

- partizipatorisch: Beteiligung und Zusammenarbeit von Flüchtlingen und Sozialarbeitern bei der Suche nach Lösungen für Probleme und bei der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung von Herausforderungen der Integration;
- gemeinschaftsbezogen: Unterstützung der Flüchtlinge bei der frühzeitigen Kontaktaufnahme zur örtlichen Bevölkerung, zu den öffentlichen Diensten vor Ort und, nach erfolgter Anerkennung, zum örtlichen Arbeitsmarkt;
- bedarfsgerecht: Bereitstellung spezialisierter Dienste, die auf die festgestellten Bedürfnisse aufbauen und reagieren, zur Ergänzung der allgemeinen Betreuungsdienste in den Bereichen Beschäftigung, Wohnen, Bildungswesen oder medizinische/psychologische Betreuung;
- qualitätsgesichert: Gewährleistung der vollen Übereinstimmung mit unabhängig vereinbarten, transparenten Standards für Integrationsdienstleistungen sowie mit den einschlägigen ungarischen Rechtsvorschriften zu Sozialfürsorge, Gleichberechtigung und Antidiskriminierung.⁹¹

⁹⁰ Das OIN führte 2010 und 2011 gemeinsam mit Arbeitsämtern in Székesfehérvár und Budapest zwei Pilotprojekte zur Marktorientierung und Berufsausbildung durch, die unter anderem aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage nur wenig erfolgreich waren. Die daraus zu ziehenden Lehren sollten analysiert werden.

⁹¹ Am 7. Oktober 2011 ersuchte UNHCR um ein Treffen mit dem Staatssekretär für soziale Integration zur Erörterung von Angelegenheiten, die die unzureichenden Integrationsmöglichkeiten für Personen mit internationalem Schutzstatus in Ungarn betreffen. Trotz wiederholter Nachfragen kam bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts kein Termin zustande. Auch das ist im Hinblick auf die in Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehene Zusammenarbeit und Unterstützung bedenklich.

79. Ein zur irregulären Weiterwanderung von in Ungarn anerkannten Personen mit internationalem Schutzstatus beitragender Faktor sind die unzureichenden **Möglichkeiten zur Familienzusammenführung**.⁹² Obwohl die Familienzusammenführung für Flüchtlinge im Asylgesetz⁹³ und im Ausländergesetz⁹⁴ ausdrücklich vorgesehen und gestattet ist, ist sie in der Praxis oft unerreichbar, vor allem für Somalis, deren nationale Reisepässe in der Europäischen Union nicht akzeptiert werden und denen daher kein ungarisches Visum ausgestellt werden kann. Außerdem werden IKRK-Reiseausweise nach ungarischem Recht nicht anerkannt.⁹⁵ Seit 2011 haben Personen mit subsidiärem Schutzstatus keinen Anspruch mehr auf Familienzusammenführung unter den günstigeren rechtlichen Bestimmungen, die für Flüchtlinge gelten. Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, denen die Zusammenführung mit ihren Familien verwehrt ist, haben größte Schwierigkeiten bei der Integration.⁹⁶

80. 2007 empfahl der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,

*dass der Vertragsstaat seine Vorschriften über die Familienzusammenführung für Flüchtlinge mit dem Ziel überarbeitet, den Begriff „Familienangehörige“ zu erweitern, die Zusammenführungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und das Recht auf Familienleben aller Flüchtlinge, einschließlich der durch Zuerkennung von subsidiärem Schutz zum Aufenthalt berechtigten Personen, zu schützen.*⁹⁷

81. Darüber hinaus wurde der Begriff „Familie“ seit 24. Dezember 2010 auf die allerengsten Verwandten beschränkt und ist hinsichtlich der Ehegatten auf vor der Flucht aus dem Herkunftsland eingegangene Verwandtschaftsverhältnisse beschränkt.⁹⁸ UNHCR hat Ungarn eindringlich ersucht, weiter gefasste Kriterien bei der Festlegung derjenigen Familienangehörigen, die als Einheit im Land leben dürfen oder die, im Fall der Trennung, für die Zwecke der Familienzusammenführung im Land aufgenommen werden, anzuwenden. UNHCR tritt dafür ein, eine großzügigere Auslegung des Konzepts der Familieneinheit⁹⁹ in Erwägung zu ziehen und als Minimalstandard diejenigen darin einzuschließen, die wirtschaftlich, psychisch und sozial von den anderen Familienmitgliedern abhängig sind.

