

Kein Asyl, keine Solidarität: Ungarns Asylrecht und Asylpolitik 2015-2017*

Boldizsár Nagy (mit Beitrag von Pál Sonnevend), Budapest

I Einleitung

Das gemeinsame Europäische Asylsystem war noch nie einem so starken und systemverändernden Druck ausgesetzt wie von 2015 bis 2017. Das Ziel dieses Artikels ist es, zu beschreiben und zu erklären, in welcher Weise einer der Mitgliedstaaten, Ungarn, darauf reagiert hat.

Gerade Ungarn dafür auszuwählen hat eine ganze Reihe von Gründen. Ungarn liegt an der Außengrenze des Schengen-Raums und ist direkter Nachbar eines Drittstaats (Serbien), der Hauptdurchgangsland der Westbalkanroute war und es möglicherweise wieder werden kann. Ungarns Reaktionen stellten es auch in den Mittelpunkt: Die Schließung der ungarischen Grenzen als Außengrenzen des Schengen-Raums verlegte die Aufgabe der Anerkennung von Asylbewerbern (und Rückführung der Migranten ohne Bleiberecht) auf andere Mitgliedstaaten. Die Ermöglichung der Weiterreise von Flüchtlingen von Ungarn in einen anderen Mitgliedstaat beeinträchtigte ebenfalls andere Mitgliedstaaten erheblich. Ein weiterer Grund, sich auf Ungarn zu konzentrieren, stellt seine ablehnende Haltung gegenüber dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem dar.

* Dieser Artikel basiert auf früheren Texten von Boldizsár Nagy. Der Autor dankt den Herausgebern der folgenden Artikel für die Erlaubnis, diese (in Teilen) wiederzuverwenden: Boldizsár Nagy: Illiberals at work. Restricting access to asylum, contempt of the court – Hungary and asylum in 2017, in: <http://eumigrationlawblog.eu>, September 2017 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017); Boldizsár Nagy: Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrád Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees, in: <http://www.iai.it/en>, Global Turkey in Europe Working Paper Nr. 17, Mai 2017, S.20 (Web, letzter Zugriff 16.08.2017). Boldizsár Nagy: The aftermath of an invalid referendum on relocation of asylum seekers: a constitutional amendment in Hungary, in: <http://eumigrationlawblog.eu>, November 2016 (Web, letzter Zugriff 16.08.2017). Boldizsár Nagy: Hungarian Asylum Law and Policy in 2015-2016. Securitization Instead of Loyal Cooperation, in: *German Law Journal* 17 (2016), S. 1032-1081. Pál Sonnevend hat Gliederungspunkt II geschrieben und hat zu den Gliederungspunkten 4.3 und 4.6 beigetragen. Das auf diesen Beiträgen basierende Manuskript wurde auf Englisch verfasst und von Frau Ameli Schenk und Frau Laura Schillings ins Deutsche übersetzt. Die Autoren bedanken sich für die äußerst sorgfältige und zügige Übersetzung.

Der Beitrag analysiert die Ereignisse und zeigt auf, dass zwischen 2015 und 2017 immer restriktivere Maßnahmen im Bereich des Flüchtlingsrechts und der benachbarten Rechtsgebiete umgesetzt wurden, die in direktem Konflikt mit bindendem Unionsrecht und dem Geist des EU-Acquis stehen.

Zu einem schnellen Vergleich dient die untenstehende Tabelle, die den nicht-parallelsten Anstieg der Zahl der Asylbewerber innerhalb der 28 EU-Mitgliedsstaaten und Ungarns ebenso zeigt wie Ungarns nur sehr begrenzten Beitrag zum Flüchtlingschutz ungeachtet der Anzahl der Asylanträge.

Tabelle Nr.1 Asylanträge in der EU und Ungarn: Ergebnisse der Verfahren in Ungarn

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 1. Halb- jahr
Anzahl der Anträge in der EU	309.040 ^d	335.290 ^d	431.090	626.960	1.322.825	1.259.955	etwa 400.000
Anzahl der Anträge in Ungarn	1.693	2.157	18.900	42.777	177.135	29.432	1.979
Drei häufigste Herkunftsstaaten	AFG (649) Kosovo (211) Serbien (27)	AFG (880) Pakistan (327) Kosovo (226)	Kosovo (6,067) Pakistani (3,052) AFG (2,279)	Kosovo (21,453) AFG (8,796) Syrien (6,587)	Syrien (65,079) AFG (46,675) Kosovo (24,746)	AFG (11,052) Syrien (4,979) Pakistan (3,873)	AFG (812) Irak (436) Syrien (320)
Irgendeine Form von gewährtem Schutz*	191	415	415	512	502	425	261
Flüchtlingsstatus	52	87	198	260	146	154	46
Subsidiärer Schutz	139	328	217	252	356	271	215
Ablehnung	740	751	4.185	4.553	2.917	4.657	2.417
Beendung	623	1.110	11.339	23.406	152.260	49.479	1.870

Quellen: Eurostat: Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data (gerundet) <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1> (Web, letzter Zugriff 18.07.2017) und (Hungarian) Immigration and Asylum Office, different statistical summaries at http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (Web, letzter Zugriff 10.10.2017).

*Die jährlich weniger als 10 „Geduldeten“, die nicht abschiebbaren Personen, sind nicht in dieser Tabelle enthalten.

II Das Grundrecht auf Asyl in den Ungarischen Verfassungen

Die ungarische Verfassungsordnung gewährleistet wirksam das Asylrecht seit der demokratischen Verfassungsrevision von 1989. Sowohl die Verfassung von 1989 als auch das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Grundgesetz Ungarns garantieren Asyl weitgehend im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention. Bis vor kurzem spielte das Asylrecht in der ungarischen Verfassungsrechtsprechung eine marginale Rolle. Dies hängt auch damit zusammen, dass das Asylrecht weitgehend vergemeinschaftet ist, weshalb das Recht der Europäischen Union seit dem EU-Beitritt Ungarns eine dominante Rolle spielt.

Bis zur demokratischen Verfassungsrevision 1989 war das Asylrecht in der Verfassung ideologisch geprägt.¹ Zwischen 1949 und 1972 hieß es in Artikel 58 (2) der Verfassung, dass diejenigen ausländischen Staatsbürger, die für ihr demokratisches Verhalten und für Ihre Tätigkeit im Interesse der Befreiung der Völker verfolgt werden, Asyl in der ungarischen Volksrepublik genießen. 1972 wurde dieser Wortlaut dahingehend geändert, dass alle, die für ihr demokratisches Verhalten und für ihre Tätigkeit im Interesse des gesellschaftlichen Fortschritts, der Befreiung der Völker und der Verteidigung des Friedens verfolgt werden, Asyl in der ungarischen Volksrepublik bekommen können. Bis 1989 wurde dieses sozialistisch geprägte Asylrecht nie durch Gesetzesrecht konkretisiert. Da die Verfassung in der Diktatur keine unmittelbare Wirkung entfalten konnte, bedeutete der Mangel an gesetzlichen Regelungen, dass Asylbewerber aus rein politischen Gründen und außerhalb des offiziellen Rechts Asyl erhalten haben.²

Erst der am 23. Oktober 1989 in Kraft getretene Artikel 65 Abs. 1 der Verfassung stand im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, die von Ungarn 1989 ratifiziert worden ist. Das Asylrecht galt allerdings unter der Verfassung nach Maßgabe des Gesetzes. Das 2012 in Kraft getretene Grundgesetz Ungarns

¹ Judit Tóth: 65. § [Menedékjog] [Asylrecht], in: *Az Alkotmány Kommentárja* [Kommentar zur Verfassung], hg. von: Jakab András, Budapest 2009, S. 2348-2372, Rn. 1; Boldizsár Nagy: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*. [Ungarisches Flüchtlingsrecht und Flüchtlingsangelegenheiten vom Regimewechsel Ende der achtziger Jahre bis zum Beitritt zur Europäischen Union. Moralische, politisch-philosophische und rechtliche Untersuchungen], Budapest 2012, S. 109-111, S. 131-132, S. 165.

² Judit Tóth: 65. § [Menedékjog] [Asylrecht], in: *Az Alkotmány Kommentárja*, [Kommentar zur Verfassung], ed. by: Jakab András, Budapest 2009, S. 2348-2372, Rn. 1; Boldizsár Nagy: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*. [Ungarisches Flüchtlingsrecht und Flüchtlingsangelegenheiten vom Regimewechsel Ende der achtziger Jahre bis zum Beitritt zur Europäischen Union. Moralische, politisch-philosophische und rechtliche Untersuchungen], Budapest 2012, S. 109-111, S. 131-132, S. 165.

erweiterte sogar das Asylrecht, indem Artikel XIV Abs. 3 den Wortlaut des Artikels 65 Abs. 1 der Verfassung wiederholt, ohne allerdings den Hinweis auf eine gesetzliche Regelung.

Das Verfassungsgericht hatte bislang keine nennenswerte Möglichkeit, das verfassungsrechtliche Asylrecht zu konkretisieren. Lediglich im Zusammenhang mit der benachbarten Frage der Vermeidung der Staatenlosigkeit fällt das Verfassungsgericht eine wichtige Entscheidung, die Entscheidung 6/2015 (II. 25.) AB. Hier ging es darum, dass gemäß Gesetz Nr. II von 2007 nur diejenigen die Feststellung ihrer Staatenlosigkeit beantragen durften, die sich rechtmäßig auf dem Gebiet Ungarns aufhalten. Darin sah das Gericht einen Konflikt mit Art. 1 (2) des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 und dadurch mit Art. Q (2) des Grundgesetzes, welcher den Vorrang des Völkerrechts vor innerstaatlichen Gesetzen normiert.³

Unter dieser scheinbar ruhigen Oberfläche entwickelte seit der Flüchtlingskrise 2015 die Verfassungswirklichkeit des Asylrechts in Ungarn eine ungeheure Dynamik, die durch die politische Reaktion auf die Krise und das Spannungsverhältnis zum Unionsrecht bestimmt ist. Die Tendenz dieser Dynamik kann in zweierlei Hinsichten eindeutig als Abschottung beschrieben werden. Innerstaatlich beschlossen das Parlament und die Regierung verschiedene Maßnahmen, die die Asylbewerber vom Betreten Ungarns abhalten, sogar abschrecken sollten. Dies wurde mit dem Versuch verbunden, den Einfluss des einschlägigen europäischen Rechts zu begrenzen.

III Zusammenfassung der Gesetzesänderungen⁴

Das Ziel dieses Artikels ist nicht, einen umfassenden Überblick über das aktuelle ungarische Asylrecht zu geben. Stattdessen konzentriert er sich auf die Veränderungen im Zeitraum 2015-2017 und beschreibt dort, wo es notwendig erscheint, den *status quo ante*. Dieses Kapitel bietet eine kurze deskriptive Zusammenfas-

³ Art. Q (2) Grundgesetz Ungarn v. 18.04.2011, zuletzt geändert am 11.03.2013. „Ungarn sichert zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen den Einklang zwischen Völkerrecht und ungarischem Recht.“ Zur Stellung des Völkerrechts in der ungarischen Rechtsordnung siehe Pál Sonnevend: *The role of international law in preserving constitutional values in Hungary: the case of Hungarian fundamental law and international law*, in: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, ed. by: Zoltán Szente et al., Paris 2015, S. 241-257, hier S. 241 ff.

⁴ Dieser Abschnitt basiert auf und enthält einige Abschnitte aus einem Blogeintrag von Boldizsár Nagy zum Thema EU-Einwanderungs- und Asylrecht: Parallel realities: refugees seeking asylum in Europe and Hungary's reaction, in: <http://eumigration-lawblog.eu>, November 2015 (Web, letzter Zugriff 16.08.2017).

sung, die es dem Leser ermöglicht, den zeitlichen Verlauf, die Fakten und die Gesetzesänderungen nachvollzuziehen. Die detaillierte Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit europäischem Recht und mit Völkerrecht folgt im analytischen Teil des Artikels.⁵

Im Jahr 2015 gab es zwei fundamentale und mehrere kleine Änderungen des Asylgesetzes von 2007⁶ und mehrerer anderer Gesetze, darunter des Strafgesetzbuches.

