

Asylverfahren in Deutschland werden, beginnend mit noch einem Behördenverfahren, erneut geführt.

Infrapolitische Praxen der Betroffenen sind nicht die einzigen operativen Praxen, die die Umsetzung von Dublin erschweren. Im nächsten Kapitel geht es um staatliche operative Praxen, verdeckte Verweigerungsstrategien der Mitgliedstaaten in Bezug auf Dublin.

### 6.2.2 Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten

Im Fall der Auseinandersetzungen um Dublin lassen sich eine Reihe von nicht öffentlich erklärten, verdeckten Verweigerungspraxen von Mitgliedstaaten gegen die Umsetzung Dublins beobachten. Diese sind spezifisch für historische Situationen und verändern sich über die Zeit erheblich. Die drei für Dublin bekanntesten Beispiele für solch staatliche Verweigerungspraxen sind die operativen Praxen der griechischen, italienischen und ungarischen Staatsapparate. Während das Vorgehen der griechischen Behörden schon in der Geschichte Dublins ausführlicher dargestellt wurde (siehe Kapitel 5.3.2), werde ich in diesem Kapitel eine Rekonstruktion der Strategien der italienischen und ungarischen Behörden ergänzen.

Italien kombinierte im Zeitraum von 2012 bis 2015 eine – relativ zu den anderen beiden oben genannten Mitgliedstaaten – großzügige Asyl-Anerkennungspraxis mit miserablen sozialen Bedingungen, einer nur lückenhaften Dokumentation der Fingerabdrücke, der Einladungen zum Weiterwandern und mit der Verweigerung der Kooperation in Dublin-Verfahren. Die griechische Praxis im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 war vor allem geprägt von einem ungenügenden Zugang zum Asylsystem, so gut wie keinen positiven Asyl-Entscheidungen und schlechten sozialen Bedingungen. Die ungarische Behördenpraxis zwischen 2012 und 2014 bestand in systematischer Inhaftierung von Asylsuchenden, unerträglichen Haftbedingungen, Obdachlosigkeit, systematischen Refoulements nach Serbien und phasenweise einer offenen Verweigerung der entsprechenden Behörden, ankommende Überstellungen zu akzeptieren. Allen drei Strategien war gemein, dass sie auf eine Situation zielen, die einen Verbleib von Asylsuchenden in dem jeweiligen Staat unattraktiv machen und Rücküberstellungen erschweren. Die Behörden der drei Mitgliedstaaten verstießen an verschiedenen Punkten gegen geltendes Recht und internationale Vereinbarungen. Sie waren im Unterschied zu beispielsweise den Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten bei den legislativen Verfahren im Rat der Europäischen Union nicht öffentlich erklärt, sondern müssen entlang der tatsächlichen Behördenpraxen und zum Teil im Widerspruch zu der offiziellen Selbstbeschreibung der entsprechenden Staatsapparate rekonstruiert werden.

### 6.2.2.1 Italien

Die Diskussion um die sozialen Bedingungen in Italien ist im Kontext der Rechtskämpfe um Überstellungen nach Italien bereits dargestellt (siehe Kapitel 5.4.2). Im Unterschied vor allem zu Griechenland verliehen die italienischen Behörden zwischen 2012 und 2015 vielen Asylsuchenden einen internationalen Schutzstatus. Unter anderem durch die wirtschaftlichen Krisenprozesse war es für diese Anerkannnten in Italien trotz Arbeitserlaubnis meist schwierig, eine bezahlte Arbeit zu finden. Es gab in Italien sowohl für Italiener\*innen als auch für die Anerkannnten so gut wie keine Sozialhilfe und die Unterkunftssituation war desolat. Im Unterschied zu den meisten Italiener\*innen verfügte der größte Teil der Anerkannnten nicht über soziale und familiäre Netze, die sie in Krisenzeiten auffangen konnten – Anerkannnte konnten bei Wohnungslosigkeit meist nicht zu Verwandten oder Freund\*innen ziehen.