Nach Ansicht von UNHCR¹⁰⁰ sollte die Achtung der Familieneinheit nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Verwandtschaftsverhältnis vor der Flucht aus dem Herkunftsland eingegangen wurde. Es müssen auch Familien und Eheschließungen, die während der Flucht oder bei Ankunft in einem Transit- oder Asylland gegründet oder eingegangen wurden, berücksichtigt werden. Dieser Grundsatz wurde

⁹² Es liegen keine Statistiken über die Anzahl der Familienzusammenführungen von Personen mit internationalem Schutzstatus in Ungarn vor (UNHCR hat diese Daten beim OIN angefordert, jedoch nicht erhalten. Siehe OIN-Schreiben 106-Ji-116/7/2012 vom 12. Januar 2012).

⁹³ §§ 2 j) und 7 Abs. 2 des Asylgesetzes.

⁹⁴ § 13 Abs. 1e) bis g) des Ausländergesetzes (Gesetz II von 2007) und § 57 des Regierungserlasses 114/2007(V.24.) zur Durchführung des Ausländergesetzes.

⁹⁵ Siehe *Family Reunification of Somali Refugees – Good Practices of Several EU Member States*, Ungarisches Helsinki-Komitee, August 2010, abrufbar unter: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Joint-submission-UPR-HHC_Menedek-07Nov2010_FINAL1.pdf.

⁹⁶ Zum Thema Familienzusammenführung und Definition der Familie wird auf folgende Dokumente des Europarats verwiesen: Empfehlung 1686 (2004) über menschliche Mobilität und das Recht auf Familienzusammenführung und das vom Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene der Parlamentarischen Versammlung am 24. Januar 2012 verabschiedete Positionspapier zur Familienzusammenführung AS/Mig(2012) 01, <http://www.assembly.coe.int/Communication/amdoc012012FamilyReunificationFinalE.pdf>.

⁹⁷ Beschlüsse und Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: *Hungary*, 16. Januar 2008, E/C.12/HUN/CO/3, Abs. 44, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/401/75/PDF/G0840175.pdf?OpenElement>.

⁹⁸ Siehe § 2 j) des Asylgesetzes.

⁹⁹ In dieser Hinsicht empfehlen die Beschlüsse des Exekutivkomitees Nr. 24 (XXXII) Absatz 5 und Nr. 88 (L) Absatz (b) (ii) „die Berücksichtigung großzügiger Kriterien hinsichtlich der Familienangehörigen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung aufgenommen werden können, mit dem Ziel, eine umfassende Familienzusammenführung zu fördern“. UNHCR, *Familienzusammenführung*, 21. Oktober 1981, Nr. 24 (XXXII) – 1981, abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_024.pdf.

¹⁰⁰ UN-Flüchtlingshochkommissar, Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABI. L 304/12 vom 30.9.2004, Mai 2005 (DATUM im ORIGINAL DOKUMENT falsch), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_3/FR_eu_asyl_status-HCR_Qualifikationsr1.pdf.

vom UNHCR-Exekutivkomitee unterstrichen.¹⁰¹ Außerdem gestattet Artikel 4 a) der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie¹⁰² die Einreise und den Aufenthalt des Ehegatten eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und enthält nicht die Bedingung, dass die Ehe bereits im Herkunftsland bestanden haben muss.¹⁰³ Auch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt das Recht auf Privat- und Familienleben ohne Einschränkung hinsichtlich des Zeitpunkts der Eheschließung.