1 Sichere Drittstaaten und Sichere Herkunftsländer

Die erste Änderung bezieht sich auf das vom Parlament verabschiedete Gesetz, das es der Regierung ermöglicht, eine Liste von sicheren Drittstaaten aufzustellen.⁷ Am 21. Juli 2015 wurden im Regierungsdekret 191/2015 zwei identische Listen veröffentlicht: Die eine enthielt sichere Drittstaaten, die andere sichere Herkunftsländer. Als sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsländer wurden folgende Staaten bestimmt: „Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der Europäischen Union – außer der Türkei – Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftszone, diejenigen Bundesstaaten der USA, in denen es keine Todesstrafe gibt, sowie folgende weitere Staaten: 1. Schweiz, 2. Bosnien-Herzegowina, 3. Kosovo, 4. Kanada, 5. Australien, 6. Neuseeland“. Nach dem Arrangement mit der Türkei⁸ wurde die Türkei zu beiden Listen hinzugefügt⁹ und selbst nach den Regierungsaktionen nach dem gescheiterten Putschversuch vom 15. Juli 2016 nicht wieder von den Listen gestrichen. Der Begriff „sicherer Drittstaat“ kann aber keinen EU-Mitgliedstaat bezeichnen, sondern nur Staaten außerhalb der Europäischen Union, weshalb die Aufnahme von EU-Mitgliedstaaten in die Liste mehr als ungewöhnlich war. Die fehlende Aufzählung von Japan und vielen anderen Ländern als sichere Herkunftstaaten könnte außerdem dazu führen, dass sich die nicht aufgelisteten Staaten beleidigt fühlen.

⁵ Siehe auch Abschnitt 3, *infra*.

⁶ Gesetz LXXX/2007 betreffend Asyl v. 25.06.2007, Magyar Közlöny 2007/83 6088.

⁷ Gesetz CVI über die Änderung des Gesetzes LXXX/2007 betreffend Asyl v. 30.05.2015, Magyar Közlöny 2015/100 17389.

⁸ Europäischer Rat, Erklärung 144/16 EU-Türkei v. 18.03.2016.

⁹ Regierungsdekret 63/2016 (III. 31.) zur Aktualisierung der Liste der sicheren Drittstaaten verkündet am 31.03.2016, Magyar Közlöny 2016/44 4115.

2 Erste Bearbeitung des Verfahrens zur Erteilung des Flüchtlingsstatus im Juli 2015

Die erste große Änderung des Verfahrens zur Erteilung des Flüchtlingsstatus erfolgte im Juli 2015 mit dem Ziel der Beschleunigung und Vereinfachung des Asylverfahrens im Allgemeinen und im Speziellen auch mit Blick auf den Bau einer physischen Barriere an der serbisch-ungarischen Grenze.¹⁰ Die Änderung hatte zwei Seiten. Auf der einen Seite führte sie zur Umsetzung des Inhalts des 2013 umgestalteten EU-Asyl-Acquis, der unter anderem Regelungen über beschleunigte Asylverfahren, unzulässige Anträge, Aufnahmebedingungen und stärkeren Schutz für Minderjährige vorsah. Auf der anderen Seite spiegelte die Änderung auch bestimmte Veränderungen der ungarischen Asylpolitik wider, auf die später eingegangen wird. Die Gesetzesänderung trat am 1. August 2015 in Kraft und kombinierte die Vorschrift zu den sicheren Drittstaaten (zu denen nun auch Serbien gehört) mit einem Verfahren, das an der Grenze durch speziell dafür konzipierte Einrichtungen durchgeführt wurde.

Die wichtigsten Änderungen umfassen die Folgenden:

Eine Verkürzung der Fristen im beschleunigten Verfahren, und zwar sowohl für die Behörden bei der Entscheidung über Anträge von Asylbewerbern als auch für die Asylbewerber, um rechtlich gegen einen Negativbescheid vorzugehen. Die Entscheidung hat innerhalb von 15 Kalendertagen zu ergehen (vorher waren es 30) und ein Einspruch muss innerhalb von 3 Tagen eingelegt werden.¹¹ Gerichte haben 8 Tage Zeit für die Entscheidung und dürfen auf eine persönliche Anhörung verzichten. Die Unterscheidung zwischen einem Vorverfahren (hinsichtlich der Zulässigkeit) und einem inhaltlichen Hauptverfahren wurde zugunsten eines einheitlichen Verfahrens abgeschafft;

Die Ablehnung der aufschiebenden Wirkung jeglicher Rechtsmittel in den meisten beschleunigten Verfahren und bei unzulässigen Anträgen – mit Ausnahme der Anwendung der Drittstaatsregelung, was dazu führt, dass eine große Zahl von Personen aus dem Land ausgewiesen werden kann, bevor die erste gerichtliche Überprüfung überhaupt begonnen hat;

Ausweitung der potentiellen Orte, an denen Personen festgehalten werden können.

Diese Gesetzesänderung führte keine Maßnahme ein, die im Unionsrecht unbekannt ist, aber es ist beachtenswert, dass der Gesetzgeber meistens die für die Asylbewerber ungünstigsten Optionen umgesetzt hat.

¹⁰ Gesetz CXXVII über die Einrichtung einer vorübergehenden sicherheitsbedingten Grenzschießung und über die Änderungen von Gesetzen, die mit Migration zusammenhängen v. 06.07.2015, Magyar Közlöny 2015/102 17524.

¹¹ Die nächste Änderung, die am 15. September 2015 in Kraft trat, erweiterte die Beschwerdefrist auf 7 Tage.

3 Fundamentale Änderungen des Asylsystems: Stacheldraht, Transitzonen, Grenzkontrollen, Kriminalisierung – September 2015

Die nächsten Gesetzesänderungen wurden vom ungarischen Parlament in einer außerplanmäßigen Sitzung am 4. September 2015 beschlossen¹² und enthielten eine spezielle Regelung für Asylbewerber, die über die eingezäunte Grenze nach Ungarn gekommen sind.¹³ Diesen wurden elementare Menschenrechte vorenthalten und es wurde im Wesentlichen ein Ausnahmezustand eingeführt, der die Regierung dazu ermächtigte, eine „durch massenhafte Einwanderung verursachte Krisensituation“ auszurufen.

Die Hauptbestandteile der neu eingeführten Institutionen und Regelungen sind Folgende:

Die Asylgesetzänderung bezeichnet den doppelten Stacheldrahtzaun an der serbisch-ungarischen Grenze als „vorübergehende sicherheitsbedingte Grenzschießung“.¹⁴ Die illegale Überquerung des 175 km langen Grenzzauns wurde durch die Einführung von Artikel 352 A, B und C des Gesetzes C/2012 zu einer Straftat. Eine Höchststrafe von drei Jahren droht allen, die den Zaun illegal überqueren (Artikel 352 A des Gesetzes C/2012). Die Beschädigung des Zaunes ist eine eigene Straftat gemäß Artikel 352 B des Gesetzes, die mit einer Höchststrafe von bis zu 5 Jahren Gefängnis bestraft wird. Selbst eine Behinderung der Bauarbeiten an dem Zaun stellt eine eigene Straftat nach Artikel 352 C des Gesetzes dar. Es ist anzumerken, dass die Überquerung der Grenze in einem Abschnitt ohne Grenzzaun (beispielsweise zwischen Ungarn und Rumänien) nach wie vor eine Ordnungswidrigkeit darstellt.¹⁵

Sogenannte Transitzonen wurden als Teile des Grenzzauns errichtet¹⁶. Sie bestehen aus einer Reihe von Containern für Beamte, die für die Erteilung des Flüchtlingsstatus verantwortlich sind. Der erste in der Reihe der Beamten ist ein Polizist, der die Fluchtroute aufnimmt, dann, im Falle eines gestellten Asylantrags, folgt ein Asylbeamter, der über den Antrag entscheidet und zuletzt ein Richter (oder nur ein Gerichtssekretär!), der in einem „Gerichtsverhandlungsraum“ eventuell nur über Internet zugeschaltet ist und über Beschwerden entscheidet.

¹² Gesetz CXL über die Änderung einiger Gesetze im Zusammenhang mit Masseneinwanderung verkündet am 07.09.2015, Magyar Közlöny 124/2015 19196.

¹³ Das Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen ist identisch mit dem Datum der Grenzschießung: 15. September 2015.

¹⁴ Die Regierungsentscheidung 1401/2015 (VI. 17.) (verkündet am 17.06.2015 Magyar Közlöny 83/2015 7970) über „gewisse, wegen des hohen Einwanderungsdrucks benötigten Maßnahmen“ (vom Magyar Közlöny, Nr. 83 von 2015) bezeichnet dies als „provisorischen, den Grenzkontrollen dienenden Zaun“ (Punkt 1).

¹⁵ Gesetz Nr. II von 2012. über geringfügige Straftaten, über das Verfahren bei geringfügigen Straftaten und über die Eintragung von geringfügigen Straftaten, Artikel 204.

¹⁶ Das Konzept wird in Gesetz LXXXIX/2007 (v. 18.06.2007, Magyar Közlöny 88/2007 6565) über die Staatsgrenze beschrieben. Siehe Artikel 5 A-D und 15.

Das Gesetz führt den neuen Begriff der „Krisensituation durch massenhafte Einwanderung“ ein. Die Krisensituation kann durch ein Regierungsdekret entweder für ein bestimmtes Gebiet oder den ganzen Staat erklärt werden. Tatsächlich wurde sie sofort für alle an den ungarisch-serbischen Grenzzaun anliegenden Gebiete erklärt.¹⁷ Die Voraussetzungen für die Erklärung der Krisensituation wurden als alternative Bedingungen formuliert. Entweder wird eine bestimmte Zahl von neu ankommenden Migranten innerhalb einer bestimmten Zeitspanne überschritten (beispielsweise mehr als 500 Asylbewerber pro Tag innerhalb eines Monats)¹⁸ oder es brechen Unruhen in einem Ankunftszenrum aus, die die Bevölkerung direkt bedrohen.¹⁹

An der Grenze wurde ein neues Verfahren eingeführt²⁰, das nur in den Transit-zonen Anwendung findet und das ein Festhalten ohne gerichtliche Kontrolle sowie ein extrem schnelles Verfahren ohne Zugang zu rechtlichem Beistand vorsieht und somit die Möglichkeit, Rechtsmittel geltend zu machen, drastisch reduziert. Das neue Verfahren basiert auf der nach der Entscheidung *Amuur v. France*²¹ nicht haltbaren Annahme, dass die Personen in der Transitzone Ungarn noch nicht betreten haben. Dieses Verfahren wurde 2017 nochmals verschärft.

Eine Reihe strafverfahrensrechtlicher Regelungen wurden dahingehend geändert, dass die Vorschriften zum Schutz von Angeklagten, die versucht hatten, den Zaun illegal zu überqueren, wegfielen.

Das Gesamtpaket der im September beschlossenen Änderungen hatte noch weitere Folgen. Es nahm den Zaun und die Transit-zonen aus der Abschätzung der Umwelteinwirkung und anderen normalerweise obligatorischen Verwaltungsverfahren aus. Das Militär wurde angewiesen, der Polizei beim Grenzschutz zu assistieren, und erhielt die Erlaubnis, „jegliche beweglichen Objekte oder Grundstücke im Eigentum des Staates oder einer Kommunalverwaltung“ oder einer Gesellschaft, an der der Staat den Hauptanteil hält, zu beschlagnahmen. Die Polizei wurde und ist immer noch dazu ermächtigt, aufgrund von Anweisungen (die aber keine Durchsuchungsbefehle sind) Privathaushalte zu betreten, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen gegen Epidemien umgesetzt werden.

¹⁷ 269/2015 (IX. 15) Korm rend.

¹⁸ Siehe auch Artikel 80/A des Asylgesetzes.

¹⁹ Id., Punkt c). Auf dieser Grundlage erklärte die Regierung am 9. März 2016 im ganzen Land eine Notstandssituation wegen Masseneinwanderung. Regierungsdekret 41/2016 (III.9.).

²⁰ Siehe Artikel 71/A des Asylgesetzes.

²¹ EGMR, Urteil v. 25.06.1996, *Amuur/France*, 19776/92.

4 Die Abschaffung aller Integrationshilfen im Juni 2016

Eine weitere Änderung des Asylgesetzes erfolgte im Jahr 2016. Das Gesetz XXXIX von 2016²² hat zwei grundlegende Änderungen in das Asylgesetz von 2007 eingeführt.

Alle Integrationshilfeleistungen für anerkannte Asylbewerber und solche mit subsidiärem Schutz wurden abgeschafft. Die Maßnahme wurde damit begründet, dass es die Absicht der Einschränkung ist, die Sozialleistungen für Asylsuchende und für diejenigen zu reduzieren, die internationalen Schutz genießen, um damit zu verhindern, dass die sogenannten Wirtschaftsflüchtlinge aus bloßer Hoffnung auf ein besseres Leben Asylanträge in Ungarn stellen.²³ Die Dauer des erlaubten (und unterstützten) Aufenthalts im Ankunftszentrum nach der Anerkennung wurde von 60 Tagen um die Hälfte auf 30 Tage gekürzt. Alle speziellen finanziellen Hilfen wurden abgeschafft. Dies führte bei denjenigen, die internationalen Schutz brauchten, entweder zu Obdachlosigkeit oder der Weiterreise in ein anderes Schengen-Land und förderte ein pauschales Verständnis der Asylbewerber als illegale Einwanderer.

Es wurde eine obligatorische Neubewertung des Flüchtlingsstatus nach drei Jahren für alle anerkannten Flüchtlinge und diejenigen, die subsidiären Schutz erhalten hatten, festgesetzt. Vor der Änderung war nur die zweite Gruppe alle 5 Jahre davon betroffen.

5 Die Einführung der 8-km-Zone vor der Grenze mit speziellen Befugnissen zur Rechtsdurchsetzung 2016

Selbst nach der Errichtung des Zaunes gelangten immer noch Zehntausende hauptsächlich durch seine Überwindung auf ungarisches Territorium, was zu einer weiteren Verschärfung des Asylgesetzes geführt hat.²⁴ Diese Verschärfung ähnelte der Ausschlusspraxis Australiens.²⁵ Sie ordnete im Kern an, dass ein „illegal anwesender“ Drittstaatsangehöriger, der innerhalb von „8 km zur Grenzlinie oder Grenzmarkierung der Außengrenzen“ der EU aufgegriffen wird, zwangsweise zum Zaun an eine der dort vorgesehenen Durchgangsstellen gebracht wird, mit dem Ziel, dort den Asylantrag zu stellen, als sei er von außen an die Transitzone herangetreten (beispielsweise von der serbischen Grenze aus). Dies bedeutete, dass eine im 8 km zur Grenze anliegenden Bereich abgefangene Person überprüft

²² Beschlossen am 10. Mai 2016, veröffentlicht am 20. Mai 2016 und (hinsichtlich der Asylregelungen) in Kraft getreten am 1. Juni 2016.

²³ Gesetzentwurf T/9634, S. 46.

²⁴ Gesetz XCIV/2016, in Kraft getreten am 06.07.2016.

²⁵ UNHCR: New „excision“ law does not relieve Australia of its responsibilities towards asylum-seekers, in: <http://www.unhcr.org/> (Web, letzter Zugriff 10.08.2016).

werden konnte und im Falle einer fehlenden Aufenthaltserlaubnis die Polizei davon absehen konnte, ein formales Ausweisungsverfahren unter Einhaltung der von der Rechtsstaatlichkeit geforderten Prinzipien (Rechtsbeistand, öffentliche Anhörung, Beschwerdemöglichkeit) durchzuführen. Stattdessen konnte die Strafverfolgungsbehörde die Person einfach – falls notwendig auch unter Anwendung von körperlicher Gewalt – auf die serbische Seite der Grenze bringen.

6 Die nahezu vollständige Abschaffung von Asylgewährung in Ungarn durch die Gesetzesänderung vom März 2017

Die „8-km-Regel“ führte zu einem starken Nachlassen der Ankunftsahlen, beendete die Immigration aber nicht vollständig, weshalb das Asylgesetz von 2007 im Jahre 2017 erneut geändert wurde. Am 7. März 2017 stimmte das ungarische Parlament über das Gesetz ab, über das die Interessenvertreter (stakeholders) vorab nicht beraten konnten. Die am 28. März 2017 in Kraft getretene Regelung²⁶ sieht vor, dass die „8-km-Regel“ auf das gesamte Staatsgebiet ausgeweitet wird und fordert zwingend, jeden Asylsuchenden über 14 Jahre festzuhalten, dessen Aufenthalt in Ungarn irregulär ist. Die Standorte der hierfür vorgesehenen Massenquartiere sind die Transitzone an den Grenzen zu Serbien in Röszke und Tompa.

Während des in der erweiterten Transitzone stattfindenden Asylverfahrens bleibt der Asylbewerber ohne eine gerichtliche oder anderweitige Überprüfung festgehalten. Dies gilt nicht nur bis zum Ende des Verwaltungsverfahrens, sondern nach einer Beschwerde sogar bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens. Es ist dem Asylbewerber nicht erlaubt, das übrige Staatsgebiet zu betreten. Das „Exit“-Tor öffnet sich zum wenige Meter breiten Feldweg parallel zum Zaun, auf dessen anderer Seite Serbien liegt. Von diesem Verfahren ausgenommen sind nur diejenigen, die Asylanträge stellen, während sie sich regulär in Ungarn aufhalten, Minderjährige unter 14 Jahren und diejenigen, die aus anderen Gründen festgehalten werden. Der Zugang zum Asylverfahren wird durch eine Höchstgrenze eingeschränkt. Pro Tag dürfen in beiden Transitzonen nur jeweils 5 Personen einen Asylantrag stellen²⁷. Das bedeutet 300 Personen pro Monat und 3600 im Jahr.

²⁶ Gesetz XX/2017 über die Änderung bestimmter Gesetze, die mit der Verstärkung der durchgeführten Grenzkontrollen zusammenhängen.

²⁷ Hungarian Helsinki Committee: Hungary: Key Asylum Figures as of 1 June, in: <http://www.helsinki.hu/> (Web, letzter Zugriff 19.07.2017).

IV Bewertung der kritischen Elemente in den Gesetzesänderungen

Um die juristischen Ereignisse zu verstehen, ist eine Bewertung der eingeführten Maßnahmen notwendig, die darauf gerichtet waren, die Rechte der Asylsuchenden zu beschneiden und eine Zusammenarbeit mit der EU zu vermeiden. Der Schwerpunkt – im Geiste dieses Bandes – liegt auf der Analyse der normativen Entwicklungen.²⁸ Die Bedingungen auf der Fluchtroute von Asylbewerbern und nach ihrer Ankunft wurden 2015 schrittweise erschwert. Dies führte auch zu den gut dokumentierten Bildern der tausenden Flüchtlinge, die am Budapester Bahnhof campierten und nur von Freiwilligen unterstützt wurden.²⁹ Der „Marsch der Tausenden“ Richtung Wien auf der Autobahn M1 am 4. und 5. September 2015 wurde vielfach als Symbol der Kraft der Flüchtlinge und der unmenschlichen Behandlung durch die ungarischen Behörden gesehen.³⁰

Das ungarische Parlament verabschiedete am 22. September 2015³¹ eine Resolution mit dem Titel: „Botschaft an die Machthaber der Europäischen Union“, die unter anderem folgendes feststellte:

Wellen illegaler Einwanderung bedrohen Europa mit einer Explosion [...] Die Europäische Union ist verantwortlich für das Eintreten dieser Situation [...] Unver-

²⁸ In einer anderen Analyse wird vertreten, dass die ungarische Asylpolitik 2015 eine sog. „versicherheitlichende“ (sekuritisierende) Wende genommen hat, die von einer sog. mehrheitsidentitären populistischen Ideologie sowie von der zunehmenden Anwendung strafrechtlicher Maßnahmen (Crimmigration) begleitet wurde, siehe hierzu inkl. der politikwissenschaftlichen Begriffserklärungen: Boldizsár Nagy: *Hungarian Asylum Law and Policy in 2015-2016. Securitization Instead of Loyal Cooperation*, in: *German Law Journal* 17 (2016), S. 1032-1081.

²⁹ Siehe ausführlich: *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, hg. von: Bori Simonovits/Anikó Bernát, Tárki Social Research Institute, Budapest März 2016, online verfügbar unter <http://www.tarki.hu> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017). Siehe auch: Annastiina Kallius et al.: *Immobilizing mobility: Border ethnography, illiberal democracy, and the politics of the „refugee crisis“ in Hungary*, in: *American Ethnologist* 43 (2016), S. 25-37.

³⁰ Gábor Bernáth/Vera Messing: *Infiltration of political meaning-production: security threat or humanitarian crisis? The coverage of the refugee ‘crisis’ in the Austrian and Hungarian media in early autumn 2015*, in: <https://cmds.ceu.edu/>, Budapest 2016, Center for Media, Data and Society. CEU School of Public Policy (Web, letzter Zugriff 20.07.2017). Für eine ausführliche Beschreibung der entscheidenden Tage 4.-5. September 2015 siehe den erhellenden Bericht: Georg Blume et. al.: *Was geschah wirklich?* In: <http://www.zeit.de/>, 22. August 2016 (Web, letzter Zugriff 20.07.2017); Annastiina Kallius: *Rupture and Continuity. Positioning Hungarian Border Policy in the European Union*, in: *Intersections* 4 (2016), S. 134-151.

³¹ Parlamentsbeschluss 36/2015 IX.22 v. 22. September 2015 Magyar Közlöny Nr. 136/2015.

antwortlich handeln die europäischen Politiker, die durch die Illusion auf ein besseres Leben die Migranten dazu ermutigen, alles hinter sich zu lassen, sich dem lebensgefährlichen Risiko auszusetzen und sich auf dem Weg nach Europa zu machen [...]. Wir haben das Recht, unsere Kultur, unsere Sprache und unsere Werte zu verteidigen [...].

Obwohl nach der kompletten Schließung der Grenze die Zahl der Ankommenden von ein paar Hundert auf ein paar Dutzend pro Tag fiel, wurde das im September 2015 beschlossene Umverteilungssystem³² und der Vorschlag einer stabilen (von Ausnahmesituationen unabhängigen) Verteilung der Antragsteller, der von der Kommission in der Agenda für Migration vorgeschlagen und im Mai 2015 veröffentlicht wurde, abgelehnt.³³

Um die Ablehnung der EU-Vorschläge für solidarische Ausgleichsmaßnahmen (Neuansiedlung von außerhalb der Union oder Umsiedlung innerhalb der Union) zu untermauern, wurde im Frühjahr 2016 ein Referendum initiiert. Die Frage hierbei lautete: „Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne Zustimmung des Parlaments die zwingende Ansiedlung von nicht ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“³⁴ Um die 500 Millionen Euro wurden für die Kampagne und die Organisation des Referendums ausgegeben, mehr als die Ausgaben aller politischen Parteien für die letzten nationalen Wahlen 2014. In den Worten von Nils Muiznieks, Kommissar des Europarats für Menschenrechte, „dämonisierte“ die das Referendum begleitende Kampagne die Flüchtlinge, „portraitierte Migranten als Gefahr für die ungarische Gesellschaft“ und beförderte „betrügerische Nachrichten“. Am 2. Oktober 2016 sind etwa 5 Millionen der 8,3 Millionen Wahlberechtigten entweder nicht zur Wahl gegangen, wählten ungültig oder stimmten mit „ja“. Deshalb war das Referendum ungültig und seine Ergebnisse hatten keine rechtlich bindende Wirkung. Dies war ein enormes Fiasko für die Regierung.

³² Ausführlicher siehe das Unterkapitel zum Trittbrettfahren.

³³ European Commission: A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13. Mai 2015, S. 4: „Die EU braucht ein auf Dauer angelegtes System, das es ermöglicht, die Verantwortung für die zahlreichen Flüchtlinge und Asylbewerber unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. Die Kommission wird bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus vorlegen, der es ermöglicht, bei einem Massenzustrom die Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die EU-Mitgliedstaaten zu verteilen.“

³⁴ MTI, kormány: President of Hungary sets 2 October as the date for the referendum, 5. Juli 2016, in: <http://www.kormany.hu/> (Web, letzter Zugriff 20.07.2017). In der offiziellen englischen Übersetzung wurde – wahrscheinlich mit Absicht – der ungarische Begriff für „settling into“ mit dem EU-konformen Begriff „relocation“ ersetzt. Auf die Vereinbarkeit des Referendums mit der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit wird bei der Erörterung der Rechtsbrüche näher eingegangen.

Um trotz des erfolglosen Referendums die angestrebten Änderungen zu verfolgen, wurde eine Verfassungsänderung durch das Parlament in die Wege geleitet. Diese sah unter anderem die Einführung folgender Regelungen vor:

Ausländische Bevölkerung soll nicht auf dem Gebiet von Ungarn angesiedelt werden. Ausländische Staatsbürger – ausgenommen solche der Europäischen Wirtschaftszone – dürfen in Ungarn nur nach einem Antrag leben, der individuell von den ungarischen Behörden in einem durch Gesetz vorgeschriebenen Verfahren geprüft wird.