Empfehlung:

- Gewährleistung, dass alle Personen mit internationalem Schutzstatus wirksam und uneingeschränkt von ihrem Recht auf Familienzusammenführung Gebrauch machen können.

XIV. Resettlement und Relocation

82. Die ungarische Regierung gab im Oktober 2010 ihren Beschluss bekannt, ein Resettlement-Land zu werden, und bestätigte diese Bereitschaft durch eine entsprechende Zusage auf der von UNHCR organisierten Ministerkonferenz im Dezember 2011 in Genf. Regierungsbeamte haben inzwischen zwar an mehreren Studienbesuchen teilgenommen, doch wurden bisher noch keine Schritte zur Schaffung umfassender Rahmenbedingungen für Resettlement, Auswahlverfahren oder Integrationsmaßnahmen unternommen. Die ungarische Regierung nahm am EUREMA-Projekt¹⁰⁴ teil und bot 2011 Aufnahmeplätze für eine Familie aus Malta an.¹⁰⁵

Empfehlungen:

- Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Integration von Flüchtlingen in Ungarn;
- Schaffung eines adäquaten Mechanismus zur Integration von Personen, die aus anderen Ländern über ein Resettlement- oder Relocation-Programm aufgenommen werden, wobei ein Schwerpunkt auf die wesentlichen Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen gelegt werden sollte.

¹⁰¹ UNHCR, Beschlüsse des Exekutivkomitees Nr. 30 (XXXIV) – 1983 vom 20. Oktober 1983, über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>, Abs. 5, und Nr. 88 (L) Abs. (b) (ii).

¹⁰² Europäische Union: Rat der Europäischen Union, (PUBLISHER WEGLASSEN finde ich) Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251/12 vom 3. Oktober 2003, abrufbar unter www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_3_migration/2_3_4/FR_eu_migr_familie-L_251_12.pdf.

¹⁰³ Siehe Fußnote 105. Artikel 4 der Richtlinie lautet: „(1) Vorbehaltlich der in Kapitel IV sowie in Artikel 16 genannten Bedingungen gestatten die Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie folgenden Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt: (a) dem Ehegatten des Zusammenführenden; ...“

¹⁰⁴ Das EUREMA-Projekt (EU-Pilotprojekt zur innereuropäischen Umsiedlung von auf Malta gestrandeten Flüchtlingen) ist ein Instrument der Lastenteilung der Europäischen Union zur Unterstützung von Malta, einem EU-Mitgliedstaat, der mehrere gemischte Migrationsströme (Asylsuchende und Migranten) erlebt hat. Die freiwillige Umsiedlung von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus von Malta in andere EU-Mitgliedstaaten wird vom Europäischen Flüchtlingsfonds finanziell unterstützt.

¹⁰⁵ Ein Ehepaar wurde umgesiedelt, entschied sich aber nach drei Tagen in Ungarn für die Rückkehr nach Malta, da sie sich wegen ihrer Integrationsaussichten Sorgen machten, vor allem angesichts der Lebenshaltungskosten und der Beschäftigungsmöglichkeiten in Ungarn.