Der erste Satz scheint wenig sinnvoll, weil weder der Begriff „ausländische Bevölkerung“ noch der Begriff „ansiedeln“ eine Bedeutung im internationalen oder nationalen Asylrecht hat.³⁵ Der zweite Satz beschreibt die gegenwärtige Situation für jeden, der nicht das EU-Recht auf Freizügigkeit genießt. Wegen politischen Widerstands der rechten Jobbik-Partei konnte der Vorschlag nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit erreichen und scheiterte.

Im April 2017 wurde eine neue „Nationalkonsultation“ unter dem Titel „Lasst uns Brüssel stoppen“ gestartet und erneut wurde ein „Fragebogen“ an jeden Volljährigen versendet³⁶. Unter den Fragen fand sich eine die sich auf die jüngsten Terroranschläge in Europa bezog sowie auf „Brüssels Intention, Ungarn Migration aufzuzwingen“. Die Bevölkerung konnte zwischen zwei die „illegalen Migranten“ betreffenden Antworten wählen:

„(a) Um der Sicherheit der Ungarn willen sollten diese Leute überwacht werden, während die Behörden über ihre Zukunft entscheiden.

(b) Es sollte den Migranten gestattet werden, sich frei in Ungarn zu bewegen.“

Durch all diese Schritte ersetzten die Regierung und das Parlament pauschal das Bild des schutzbedürftigen Flüchtlings durch das Bild des illegalen Migranten, der auf unrechtmäßige Weise das Land erreicht und nur solche Absichten hat, gegen die „Ungarn verteidigt werden muss“.

³⁵ Siehe ausführlich: Boldizsár Nagy: The aftermath of an invalid referendum on relocation of asylum seekers: a constitutional amendment in Hungary, in: <http://eumigrationlawblog.eu>, November 2016 (Web, letzter Zugriff 20.07.2017). Das Oberste Gericht (Kúria) hat festgestellt, dass das Konzept „ansiedeln“ (betelepítés) weder Teil des Völkerrechts noch des ungarischen Rechts ist. Das ungarische Recht und das Völkerrecht geben keinen Aufschluss über den Inhalt des Begriffs „ansiedeln“. Es handelt sich um ein neues gesellschaftliches Phänomen, dessen rechtliche Bestimmung vor allem von der Richtung einschlägiger unionsrechtlicher sowie nationaler Regulierung abhängt, Entscheidung Knk.IV.37.222/2016/9

³⁶ Justin Spike: „Let’s Stop Brussels!“. Here is the new National Consultation, in: <http://budapestbeacon.com/>, 03.04.2017 (Web, letzter Zugriff 19.07.2017).

Die „Lasst uns Brüssel stoppen“-Kampagne war zu viel für die Europäische Kommission, die letzten Endes eine Antwort auf die Kampagne verfasste und darin die falsche Behauptung der ungarischen Regierung bestritt³⁷.

Fraglich ist auch, ob die Äußerungen der Regierung mit den einschlägigen Menschenrechtsabkommen, insbesondere der Konvention zur Abschaffung aller Formen von Rassismus von 1965³⁸ vereinbar ist.

Daran muss die Aussage gemessen werden, nach der „für uns Ungarn Zuwanderung keine Lösung, sondern ein Problem [ist] keine Medizin, sondern ein Gift, wir brauchen sie nicht und werden sie nicht schlucken“.³⁹ Die Sorgen des Menschenrechtskommissars des Europarates kamen wie folgt zum Ausdruck:

However, the Commissioner regrets that anti-migrant sentiment has since [April 2015] been further fuelled, including at the highest political level. The Commissioner is particularly shocked at repeated references by the Hungarian Prime Minister to the danger for Hungary's culture posed by the arrival of Muslim migrants. The Commissioner was all the more dismayed to learn during his [2015] November visit that the Government was planning a new media campaign under the headline: "The quota increases the terror threat!" (Referring to the EU plans to relocate asylum seekers in different countries according to quotas) and other statements reading: "An illegal immigrant arrives in Europe on average every 12 seconds"; other messages read: "We don't know who they are, or what their intentions are"; and "We don't know how many hidden terrorists are among them".⁴⁰

Abschreckende Maßnahmen richten sich nicht nur an „illegale Migranten“; die allgemeine Bevölkerung und insbesondere die Gruppen, die Asylbewerber unterstützen, sind ebenfalls Adressaten.

³⁷ European Commission: Facts matter. European Commission responds to the Hungarian National Consultation, in: <https://ec.europa.eu> (Web, letzter Zugriff 19.07.2017).

³⁸ G.A. res. 2106 (XX), Annex, 20 U.N. GAOR Supp. (No. 14) at 47, U.N. Doc. A/6014 (1966), 660 U.N.T.S. 195. S. insb. Art 4: Die Vertragsstaaten verurteilen jede Propaganda und alle Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen; sie verpflichten sich, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen [...].

³⁹ Viktor Orbán auf einer Pressekonferenz mit Österreichs Kanzler Kern: The Guardian: Hungarian prime minister says migrants are „poison“ and „not needed“, in: <https://www.theguardian.com/>, 27.07.2016 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁴⁰ European Commission: Third Party Intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36 of the European Convention on Human Rights Applications No. 44825/15 and No. 44944/15 S.O. v. Austria and A.A. v. Austria, CommDH (2016) 3, Strasbourg, 17. Dezember 2015, S. 7-31.

Der UN-Sonderberichterstatter für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern/-innen, Michel Forst, bemerkte im Februar 2016, dass „im Kontext der Flüchtlingskrise und der exzessiv manipulierten Angst vor dem ‚Fremden‘ in der Gesellschaft sahen sich Verteidiger mit öffentlicher Kritik durch Regierungsbeamte, Stigmatisierung in den Medien, unangekündigten Durchsuchungen und der Reduzierung staatlicher Förderung konfrontiert.“⁴¹

Nachdem der Kontext der Gesetzesänderungen dargelegt wurde, werden im Folgenden die wichtigsten Änderungen, die Asylsuchende betreffen, einzeln vorgestellt.

1 Der Zaun und die Transitzone

Das größte Hindernis auf dem Weg zu einem Asylverfahren stellt natürlich der Zaun selbst dar. Die ungarische Grenze hat Neuankömmlinge eine Zeit lang abgeschreckt. Wie abzusehen war, leitete der Zaun die Ankommenden nach Kroatien und Slowenien um.⁴² Dadurch wurde sowohl die Zuständigkeit als auch die Last auf andere Länder verschoben. Im gleichen Zeitraum fiel die Zahl der Rückweisungen nach Ungarn aufgrund der Dublin-Verordnung stark, obwohl Ungarn im Falle eines Ausschlusses der Zuständigkeit Griechenlands für annähernd 200.000 Personen zuständig gewesen wäre. Aber die steigende Zahl der Asylbewerber in Ungarn 2016 weist darauf hin, dass eine Zunahme von Hindernissen auf den anderen Routen die Überquerung des Zauns wieder zu einer echten Option machte.

Zurzeit (2017) ist der Zugang zu den Transitzonen beschränkt. Die Behörden entscheiden willkürlich, wie vielen Antragstellern es erlaubt wird, das Containerlager zu betreten und in welcher Reihenfolge. Der UNHCR und andere Beobachter waren bereits vor den Änderungen 2017 dem Regime gegenüber sehr kritisch⁴³ und wurden nach diesen noch deutlicher.⁴⁴

⁴¹ United Nations Special Rapporteur: UN expert urges Hungary not to stigmatise and intimidate human rights defenders, in: <https://www.protecting-defenders.org/>, 05.08.2016 (Web, letzter Zugriff 20.07.2017).

⁴² Razor-Wired: Reflections on Migration Movements through Slovenia in 2015, hg. von: Veronika Bajt, Neza Kogovšek Šalamon, Ljubljana 2016, The Peace Institute, <http://www.mirovni-institut.si/>, S. 8-10 (Web, letzter Zugriff 20.07.2017).

⁴³ Helen Womack: Fearing rejection in Hungary’s cold comfort transit zones, in: UNHCR, <http://www.unhcr.org/>, 07.06.2016 (Web, letzter Zugriff 20.07.2017): “Currently, only 15-17 people are admitted daily at each zone, leaving hundreds to suffer day and night without any proper support at the EU border,” said Samar Mazloum, head of UNHCR’s field office in Szeged.” Der UNHCR berichtete über die Bedenken hinsichtlich der strengen Herangehensweise Ungarns und der schlechten Situation für Asylsuchende außerhalb der Transitzonen.

⁴⁴ Földes András: Valójában börtön a tranzitóna, ahol a terhes nőket is bilincsbe verik (The transit zone in fact is prison where even the pregnant women are handcuffed), in:

Das Verfahren über die Zulässigkeit eines Antrags in den Transitzone, wie es vor März 2017 gehandhabt wurde und das manchmal weniger als eine Stunde dauerte, könnte das Recht auf Anhörung verletzen (Art. 41 (2) Europäische Grundrechtecharta).⁴⁵

Den Personen in den Transitzone wird zum Teil der Zugang zu Informationen über Rechtsberatung vorenthalten und ehrenamtliche Rechtsberater bekommen keinen Zugang zu potentiellen Mandanten. Dies stellt eine Verletzung von Art. 5 der Aufnahmeleitlinie (AR) und Art. 12 der Verfahrensleitlinie dar. Da der Aufenthalt in der Transitzone nicht als Freiheitsentzug durch die Behörden angesehen wird, haben Asylsuchende nicht die Rechte, die die Aufnahmeleitlinie im Zusammenhang mit Freiheitsentzug vorsieht (Artikel 9-11 AR).

Der UNHCR und das Europäische Parlament haben auch ihrer Sorge in Bezug auf die steigende Gewalt gegenüber Asylbewerbern Ausdruck verliehen.⁴⁶

Seit März 2017 wird jeder, der sich vermeintlich illegal in Ungarn aufhält und vorhat, einen Asylantrag zu stellen, auf die andere Seite des Zauns gebracht.⁴⁷ Wenn der Zugang zu den Transitzone selbst schwer zu erlangen ist und eine lange, demütigende Wartezeit auf der serbischen Seite voraussetzt, bedeutet das gewaltsame, oft brutale Zurückbringen auf die andere Seite des Zauns ohne die Möglichkeit, Rechte geltend zu machen, eine ultimative Form von Versperrung.

<http://index.hu/>, 12.06.2017 (Web, letzter Zugriff 21.07.2017).

⁴⁵ M.M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-277/11, in: <http://eur-lex.europa.eu/>, 22. November 2012 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁴⁶ UNCHR Central Europe: UNHCR alarmed at refugee death on Hungary-Serbia border, in: <http://www.unhcr.org/>, 06.06.2016 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017): "Since May, UNHCR staff and partners have collected information on over 100 cases with disturbing allegations of excessive use of force as people try to cross the border". Resolution, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Mai 2017 zur Lage in Ungarn, (2017/2656(RSP)). Bezüglich der Berichte von NGOs: <http://freshresponse.org/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁴⁷ Beschrieben supra unter 3.5.

2 Festnahmen

Aus dogmatischer Sicht wurde diskutiert, ob die Festnahme aus anderen Gründen als kriminellen eine Bestrafung darstellen kann.⁴⁸ Wir stimmen Manfred Nowak zu, der feststellt:

“Every sanction that has not only a preventive but also a retributive and/or deterrent character is ... to be termed a penalty, regardless of its severity or the formal qualification by law and by the organ imposing it”.⁴⁹

Eine Festnahme derer, die keine Straftat begangen haben, ist eine Strafe, selbst wenn sie vom EU-Recht unter sehr strengen Voraussetzungen zugelassen wird.

Gleichermaßen stellt die Verbannung aus dem gesamten Schengen-Raum eine Bestrafung im weiteren Sinne aller dar, die illegal nach Ungarn eingereist sind. Diese ist Teil der Ausweisungsanordnung für Asylbewerber, die in einen sicheren Drittstaat rückgewiesen werden können oder von einem formalen Strafverfahren wegen illegalem Zaunübertritt betroffen waren.

Eine rechtlich nicht zu rechtfertigende Strafe ist die dauerhafte Festnahme während des Verfahrens, die während der sog. „durch massenhafte Einwanderung verursachten Krisensituation“ angewandt wird. Wie oben bereits ausgeführt wird jeder festgenommen, obwohl das Gesetz Verweise auf einen Gefängnisaufenthalt vermeidet und vorgibt, dass die Personen frei nach Serbien ausreisen können.

Das Gesetz schreibt folgendes Vorgehen vor⁵⁰: Wenn eine „durch massenhafte Einwanderung verursachte Krisensituation“ eintritt, dann führt ein Polizeibeamter die Personen, die sich illegal auf ungarischem Staatsgebiet aufhalten und ihre Absicht, einen Asylantrag zu stellen, erklären, durch das Tor des Grenzzauns zu Serbien. Der Ausländer kann den Antrag auf Asyl stellen (in der an den Zaun anschließenden Transitzone). Die Flüchtlingsbehörde erklärt das Gebiet der Transitzone als Wohnsitz des Asylsuchenden für die Zeit der Antragsbearbeitung: Dagegen kann kein Rechtsbehelf eingelegt werden. Die Person, die als Flüchtling anerkannt werden will, kann die Transitzone durch das Ausgangstor verlassen.⁵¹

⁴⁸ Izabella Maicher: „Crimmigration“ in the European Union through the Lens of Immigration Detention, in: Global Detention Working Paper, Nr. 6, Geneva September 2013.

⁴⁹ Manfred Nowak: UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl 1993, S. 278; Zitiert von Guy S. Goodwin-Gill: Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection, in: Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, hg. von: Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge 2003, S. 195. Für eine weitere Diskussion, die zu einem weitverstandenen Strafbegriff führt, siehe auch: James C. Hathaway: The Rights of Refugees under International Law, Cambridge 2005, S. 405-412.

⁵⁰ 2007. évi LXXX. Törvény, in: <http://njt.hu/> (Web, letzter Zugriff 22.07.2017).

⁵¹ Artikel 80/J des Asylgesetzes (Gesetz LXXX/2007 wie geändert).

Die einzige Möglichkeit, die Dauer des Festhaltens zu verkürzen, ist die Rücknahme des Antrags. Der kombinierte Effekt des Festhaltens in der Transitzone, deren Ausgangstor nach Serbien führt, und dem Fehlen eines Rechtsmittels gegen dieses Festhalten wurde im Fall *Ilias and Ahmed v Hungary* bewertet.⁵² In seinem Meilenstein-Urteil vom 14. März 2017 lehnt der EGMR die Argumentation der ungarischen Regierung ab, nach der das Festhalten von Personen in den Transitzonen keinen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 (1) der EMRK darstelle, da die Asylbewerber die Zone jederzeit nach Serbien verlassen könnten. Das Gericht betont, dass die Verknüpfung der Ausreise mit der Rücknahme des Asylantrags dazu führe, dass das Festhalten gegen den Willen der Asylbewerber geschehe, weil nicht erwartet werden könne, dass sie ihr fundamentales Recht auf Asyl aufgeben. Wenn das Festhalten von Personen aber als Freiheitsentziehung zu qualifizieren sei, dürfe es nicht willkürlich geschehen. Die ungarische Praxis wurde als willkürlich eingeordnet, weil es keine formelle Entscheidung gebe und die Justizbehörden keine konkrete Begründung für die Freiheitsentziehung in der Transitzone gäben. Dies stellt eine Verletzung von Artikel 5 (1) EMRK dar.⁵³ Da gegen die Freiheitsentziehung auch nicht rechtlich vorgegangen werden konnte, stellte der Gerichtshof auch eine Verletzung von Art. 5 (4) EMRK fest.⁵⁴

Ungarn besteht darauf, auch *Bona-fide*-Asylbewerber unabhängig vom Eintritt einer Krisensituation festzuhalten.⁵⁵ Der EGMR hat in unterschiedlichen Entscheidungen diese Praxis verurteilt.⁵⁶ Die geltenden Regelungen ermächtigen die Behörden, Asylbewerber aufgrund einer Reihe von relativ flexibel auslegbaren Gründen für bis zu sechs Monate festzuhalten⁵⁷, Alternativen zum Festhalten werden kaum genutzt.

⁵² Der Antrag zur Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer war zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts noch anhängig.

⁵³ EGMR, Urteil v. 14.03.2017, *Ilias and Ahmed/Hungary*, 47287/15, Rn. 65-69.

⁵⁴ EGMR, Urteil v. 14.03.2017, *Ilias and Ahmed/Hungary*, 47287/15, Rn. 73-77.

⁵⁵ UNHCR: Hungary as a country of asylum, in: <http://www.refworld.org/>, 24.04.2012 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017) „Since April 2010, asylum detention has become the rule rather than the exception“. Das UNHCR stellte fest, dass die Praxis zwischen 2008 und 2010 illegal war, und kritisierte das Regime nach 2010 „for lack of effective remedies, unpredictability and the lack of legitimate aim in many cases“. Siehe auch: Third Party Intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36 of the European Convention on Human Rights, Applications No. 44825/15 and No. 44944/15 S.O. v. Austria and A.A. v. Austria CommDH(2016)3, Strasbourg, 17 December 2015, pp. 5-7: Bei seinem Tätigwerden als Dritter in einem österreichischen Fall über die Rückführung eines Asylsuchenden nach Ungarn hat der Kommissar für Menschenrechte des Europarates das System der Festnahmen, dem wirksame Rechtsmittel und Alternativen fehlen, als willkürlich bezeichnet.

⁵⁶ EGMR, Urteil v. 20.09.2011, *Lokpo and Touré/Hungary*, 10816/10; EGMR, Urteil v. 23.10.2012, *Al-Tayyar Abdelhakim/Hungary*, 13058/11; EGMR, Urteil v. 22.09.2015, *Nabil and others/Hungary*, 62116/12.

⁵⁷ Asylgesetz, Version Juli 2017, Art. 31/A Verwahrung von Migranten.

3 Serbien als sicherer Drittstaat

Ein Hindernis auf dem Weg zum Abschluss eines vollständigen Asylverfahrens ist die Erklärung Serbiens zum sicheren Drittstaat⁵⁸.

Angesichts der Tatsache, dass Griechenland, Kroatien und Slowenien nach der Dublin-Regelung die für die Aufnahme zuständigen Staaten sein könnten, erweckt dies den Eindruck, dass Ungarn die Erwägung von Schutzgesuchen grundsätzlich verhindern möchte. Die Sicherheit für Asylsuchende in Serbien kann im Spiegel politischer Moralität oder als rechtliche Angelegenheit angesehen werden. Zu Ersterem: Mehr als 800.000 Personen sind 2015 durch Serbien durchgereist. Politisch gesehen konnte nicht erwartet werden, dass Serbien diese Menge alleine stemmt oder aber an Mazedonien weiterreicht.

Genauso wenig ist nachvollziehbar, dass sich Ungarn auf die gesetzmäßige Ermächtigung nach Artikel 38 der Asylrichtlinie⁵⁹ beruft. Berichtersteller sind sich einig, dass Serbien die Kriterien der Richtlinie nicht erfüllt.⁶⁰ Trotzdem erklären ungarische Behörden Anträge für unzulässig, wenn sie von Personen gestellt werden, die die Grenze von Serbien aus überquert haben.⁶¹ Es verstößt ebenfalls gegen das Gesetz, dass abgeschobenen Personen „kein Dokument mitgegeben wird, das die Behörden im Drittstaat in der jeweiligen Sprache darüber informiert, dass noch kein substantielles Asylverfahren stattgefunden hat“. Die Abschiebung ist nicht

⁵⁸ Supra 3.1.

⁵⁹ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (OJ L 180, 29.6.2013, p. 60-95).

⁶⁰ UNHCR: Hungary as a Country of Asylum, Mai 2016, berichtet Folgendes: „In any event, UNHCR maintains the position taken in its observations on the Serbian asylum system in August 2012 that asylum-seekers should not be returned to Serbia. While the number of asylum-seekers passing through that country has since greatly increased, leaving its asylum system with even less capacity to respond in accordance with international standards than before, many of UNHCR’s findings and conclusions of August 2012 remain valid. For example, between 1 January and 31 August 2015, the Misdemeanour Court in Kanjiža penalized 3,150 third country nationals readmitted to Serbia from Hungary for illegal stay or illegal border crossing, and sentenced most of them to a monetary fine. Such individuals are denied the right to (re)apply for asylum in Serbia.“ [Fußnoten weggelassen], S. 25, § 71.

⁶¹ Ebd. S. 17, § 42: „Within the period 1 August 2015 to 31 March 2016, OIN found 1,184 applications to be inadmissible (although whether this was always on safe third country grounds, is unclear). In the same period, 387 applicants submitted a request for judicial review of the OIN’s inadmissibility decision – including 114 submitted in the transit zones. In 246 cases, the Courts annulled OIN’s decision and referred them back to the OIN.“

vereinbar mit dem Serbien-EU-Rückführungsabkommen⁶², weil anstelle der vorgesehenen Formalitäten die Personen illegal nach Serbien einreisen müssen, wofür sie dort bestraft werden können.

Die informelle Rückführung aus der Transitzone nach Serbien, ebenso wie die erzwungene Rückkehr aus jedem Teil Ungarns nach Serbien (auch für Personen, die irregulär über ein anderes Land wie beispielsweise Rumänien nach Ungarn gekommen sind) könnte im Widerspruch zur Rückführungsrichtlinie⁶³ stehen, da ihr Grundprinzip die freiwillige Rückkehr von „sich illegal Aufhaltenden“ vor der aufgezwungenen Abschiebung ist.

Der Zwang, auf der serbischen Seite der Transitzone (aber auf ungarischem Staatsgebiet) zu warten, könnte Art. 4 (Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung) und Art. 18 (Recht auf Asyl) der Europäischen Grundrechtecharta, in Verbindung mit der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen⁶⁴ und der über die Verfahrensbedingungen (bzw. Zu- und Aberkennung) verletzen.⁶⁵

Bei Anordnung einer Rückkehr nach Serbien muss Ungarn das Prinzip der Nicht-Abschiebung (non-refoulement) respektieren, das nicht nur den Schutz von Art. 33 Genfer Konvention beinhaltet, sondern auch den breiteren Schutz des menschenrechtlichen Verbots, jemanden unmenschlichen, demütigenden Behandlungen, Bestrafungen oder Folter auszusetzen.⁶⁶

⁶² Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien über die Rücknahme von Personen ohne Ermächtigung, OJ L 334/46, 19. Dezember 2007.

⁶³ 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 Drittstaatsangehörigen, OJ L 348, 24. Dezember 2008, S. 98-107.

⁶⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Neufassung, OJ L 180, 29. Juni 2013, S. 96-116.

⁶⁵ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, OJ L 180, 29. Juni 2013, S. 60-95.

⁶⁶ Über das Abschiebeverbot: Elihu Lauterpacht/Daniel Bethlehem: *The scope and content of the principle of non-refoulement*, in: *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, ed. by: Erika Feller/Volker Türk/F. Frances Nicholson, Cambridge 2003, S. 89-177; Guy S. Goodwin-Gill/Jane McAdam: *The Refugee in International Law*, 3. Ausgabe, Oxford 2007, S. 201-267; James Hathaway: *Leveraging asylum*, in: *Texas International Law Journal* 45 (2009-2010), S. 503-536; Hemme Battjes: *In Search of a Fair Balance: The Absolute Character of the Prohibition of Refoulement under Article 3 ECHR*, in: *Reassessed Leiden Journal of International Law* 22 (2009), S. 583-621; Cathryn Costello: *The Search of the Outer Edges of Non-refoulement in Europe: Exceptionality and Flagrant Breaches*, in: *Human Rights and the Refugee Definition Comparative Legal Practice and Theory*, ed. by: Bruce Burson/David J. Cantor, Leiden/Boston 2016, S. 180-209.