XV. Fremdenfeindlichkeit

83. Ungarn gilt insgesamt als ein Land mit angemessenen **Antidiskriminierungsgesetzen**, einer wirksamen staatlichen Beschwerdestelle und einer gut entwickelten Zivilgesellschaft.¹⁰⁶ Trotzdem verbleiben nach Einschätzung von UNHCR einige Schwachstellen in gewissen Bereichen, etwa in Bezug auf Opfer von Hassdelikten und Hasspredigern und auf Personen, die in Ungarn mehrfachen Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind.
84. 2004 trat das **Gesetz über Gleichbehandlung und die Verbesserung der Chancengleichheit**¹⁰⁷ in Kraft. Das Gesetz wurde in Anlehnung an das Muster der Vereinten Nationen für innerstaatliche Rechtsvorschriften gegen Rassendiskriminierung (*UN Model National Legislation for the Guidance of Governments in the Enactment of Further Legislation against Racial Discrimination*) und in Übereinstimmung mit sieben einschlägigen EU-Richtlinien (darunter 2000/43/EG und 2000/78/EG) entworfen. Am 1. Januar 2004¹⁰⁸ richtete die Regierung ein **Amt für Chancengleichheit** ein. Diese Dienststelle hat die Aufgabe, die Chancengleichheit verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu verbessern, auf Krisensituationen zu reagieren, die Solidarität/den sozialen Zusammenhalt zu stärken und gegen soziale Ausgrenzung vorzugehen. Dabei werden schwerpunktmäßig bestimmte gesellschaftliche Gruppen benannt, etwa Roma, Frauen, Kinder, ältere Menschen, körperlich behinderte Menschen, Bewohner unterentwickelter Gebiete und Opfer bestimmter wirtschaftlicher Entscheidungen/Maßnahmen.
85. Die einschlägigen Bestimmungen bieten auch Raum für andere, nicht ausdrücklich genannte Gruppen, denen die Tätigkeit des Amtes zugute kommen soll. Das Amt für Chancengleichheit arbeitet eng mit NGOs, Wissenschaftler, Akademikern und Forschungsinstituten zusammen. Es hat Programme ausgearbeitet, um gegen Vorurteile, Gewalt – vor allem häusliche Gewalt – und Benachteiligung aufgrund der gesundheitlichen Verfassung, des Alters und/oder anderer sozialer, wirtschaftlicher, geografischer, kultureller, bildungsbezogener oder demografischer Faktoren vorzugehen. Die Gleichbehandlungsbehörde Ungarns¹⁰⁹ genießt allgemein hohes Ansehen und verfügt über ausreichende Befugnisse, um Opfern unabhängige Beratung anzubieten und bindende überprüfbare Entscheidungen zu treffen. Die Behörde kann auch Beschwerden nachgehen und Sanktionen verhängen. Sie ist rechtlich befugt, im Namen von Beschwerdeführenden zu intervenieren und eigene Verfahren gegen bestimmte öffentliche Organe einzuleiten.
86. Trotz mancher gesetzlicher Fortschritte, etwa durch das Gesetz über Gleichbehandlung und die Verbesserung der Chancengleichheit und mehrere Maßnahmen und Programme zur Beseitigung von Diskriminierung, sind Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in der ungarischen Gesellschaft noch immer weit verbreitet und richten sich insbesondere gegen die einheimische Roma-Bevölkerung. Berichten zufolge haben vor allem Roma-Kinder unter Stigmatisierung, Ausgrenzung und sozioökonomischer Benachteiligung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft zu leiden, insbesondere in Bezug auf Wohnraum und Arbeitslosigkeit sowie beim Zugang zum Gesundheitswesen, zu Adoption und zu Bildungseinrichtungen.
87. Politische Maßnahmen und die politische Praxis zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit stecken in Ungarn noch in den Kinderschuhen. Laut einer von April bis Juni 2011 durchgeführten Meinungsumfrage des Meinungsforschungsinstituts TARKI¹¹⁰ sind 32 Prozent der erwachsenen Bevölkerung „offen fremdenfeindlich“ und würden keinen Flüchtling ins Land lassen; 60 Prozent sind „latent fremdenfeindlich“ und würden manche Flüchtlinge aufnehmen, andere jedoch nicht, und nur acht Prozent der Bevölkerung sind „tolerant“ (d. h., sie würden alle Flüchtlinge akzeptieren).¹¹¹

¹⁰⁶ Siehe *Migrant Integration Index III* (S. 103), Februar 2011, British Council und Migration Policy Group, www.mipex.eu.