Was das Abschiebeverbot betrifft, so bietet eine kürzlich ergangene Entscheidung des Hohen Gerichts von England und Wales (Verwaltungsgericht) eine Orientierung. Im Fall *Ibrahimi and Abasi v SSHD*, entschieden am 5. August 2016, befasste sich der Richter Justice Green mit zwei iranischen Staatsbürgern, die sich gegen ihre Rückführung nach Ungarn nach der Dublin-Verordnung wehrten, nachdem Ungarn seine Zuständigkeit akzeptiert hatte. Der Richter stellte fest, dass die zu entscheidende Frage war, „ob eine Rückführung von Großbritannien nach Ungarn das Risiko eines indirekten Refoulement in den Iran erhöhen würde“. ⁶⁷ Das Urteil untersucht die Sicherheit und die Bedingungen auf der Westbalkanroute (Ungarn, Serbien, Mazedonien, Griechenland und Türkei) und stellt dann in Bezug auf Ungarn fest, dass „es systemische Fehler substantieller Art gibt, die ein Risiko eines tatsächlichen Refoulement herbeiführen. Diese Sicht wird von anderen Gerichten in der EU geteilt“. ⁶⁸

Im bereits erwähnten Urteil im Fall *Ilias and Ahmed v Hungary* kommt der EGMR zu dem Ergebnis, dass das Verfahren, das der Rückführung nach Serbien vorangestellt ist, den Asylbewerbern keine entsprechenden Rechte gewährt. In der Folge seien die Antragsteller mit der Entscheidung zur Rückführung nach Serbien einem „tatsächlichen Risiko der unmenschlichen oder herabwürdigenden Behandlung unter Verletzung von Art. 3 der Konvention“ ausgesetzt ⁶⁹. Der EGMR geht nicht so weit, festzustellen, dass die Antragsteller im Falle ihrer Rückführung nach Serbien tatsächlich dem Risiko von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt gewesen seien. Vielmehr rügt das Gericht im Einklang mit seiner früheren Rechtsprechung ⁷⁰, dass den Antragstellern keine wirksamen Verfahrensgarantien zur Verfügung standen, die ihre Rückführung in ein Land hätten verhindern können, in dem sie der Gefahr einer Behandlung unter Verletzung von Artikel 3 EMRK ausgesetzt wären. Der schematische Verweis auf Regierungsverordnung 191/2015 (VII. 21.) durch das zuständige Gericht konnte demnach eine inhaltliche Prüfung der Lage in Serbien nicht ersetzen. ⁷¹

⁶⁷ Para 148.

⁶⁸ Para 161. Die Nachweisübersicht des Urteils enthält eine lange Liste von Urteilen und Entscheidungen, die nach Ungarn zurückverwiesen wurden.

⁶⁹ Para 125.

⁷⁰ EGMR, Urteil (GK) v. 21.01.2011, M.S.S./Belgium and Greece, 30696/09, Rn 286.

⁷¹ EGMR, Urteil v. 14.03.2017, *Ilias and Ahmed/Hungary*, 47287/15, Rn. 124-125.

4 Krisensituation

Der Ausnahmezustand, der Asylsuchende und ihre Sympathisanten abschreckt, wurde mit der „durch massenhafte Einwanderung verursachten Krisensituation“⁷² begründet und ermächtigt die Polizei dazu, verdächtige Privathaushalte ohne Durchsuchungsbefehl aufgrund einer „Instruktion“ zur Durchführung von Epidemienmaßnahmen zu betreten, Grundstücke und Immobilienegegenstände im Eigentum oder Besitz des Staates oder einer kommunalen Behörde zu beschlagnahmen, und zwar ohne Einhaltung der rechtlich vorgeschriebenen Bedingungen.

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 46 Richtlinie 2013/32/EU, Allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, Art. 47 Grundrechtecharta) ist – auch im „Normalverfahren“ – eingeschränkt, zum einen durch die extrem kurzen Fristen (drei Kalendertage für Beschwerden in der Transitzone), zum anderen durch die Tatsache, dass die Gerichte nicht zur Revision der gesamten Entscheidung ermächtigt sind. Sie können das Verfahren nur für nichtig erklären und es dann an die Verwaltungsbehörde für ein erneutes Verfahren zurückverweisen. Während der Beschwerde werden keine neuen Fakten untersucht, was eine ungerechtfertigte Einschränkung des Prinzips des wirksamen Rechtsbehelfs darstellt. Eine mündliche Anhörung im Beschwerdeverfahren ist nicht verpflichtend und die Entscheidung darf auch von Nicht-Richtern gefällt werden.

5 Bestrafung

Die Androhung von Gefängnisstrafen bei Überquerung des Zauns gegenüber Asylsuchenden⁷³ stellt ebenfalls eine große Abschreckung dar. Die Übersetzung des etwas verworren formulierten Straftatbestands „Überquerung der Grenzbarriere“⁷⁴ lautet wie folgt: „Wer das durch ein den Schutz der Ordnung der Staatsgrenze sicherndes Objekt geschütztes Territorium Ungarns über das Objekt unberechtigt betritt, ist wegen eines Verbrechens mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren zu bestrafen.“⁷⁵

Die Beschleunigung des strafrechtlichen Verfahrens bei Straftaten, die mit der Überquerung des Zauns zusammenhängen, und das Fehlen der Übersetzung von Dokumenten im Verfahren stehen im Widerspruch zur Richtlinie über Dolmetschleistungen und Übersetzungen in strafrechtlichen Verfahren.⁷⁶

⁷² Supra 3.3.

⁷³ Supra 3.3.

⁷⁴ Eine nichtoffizielle Übersetzung der in Kraft getretenen Gesetze von Wolters Kluwer verwendet diesen Ausdruck.

⁷⁵ Übersetzung des Autors.

⁷⁶ Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Europarats vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, OJ L 280, 26. Oktober 2010, S. 1-7.

In der Praxis werden die Personen nicht zu Gefängnisaufenthalten verurteilt, sondern zur Ausweisung und Verbannung aus dem Schengen-Raum.⁷⁷ Nachdem Serbien nur widerwillig Angehörige von Drittstaaten zurückgenommen hat⁷⁸, bleiben viele festgehalten, bevor sie einfach freigelassen werden. Im Kontext des Völkerrechts ist der wichtigste Punkt die Vereinbarkeit mit Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, nach dem der Flüchtlingsstatus auch Straflosigkeit bei irregulärem Grenzübertritt garantiert.

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die Bestrafung von Asylbewerbern für das irreguläre Überqueren der Grenze (ob mit oder ohne Zaun) Artikel 31 der Genfer Konvention verletzt, vorausgesetzt, dass die im Artikel genannten Bedingungen der direkten Ankunft und des Behördenkontakts ohne Verzögerung gegeben sind. Personen, die am Zaun oder während sie sich fortbewegen aufgegriffen werden, stellen sich ohne Verzögerung den Behörden vor und können normalerweise als direkt aus dem Land der Verfolgung kommend angesehen werden, auch wenn sie andere Länder durchquert haben.⁷⁹ Der Länderreport des UNHCR zu Ungarn weist darauf hin, dass Anwälte sich in Strafverfahren wegen irregulären Grenzübertritts vergeblich auf die Einhaltung von Artikel 31 berufen haben. Der UNHCR beendete seine Ausführungen damit, dass „Ungarns Recht und Praxis hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung von Asylsuchenden für das unerlaubte Überwinden des Grenzzaunes wahrscheinlich als mit völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen nicht vereinbar anzusehen ist“.⁸⁰

Die letzte Form von Bestrafung, die genannt werden soll, ist der Straftatbestand des Menschenschmuggels. Obwohl die Regierung selbst hunderttausende von Personen an die österreichische Grenze transportiert hat⁸¹, wurde gegen Pri-

⁷⁷ UNHCR: *Hungary as a Country of Asylum*, Mai 2016, S. 22, § 57: „According to the Szeged court, 2,353 individuals were convicted of unauthorized crossing of the border fence between 15 September 2015 and 31 March 2016. Of these, 1,331 were sentenced to expulsion for one year, 943 to expulsion for two years, 33 to expulsion for three years, one to expulsion for four years and one to expulsion for five years. In addition, two were sentenced to actual imprisonment, 36 to suspended imprisonment, four were issued a warning and two were put on probation.“

⁷⁸ Id., S. 25, § 68: UNHCR merkt an, dass zwischen dem 15. September 2015, der Fertigstellung des Zaunes, und dem 31. März 2016 nur 298 Einzelpersonen von Serbien zurückgenommen wurden, von denen 78 serbische Staatsbürger waren.

⁷⁹ Gregor Noll: Article 31, in: *The 1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, hg. von: Andreas Zimmermann, Oxford 2011, S. 1268-1269.

⁸⁰ UNHCR: *Hungary as a Country of Asylum*, Mai 2016, S. 23, § 62.

⁸¹ Die Website der Regierung berichtete über eine Aussage des Direktors des Amts für Einwanderung und Asyl, nach der mehr als 414.000 illegale Grenzübertritte registriert wurden. Die Zahl der Asylanträge liegt bei 177.135, die Differenz berücksichtigt die Personen, die Ungarn betreten, aber keinen Asylantrag stellten. Die meisten von ihnen wurden aktiv von der Regierung zur österreichischen Grenze gebracht. Die Quelle der

vatpersonen, die das gleiche anboten, in manchen Fällen Anklage wegen Menschenschmuggels erhoben,⁸² wie beispielsweise 2015 bei freiwilligen Helfern aus Österreich.⁸³

6 Aufnahmebedingungen

Nach der Fertigstellung des Zauns wurde das größte Aufnahmezentrum in Debrecen geschlossen.⁸⁴ Andere bis dahin durchgängig geöffnete Aufnahmezentren wurden schrittweise stillgelegt, sodass im Sommer 2017 praktisch keine Aufnahmeeinrichtungen mehr offen waren, um neuankommende Asylsuchende aufzunehmen⁸⁵. Die Kalkulation dahinter – soweit von den Fakten untermauert – muss gewesen sein, dass Asylsuchende die harten Bedingungen so unattraktiv finden, dass sie gar nicht erst kommen.

Nicht nur die Aufnahmebedingungen wurden auf das absolute Minimum reduziert. Auch die Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ist weder formell festgeschrieben noch garantiert, was einen Widerspruch zu Art. 21 und 22 der Aufnahmerichtlinie und Art. 24 der Verfahrensrichtlinie darstellen könnte.

Die Vermutung ist schwer zu widerlegen, dass es die strategische Absicht Ungarns war, die Aufnahmeverfahren so weit zu verlangsamen und parallel dazu die Aufnahmebedingungen und das Rechtssystem so weit zu ändern, dass die Gerichte anderer EU-Staaten eine Dublin-Rückführung nach Ungarn verbieten⁸⁶. Nachdem einige nationale Gerichte bereits Dublin-Rückführungen nach Ungarn verboten

Grenzübertritte ist: <http://www.kormany.hu/>, (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁸² Embercsempészeket fogtak el Hegyeshalom közelében, in: <http://www.origo.hu/>, August 2015 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017): „Két magyar embercsempészt és hat illegális bevándorlót fogtak el Hegyeshalom közelében a mosonmagyaróvári rendőrök“ (Zwei ungarische Schmuggler und sechs illegale Immigranten wurden im Gefängnis von Hegyeshalom von der Polizei von Mosonmagyaróvár inhaftiert).

⁸³ Der Autor bekam die Information darüber direkt. Siehe auch: Lena Greiner: Privatleute holen Flüchtliche von der Straße, in: <http://www.spiegel.de/>, 7. September 2015 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁸⁴ Resolution der Regierung 1724/2015. (X. 7.), die die Schließung des Aufnahmezentrums am 31. Oktober 2015 und der Haftanstalt für Asylbewerber am 15. Dezember 2015 anordnete.

⁸⁵ Von 410 Asylsuchenden, die am 8. Mai 2017 in Ungarn waren, waren elf in offenen Aufnahmezentren untergebracht. Hungarian Helsinki Committee: Hungary: Key Asylum Figures as of 1 June 2017, in: <http://www.helsinki.hu> (Web, letzter Zugriff 21.07.2017).

⁸⁶ ECRE: Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary, in: <http://www.asylumlawdatabase.eu/>, 8. August 2016 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017)

hatten⁸⁷, verlangte im April 2017 der UNHCR einen kompletten Stopp von Rückführungen nach Ungarn.⁸⁸

Das „Durchwinken“ von Hunderttausenden von Migranten, die weder einen Antrag auf internationalen Schutz stellen noch die Bedingung einer Einreise nach dem Schengen Border Code⁸⁹ erfüllen konnten⁹⁰, stellt einen Widerspruch zum Schengen Border Code und der Rückführungsrichtlinie⁹¹ dar, die klar definieren, wie im Fall von irregulären Migranten, die keinen internationalen Schutz beantragen, vorgegangen werden muss.

7 Abschottung gegenüber einer Lösung durch die EU

Die auffallendste Manifestation von Ungarns Trittbrettfahren ist die komplette Ablehnung⁹² einer Beteiligung am Umsiedlungs-⁹³ und Neuansiedlungssystem⁹⁴, das von der EU beschlossen bzw. vorgeschlagen wurde.⁹⁵

⁸⁷ AIDA: Hungary: Calls for suspension of Dublin transfers and policy shift by Germany, in: <http://www.asylumineurope.org/>, vom Mai 2017 (Web, letzter Zugriff 22.07.2017).

⁸⁸ Cécile Pouilly: UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under EU Dublin regulation, 10. April 2017, in: <http://www.unhcr.org/> (Web, letzter Zugriff 22.07.2017).

⁸⁹ Gegenwärtig: Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) OJ L 77, 23. März 2016, S. 1-52.

⁹⁰ Gegenwärtig: Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) OJ L 77, 23. März 2016, S. 1-52. Die längste Zeit über: Verordnung (EG) No. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) OJ L 105, 13. April 2006, S. 1-32.

⁹¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehörigen, OJ L 348, 24.12.2008, S. 98-107.

⁹² Siehe zum Verfahren: Kees Groenendijk/Boldizsár Nagy: Hungary's appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle? In: <http://eumigration-lawblog.eu/>, Dezember 2015 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁹³ Entscheidung zur Umverteilung, Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zu Gunsten von Italien und Griechenland; Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

⁹⁴ Die Neuansiedelungsentscheidung erging in Form einer Zusammenfassung des (JHA) Ratsdokuments Nr. 11130/15, 22. Juli 2015.

⁹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing

Am 3. Dezember 2015 klagte die ungarische Regierung vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den Beschluss des Rates 2015/1601 vom 22. September 2015⁹⁶, der die Umsiedlung von 1294 „klar schutzbedürftigen“ Asylsuchenden nach Ungarn vorsah.⁹⁷ Die Klage weist erhebliche Ähnlichkeiten mit einer Klage der Slowakischen Republik auf.⁹⁸ Die Klagegründe weisen teils auf die Grenzen der in Art. 78 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Befugnis des Rats hin, auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten zu erlassen, sollten sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden. Diese Befugnis, so die Klagegründe, ermächtigt den Rat nicht dazu, von einem Gesetzgebungsakt abzuweichen. Ferner rügen Ungarn und die Slowakische Republik verschiedene Verfahrensfehler, die bei der Verabschiedung des Beschlusses begangen worden seien. Generalanwalt Bots Schlussantrag, in dem er die Abweisung der Klagen vorschlug, wurde am 27. Juli 2017 veröffentlicht⁹⁹.

Das Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs vom 6. September 2017 folgt weitgehend den Schlussanträgen des Generalanwalts und weist alle Klagegründe von der Slowakei und Ungarn ab. Der EuGH befand unter anderem, dass vorläufige Maßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV erlassen werden, grundsätzlich auch von Bestimmungen in Gesetzgebungsakten abweichen können. Jedoch müsse der Anwendungsbereich solcher Abweichungen sowohl inhaltlich als auch zeitlich in der Weise begrenzt sein, dass sie sich darauf beschränken, schnell und effektiv durch eine vorläufige Regelung auf eine ganz bestimmte Krisensituation zu reagieren. Nach Auffassung des Gerichts entsprach der angefochtene Beschluss diesen Anforderungen und stand dementsprechend im Einklang mit Art. 78 Abs. 3 AEUV. Der Gerichtshof sah zudem die die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens für den Erlass des angefochtenen Beschlusses betreffenden Klagegründe als unbegründet an. Dabei scheint die außerordentliche Natur des

the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) COM(2016) 270 final, 4. Mai 2016): Die Kommission schlug eine weitgreifende Neuregelung des Dublin-Systems vor, die auch einen „korrekten Verteilungsmechanismus“ anhand von Referenzzahlen vorsah. Der Umverteilungsmechanismus sah vor, ab einer Überschreitung von 150% der Referenznummer die Asylantragsteller in andere Länder umzuverteilen. Die Referenznummer bestimmt sich nach der Bevölkerungsgröße und dem BIP.

⁹⁶ Rechtssache C-647/15 Ungarn/Rat, OJ L C 38/43, 1. Februar 2016.

⁹⁷ Rechtssache C-647/15, Ungarn / Rat der Europäischen Union, Klage, eingereicht am 3. Dezember 2015; in: <http://curia.europa.eu/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁹⁸ Rechtssache C-643/15, Slowakische Republik / Rat der Europäischen Union, Klage, eingereicht am 2. Dezember 2015, in: <http://curia.europa.eu/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

⁹⁹ Ebd.

Verfahrens unter Art. 78 Abs. 3 AEUV eine gewisse Rolle zu spielen und die Aussagen des EuGH erscheinen nicht in allen Hinsichten als verallgemeinerungsfähig.¹⁰⁰

Auch vor dem ungarischen Verfassungsgericht läuft ein Verfahren, in dem das Gericht die Vereinbarkeit des Ratsbeschlusses mit dem ungarischen Grundgesetz überprüfen soll. Beantragt wurde das Verfahren vom Parlamentsbeauftragten für Grundrechte im Rahmen einer abstrakten Auslegung von Art. XIV (1) (Verbot der Kollektivausweisung) und Art. E (2) (Integrationsklausel) des Ungarischen Grundgesetzes.¹⁰¹ Der Antrag macht aber klar, dass der Ombudsmann eine Auslegung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Beschluss 2015/1601/EU des Rates vom 22. September 2015 beantragt.

Verfassungsrechtlich bedeutsamer ist der Hinweis des Antrags auf die Integrationsbeschränkungen des Art. E (2) des Grundgesetzes.¹⁰² Demnach enthalte die Integrationsklausel in Art. E (2) des Grundgesetzes gleich zwei Vorbehalte, die in einem anderen Kontext vom deutschen Bundesverfassungsgericht entwickelt worden sind: einen *ultra-vires*-Vorbehalt nach dem Muster des Maastricht-Urteils und einen Grundrechtsvorbehalt nach dem Muster des Solange-I-Beschlusses.¹⁰³ Nach dem Antrag verletze der Beschluss 2015/1601/EU des Rates beide Integrationsbeschränkungen, insoweit der Beschluss *ultra vires* ergangen sei und mit den Grundrechten des Grundgesetzes, vor allem mit dem Verbot der Kollektivausweisung in Art. XIV (1) unGG unvereinbar sei.

Zum Verbot der Kollektivausweisung in Art. XIV (1) unGG liegt bislang keine Rechtsprechung vor. Deshalb beruft sich der Antrag auf Art. 4 des 4. ZP EMRK sowie Art. 19 (1) Charta der Grundrechte der EU, die als Auslegungshilfe herangezogen werden können. Ob dieses Argument Aussicht auf Erfolg hat, ist fraglich, da zumindest die einschlägige Rechtsprechung des EGMR zu Art. 4 des 4. ZP EMRK es für ausreichend hält, wenn die Identität der ausgewiesenen Person

¹⁰⁰ Urteil vom 6. September 2017, C-643/15 und C-647/15 Slowakische Republik und Ungarn gegen Rat der Europäischen Union, Rn. 78. und 136 ff.

¹⁰¹ Der Antrag ist verfügbar unter <http://public.mkab.hu/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

¹⁰² Art. E (2) GGUng: „Ungarn kann im Interesse seiner Teilnahme an der Europäischen Union als Mitgliedstaat aufgrund internationaler Verträge – bis zu einem zur Ausübung der aus den Gründungsverträgen entstammenden Rechte und zur Erfüllung der Verpflichtungen erforderlichen Maße – einzelne seiner dem Grundgesetz entstammenden Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten über die Institutionen der Europäischen Union ausüben.“

¹⁰³ Hierzu im Detail s. Pál Sonnevend: *Die offene Staatlichkeit in Ungarn*, in: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, hg. von: Armin von Bogdandy/Peter M. Huber/Pedro C. Vilalón, Band II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht, Heidelberg 2008, S. 379 ff.

festgestellt und die relevanten Informationen in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache mitgeteilt werden.¹⁰⁴

Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Manuskripts liegt noch keine Entscheidung des Verfassungsgerichts in der Sache vor. Das Gericht hat allerdings die Grundsatzfragen der Auslegung des Art. E (2) vom Rest des Antrags losgelöst und sie bereits in der Entscheidung 22/2016. (XII. 5.) AB beantwortet.¹⁰⁵ In der Entscheidung setzt sich das Verfassungsgericht zum ersten Mal mit der Auslegung von Art. E (2) unGG auseinander und stellt fest, dass dieser der Anwendung sowohl von *ultra vires* als auch von dem Wesensgehalt der Grundrechte des Grundgesetzes verletzenden Bestimmungen des EU-Rechts im Wege steht. Die Entscheidung führt eine dritte, aus dem Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich nicht folgende, aber offensichtlich von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inspirierte, Integrationsbeschränkung ein: den Schutz der Identität des Grundgesetzes. Diese Beschränkungen werden im Tenor der Entscheidung wie folgt zusammengefasst: „Das Verfassungsgericht ist befugt, im Rahmen der Ausübung seiner Kompetenzen auf Antrag zu überprüfen, ob die gemeinsame Kompetenzzusammenfassung aufgrund von Artikel E (2) des Grundgesetzes die Menschenwürde, andere Grundrechte oder die Souveränität und die auf der historischen Verfassung beruhende Identität Ungarns verletzt.“

Unabhängig von der Frage, inwieweit die Verfassungsidentität und „die Identität Ungarns“ identisch sind, bleiben die Konturen der so gefundenen Verfassungsidentität Ungarns erst einmal eher vage. Die Entscheidungsgründe leiten sie aus der Gesamtheit des Grundgesetzes und der „historischen Verfassung“ ab.¹⁰⁶ Dies deutet darauf hin, dass sich die Verfassungsidentität Ungarns auch anhand von nicht normativen, außerverfassungsrechtlichen Quellen bestimmen lässt, da die historische Verfassung keine normative Kraft besitzt. Lediglich die Errungenschaften der historischen Verfassung sollen aufgrund von Art. R (3) des Grundgesetzes bei der Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden.¹⁰⁷ Um die Identität des Grundgesetzes zu konkretisieren, nennt die Entscheidung die folgenden Bereiche als Teile der Identität: „die Freiheitsrechte, die Gewaltenteilung, die republikanische Staatsform, den Schutz staatsrechtlicher Autonomien, die Religi-

¹⁰⁴ EGMR, Urteil v. 20.07.2007 Čonka/Belgium, 51564/99; EGMR, Urteil (GK) v. 23.02.2012 Sultani/France, 45223/05; EGMR, Urteil v. 23.07.2013, Hirsi Jamaa and others/Italy, 27765/09.

¹⁰⁵ Der Antrag ist verfügbar unter <http://public.mkab.hu/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017). Zur Entscheidung s.: Chrnowski Nóra/Vincze Attila: *Őnazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján*, in: *Jogtudományi Közlöny* 3 (2017), S. 117 ff.

¹⁰⁶ Entscheidung 22/2016 (XII. 5.) AB, Rn. 64.

¹⁰⁷ Für die Auslegung und Bedeutung von Art. R (3) GGÜng s.: András Jakab/ Sonnevend Pál: *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*, in: *ZaöRV* 72 (2012), S. 79, 85.

onsfreiheit, die gesetzmäßige Gewaltausübung, den Parlamentarismus, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Anerkennung der richterlichen Gewalt und den Schutz der Minderheiten“.¹⁰⁸

Welche Rolle die so verstandenen Integrationsschranken des Grundgesetzes bei der Beurteilung der Asylgesetzgebung der EU und des Beschlusses 2015/1601/EU des Rates spielen werden, ist noch nicht abzusehen. Auf jeden Fall baut die Entscheidung 22/2016 (XII. 15.) ein gewisses Bedrohungspotential auf. Falls dieses Bedrohungspotential aktiviert wird, könnte die Abschottung des einschlägigen Rechtsbereichs gegenüber dem Recht der Europäischen Union vorantreiben.

8 Verletzung höherrangigen Rechts (Völkerrecht, Unionsrecht, nationales Recht) – Abschließende Bemerkungen

Was die Verletzungen von EU-Recht betrifft, so bieten das Schreiben der Kommission vom 6. Oktober 2015 und die Zusammenfassung des ungarischen Helsinki-Komitees über die im September 2015 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen eine erste Orientierung.¹⁰⁹ Diese Beobachtungen wurden in die obige Analyse bereits aufgenommen.