¹⁰⁷ Gesetz CXXV von 2003, verabschiedet am 22.12.2003, im Amtsblatt veröffentlicht am 28.12.2003, in Kraft seit 27.01.2004.

¹⁰⁸ Regierungserlass 222/2003(XII.12.), im Amtsblatt veröffentlicht am 22.12.2003, in Kraft seit 01.01.2004.

¹⁰⁹ Siehe www.egyenlobanasmod.hu.

¹¹⁰ Siehe www.tarki.hu.

¹¹¹ Das Institut TARKI fügte auch eine fiktive Staatsangehörigkeit, die „Piresianer“, ein und auch sie wurden von 62 Prozent der erwachsenen Bevölkerung in Ungarn abgelehnt, was zeigt, dass Fremdenfeindlichkeit weit verbreitet ist und sich gegen jegliche fremde Staatsangehörigkeit richtet (selbst wenn es sie gar nicht gibt und die Befragten von ihr keine Kenntnis haben können). http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Migransok_a_magyar_mediaban_HelsinkiBiz_2011.pdf.

88. Obwohl relativ wenige ausländische Staatsangehörige in Ungarn leben, zeigen Studien, dass Fremdenfeindlichkeit oft von den populären Medien geschürt wird. Die im Jahr 2011 vom Ungarischen Helsinki-Komitee durchgeführte Studie „Migranten in den Medien“ zeigt, dass negative Bilder in den Medien, die – in ihrer Berichterstattung über Migration, Migranten und Flüchtlinge – stereotype Vorurteile bedienen, der Fremdenfeindlichkeit in der ungarischen Gesellschaft Vorschub leisten. Begriffe wie „Kriminelle“, „Schmarotzer“, „Gefahr“ und „Massenzustrom“ sind in der Berichterstattung häufig anzutreffen. Die ungarische Presse behandelt die Frage meist aus der Sicht der polizeilichen Überwachung von ausländischen Staatsangehörigen und stellt Migranten und Flüchtlinge als Kriminelle und als Bedrohung der nationalen Sicherheit dar. Andererseits fehlt es an Berichten, die persönliche Geschichten erzählen, die „menschliche Seite“ der Migration zeigen, Erfolgsgeschichten vermelden und die Schwierigkeiten von Flüchtlingen bei der Integration beschreiben. Es gibt nur wenige Medienberichte zu Asylfragen und in vielen Berichten wird das Wort „Flüchtlinge“ als Synonym für Migranten verwendet. Es gibt selten eine klare Differenzierung hinsichtlich der Flüchtlinge als Gruppe, die aus ihrer Heimat aus Furcht vor Gewalt oder Verfolgung fliehen.
89. Asylsuchende und Flüchtlinge berichten, dass sie in Ungarn tagtäglich Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz erleben. Seit mehreren Jahren sind, nach Einschätzung von UNHCR, örtliche Krankenhäuser oft nicht bereit, für Patienten im Aufnahmezentrum einen Krankenwagen zu schicken, weshalb die Leitung des Zentrums gezwungen ist, den Patienten mit einem eigenen Fahrzeug zu transportieren. In einer Gemeinde, in der Flüchtlinge wohnen, nimmt der örtliche Zahnarzt keine Flüchtlinge als Patienten an, die deshalb zu einem anderen Zahnarzt in einer rund 100 km entfernten Stadt (Székesfehérvár) fahren müssen. Der Verein Menedék, eine örtliche NGO, die Sozialhilfe und Integrationsunterstützung für Flüchtlinge anbietet, berichtet, dass sie bei der Suche nach Beschäftigung und Unterkünften für Flüchtlinge regelmäßig auf rassistisches Verhalten stößt.

Empfehlung:

- Einleitung wirksamer Maßnahmen unter Bereitstellung der nötigen Mittel, um sinnvoll und messbar gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen, auch im Zusammenhang mit Asylsuchenden und Personen mit internationalem Schutzstatus.