Die Kommission hat im Dezember 2015 ein Verletzungsverfahren eingeleitet¹¹⁰, dem folgte am 17. Mai 2017 ein Ergänzungsschreiben, das auf die Änderungen von 2017 reagiert.¹¹¹ Die Kommission kritisiert drei zentrale Punkte: 1) verfahrensrechtliche Verletzungen, 2) Verletzungen der Regelungen über die Rückführung in einen sicheren Drittstaat, 3) Verletzungen der Europäischen Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie durch den Freiheitsentzug von Antragstellern unter harten Bedingungen.¹¹² Eigenständige Vertragsverletzungsverfahren wurden gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn eingeleitet wegen ihrer fehlenden Bereitschaft, sich an dem Umsiedlungssystem zu beteiligen, und

¹⁰⁸ Entscheidung 22/2016 (XII. 5.) AB, Rn. 65.

¹⁰⁹ Europäische Kommission, Ref. Ares (2015)4109816 – 06. Oktober 2015, in: <http://www.statewatch.org/> (Web, letzter Zugriff 21.09.2017); Hungarian Helsinki Committee: No country for refugees – new asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary, 18.09.2015, in: <http://helsinki.hu/>, September 2015 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

¹¹⁰ Europäische Kommission: Kommission leitet gegen Ungarn Vertragsverletzungsverfahren wegen asylrechtlicher Verstöße ein, Pressemitteilung, in: <http://europa.eu/>, Dezember 2015 (Web, letzter Zugriff 23.07.2017).

¹¹¹ Europäische Kommission: Kommission unternimmt weitere Schritte im asylrechtsbezogenen Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, Pressemitteilung, in: <http://europa.eu>, Mai 2017 (Web, letzter Zugriff 23.07.2017).

¹¹² Ebd.

dem daraus resultierenden Verstoß gegen die 2015 vom Rat getroffenen Entscheidung zur Umsiedlung.¹¹³ Die Antwort der Ungarischen Regierung darauf war eine demütigende Zurückweisung, die die Kommission dämonisierte.¹¹⁴

Es ist nicht notwendig, in die potentiellen Verstöße gegen das Völker- und Unionsrecht tiefer einzusteigen. Wir möchten aber aufzeigen, dass es unvermeidbar zu Konflikten kommt, wenn versicherheitlichende nationale Aktionen mit einem Ausnahmezustand begründet werden – innerhalb eines Systems wie des EU-Rechts, das während eines „plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“ nach Art. 78 (3) AEUV selbst auf diese Logik nicht zurückgreift. Die EU hielt es für möglich, innerhalb des bereits vorhandenen Rechtsrahmens oder zumindest mit regulären Änderungen des Rechts auf die Ereignisse zu reagieren.¹¹⁵ Im Gegensatz dazu ruft die ungarische Regierung den Ausnahmezustand ins Leben, um die Pflichten aus dem Asyl- und dem Schengen-Acquis zu umgehen. Es ist am Europäischen Gerichtshof und anderen Gerichten zu entscheiden, ob das Außerkraftsetzen des Unionsrechts und die Nichtanwendung verbindlicher Normen mit den Argumenten Ungarns entschuldigt werden kann.

Verstöße gegen nationales Recht wurden regelmäßig umgangen, indem rückwirkend Gesetze geändert wurden, wie z.B. durch das Ignorieren der obligatorischen Einschätzung der Umwelteinwirkung eines so gravierenden Eingriffs in die Natur wie des Zaunbaus.

Eine detaillierte Analyse der Verstöße gegen das ungarische Recht würde den Rahmen des Beitrags sprengen, zumal die meisten mit Verstößen gegen internationales und Unionsrecht übereinstimmen, das in ungarisches Recht umgesetzt oder implementiert wurde. Asylsuchende Familien hinter Stacheldraht in Plastikcontainern auch bei großer Hitze von 40 Grad ohne Klimaanlage festzuhalten und den Bewohnern noch nicht einmal zu erlauben, einen Ventilator zu benutzen,¹¹⁶ stellt mit großer Wahrscheinlichkeit eine unmenschliche Behandlung dar, die auch nach

¹¹³ Europäische Kommission: Umsiedlung: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen ein, Pressemitteilung, in: <http://europa.eu>, Juni 2017 (Web, letzter Zugriff 23.07.2017).

¹¹⁴ Ministry of Justice: The European Commission is holding a show trial, 13. Juli 2017, in: <http://www.kormany.hu/>, Juni 2017 (Web, letzter Zugriff 23.07.2017). Die offizielle Homepage der Regierung berichtete am 13. Juli 2017: Nach der Meinung des Stellvertretenden Justizministers Pál Völner führt die Europäische Kommission einen Schauprozess bezüglich der Quote, weil sie kein Vertragsverletzungsverfahren gegen alle anderen Staaten, die sich nicht ihr entsprechend verhalten, eingeleitet hat. „Die Position der Kommission ist auf einer Linie mit George Soros’ Absichten, der möchte, dass Brüssel seinen eigenen Migrationsplan übernimmt“ betonte er.

¹¹⁵ Zu sehen an dem Gesamtpaket der Überarbeitung des EU-Acquis im Frühling und Sommer 2016.

¹¹⁶ Dercsényi Dávid: Hoség, nincs légkondi, elkésredés a tranzitónában – a háború után újabb pokol [Hitze, keine Klimaanlage, Erbitterung in der Transitzone - wieder Hell nach dem Krieg], in: <http://hvg.hu/>, 4. August 2017 (Web, letzter Zugriff 04.08.2017).

ungarischem Recht verboten ist. Diese Umstände waren noch schlimmer als im Jahr 2015, als der EGMR keine Verletzung von Artikel 3 EMRK festgestellt hat, da damals nur das viel kürzere Anerkennungsverfahren durchgeführt wurde, keine erniedrigenden Handschellen verwendet wurden und weniger Menschen die Transitzone bevölkerten.

Neben der harten Behandlung der Asylsuchenden verdient eine Form von Verstößen besondere Erwähnung: Oft verletzt die Regierung das Gesetz, das sie dazu verpflichtet, Gesetzesentwürfe zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu veröffentlichen, bevor diese endgültig beschlossen werden¹¹⁷. Sowohl der UNHCR als auch nationale NGOs haben diese Praxis stark kritisiert, da sie die Kontrollfunktion einer Veröffentlichung unterbindet und verhindert, dass Expertenmeinungen und das Wissen von Praktikern mit einbezogen werden.¹¹⁸

V Zusammenfassung

Artikel 4 (3) EU-Vertrag kodifiziert den Grundsatz der loyalen Kooperation mit folgenden Worten:

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

Man muss nicht nach detaillierten Kommentaren zum Thema suchen¹¹⁹, um festzustellen, dass die Asylpolitik und die Gesetzeslage, die sich in Ungarn zwischen 2015 und 2017 entwickelt haben, allen Kriterien einer loyalen Zusammenarbeit widersprechen. Sie helfen der Union ganz offensichtlich nicht dabei, ihrer Aufgabe nachzukommen, eine solidarische Antwort auf die Herausforderungen zu finden, die in der Ankunft von mehr als 2,5 Millionen Asylsuchenden und anderen Migranten im Zeitraum von 2015 bis Mitte 2017 liegt. Die lange Liste möglicher Verstöße gegen Unionsrecht weist auf die fehlende Bereitschaft hin, angemessene

¹¹⁷ Act CXXXI/2010 über die Beteiligung der Öffentlichkeit am Gesetzgebungsprozess.

¹¹⁸ Siehe beispielsweise die Kommentare des ungarischen Helsinki-Komitees im Frühling 2016: Helsinki-Komitee: A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról, in: <http://www.helsinki.hu/>, März 2017 (Web, letzter Zugriff 21.09.2017).

¹¹⁹ Siehe u.a. Marcus Klamert: *The principle of loyalty in EU law*, Oxford 2014.

Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Gründungsverträgen der EU, aus anderen Beschlüssen (wie dem Umsiedlungsbeschluss) und aus der Rechtsprechung zu treffen.¹²⁰ Besondere Rechte von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus sekundärem Recht sind bedroht. Anderen, die nach dem Völkerrecht nicht schutzbedürftig sind, werden einige ihrer Menschenrechte vorenthalten, ebenso wie das Recht der freiwilligen Ausreise. Auch die oben dargelegte Rhetorik gefährdet ohne Zweifel die Ziele der Union. Die durch den Zaunbau verursachte Verschiebung der Last und die Weigerung, sich an Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogrammen zu beteiligen, bezeugen den fehlenden Willen, mit den anderen Mitgliedstaaten auf eine aufrichtige (oder irgendeine andere) Weise zu kooperieren.

Dieser Beitrag hat außerdem aufgezeigt, dass Parlament und Regierung das Bild der nach Völkerrecht schutzbedürftigen Person pauschal ersetzt haben durch das Bild des illegalen Migranten, der auf unrechtmäßige Weise nach Europa kommt und Absichten hegt, gegen die „Europa und Ungarn verteidigt werden müssen“. Die Errichtung des Grenzzauns, harte Bedingungen für die Migranten sowie Vernachlässigung folgten. Die den Flüchtlingen gegenüber positiv eingestellten Akteure werden angegriffen, Wegbereiter einer ungebremsten Einwanderung zu sein, durch die sowohl die Zerstörung Europas als auch eine Unterwanderung der nationalen Kultur, des Arbeitsmarkts und der inneren Sicherheit drohe. Dazu kam der kurzsichtige politische Schritt, die Ankommenden in die Nachbarländer umzuleiten und vorzugeben, dass das „Flüchtlingsproblem gelöst wurde“.

Dies wurde 2016 auch im Urteil des Falls *Ibrahimi & Abasi v. SSHD*¹²¹ festgestellt:

[The Hungarian asylum regime] is deliberately designed to deter immigrants and to weaken judicial supervision with a view to removing those who are temporarily present in Hungary to third countries. In these circumstances [...] the presumption that Hungary *qua* EU Member State adheres to the *acquis Communautaire* and can be relied upon to respect relevant international law and ECHR rights of the Claimants cannot carry much weight. The objective facts suggest otherwise.¹²²

¹²⁰ Der Europäische Gerichtshof wird entscheiden, ob es sich dabei tatsächlich um eine Handlung der Legislative handelt oder nicht.

¹²¹ United Kingdom: High Court (England and Wales), *Mr Husain Ibrahimi and Mr Mohamed Abasi v The Secretary of State for the Home Department*, [2016] EWHC 2049, 5. August 2016.

¹²² § 159 des Urteils.

Der Gesamtzusammenhang wurde in der Resolution des Europäischen Parlaments zur Situation in Ungarn erörtert¹²³. Darin wird unter Bedauern bemerkt:

Die Entwicklungen in Ungarn hat in den vergangenen Jahren zu einer erheblichen Verschlechterung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Grundrechte geführt, und zwar u. a. in Bezug auf das Recht auf freie Meinungsäußerung, die akademische Freiheit, die Menschenrechte von Migranten, Asylbewerbern und Flüchtlingen, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Einschränkungen und Behinderungen der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, das Recht auf Gleichbehandlung, die Rechte von Angehörigen von Minderheiten – einschließlich Roma, Juden und LGBTI-Personen –, soziale Rechte, die Funktionsweise des Verfassungssystems, die Unabhängigkeit der Justiz und anderer Institutionen und zahlreiche besorgniserregende mutmaßliche Fälle von Korruption und Interessenkonflikten, was in der Gesamtheit gesehen möglicherweise eine aufkommende systematische Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit in diesem Mitgliedstaat darstellt; erachtet den Fall Ungarns als Bewährungsprobe, bei der die EU unter Beweis stellen muss, dass sie willens und in der Lage ist, darauf zu reagieren, dass ein Mitgliedstaat ihre Grundwerte gefährdet und verletzt; stellt mit Besorgnis fest, dass sich auch in einigen anderen Mitgliedstaaten Entwicklungen vollziehen, die beunruhigende Anzeichen für eine ähnliche Aushöhlung des Rechtsstaatsprinzips wie im Fall Ungarns erkennen lassen;

Diese Schlussfolgerungen machen wenig Mut. Die Ziele der ungarischen Regierung und der EU unterscheiden sich stark voneinander und verlaufen nicht parallel, wie sie es eigentlich sollten. Die ungarischen Regelungen zielen auf die „Verteidigung Europas“, aber die Taten zerstören es.

¹²³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Mai 2017 zur Lage in Ungarn2017/2656(RSP).