Der naheliegende Ausweg aus dieser schwierigen Situation war für viele Menschen die Weiterwanderung in andere europäische Staaten. Es gibt Berichte, dass dies von Akteur\*innen im italienischen Asylsystem in Kauf genommen und sogar unterstützt wurde. So ist ein Schreiben dokumentiert, mit dem ein Bewohner einer Unterkunft der Caritas in Norditalien am 12. Juli 2012 aus der Unterkunft entlassen und quasi zur Weiterwanderung aufgefordert wurde. Der englische Teil des italienisch-englischen Dokuments<sup>29</sup> besteht im Hauptteil aus folgendem Absatz:

»Your ›titolo di viaggio‹ and ›permit of stay‹ give you free possibility of travelling around in Italy, Europe, the world. In this way you can apply for a work wherever you want and run your own life as better you want. By receiving these documents, both Caritas and [Name der Unterkunft] hospitality are ended. Into a few days you will receive all the remaining ›pocket money‹ and a contribution for your travel. Then, both Caritas [Ortsname] and [Name der Unterkunft] will no longer support nor accomodate you.  
Your signature means that you understand and accept this letter«

Dabei ist dieses Schreiben nicht repräsentativ für das Vorgehen der Unternehmungsbereiber\*innen in Italien – es wurde nach Auskunft der Caritas Italiana nur 2012 für kurze Zeit benutzt und der Unterzeichner, der Direktor der Unterkunft, war Ende 2012 schon nicht mehr im Amt. Allerdings ist dieses Dokument auch nicht das einzige Indiz: Die Praxis, den Bewohner\*innen der Unterkünfte bei ihrer Entlassung Geld auszuzahlen, sorgte im Frühjahr 2013 für Aufregung in den deutschen Medien. Das bayrische Onlinemedium tz.de veröffentlichte schon am 07. März 2013 einen Artikel unter dem Titel »500-Euro-Abschiebung – Italien wirft Flüchtlinge mit Pass und Geld raus« (Christandl 2012). Am 28. Mai 2013 legte die Welt in einem Artikel nach und schrieb:

29 Das unveröffentlichte Dokument liegt mir in Kopie vor.

»Die aus Italien nach Hamburg gekommenen Flüchtlinge aus Libyen sind von den italienischen Behörden offenbar gezielt zur Weiterreise nach Deutschland animiert und dabei auch finanziell unterstützt worden. In einem Schreiben des Bundesministeriums des Inneren aus Berlin an die Ausländerreferenten der Bundesländer ist von 500 Euro die Rede, die in Italien unter der Voraussetzung gezahlt wurden, dass die Flüchtlinge freiwillig die dortigen Einrichtungen verlassen. Mehrere Tausend haben davon Gebrauch gemacht.« (Welt 2020)

Laut Spiegel Online vom 29. Mai 2013 informierte auch das Bundesinnenministerium die Ausländerbeauftragten der Länder über eine entsprechende Praxis Italiens. Mit einem Unterschied zu der Darstellung in der Boulevardpresse: Die Auszahlung war nicht an die Bedingung geknüpft, das Land zu verlassen. Die italienische Regierung habe zudem die Bundesregierung auf einem Treffen einer deutsch-italienischen Task Force in Berlin über diese Praxis in Kenntnis gesetzt und letztere habe an der Praxis der italienischen Behörden nichts zu beanstanden (vgl. Spiegel Online 2013).

Hintergrund war Ende Februar 2013 die Schließung des größten Teils der im sogenannten »Notstand Nordafrika« geschaffenen Unterkünfte<sup>30</sup> und damit das Ende der Unterbringung für etwa 13.000 Personen (vgl. Ghelli 2013). Standardmäßig zahlten die italienischen Behörden anerkannten Untergebrachten in den entsprechenden Unterkünften bei ihrem Auszug 500€ als Unterstützungsleistung. Gleichzeitig berechnete der italienische Aufenthaltstitel zu einem bis zu drei Monate langen Aufenthalt in anderen Staaten des Schengenraums. Weder die Auszahlung einer staatlichen Unterstützungsleistung an die in die Obdachlosigkeit entlassenen Untergebrachten noch die eventuell daran anschließende Reise innerhalb des Schengenraums war deshalb ein Gesetzesverstoß. Die Asylsuchenden reagierten unterschiedlich auf die Schließung der Unterkünfte. Neben den vielen Meldungen über Migration nach Deutschland wurde auch berichtet, dass Entlassene die Annahme der 500€ verweigerten und darauf bestanden, in den Unterkünften bleiben zu können (vgl. ebd.).

In den parallel stattfindenden Verhandlungen um Dublin III hatte die italienische Regierung klar gemacht, dass sie nicht glücklich über die ihr vom Dublin-Regime zugeschriebene Rolle als Türsteherin Europas war. Die oben erwähnte Kombination aus der relativ häufigen Vergabe eines Schutzstatus und des damit korrespondierenden Aufenthaltstitels, welcher zu Reisen im Schengenraum berechtigt und der schlechten sozialen Situation in Italien, machte die Weiterreise in andere Staaten zu einer naheliegenden Option – völlig unabhängig davon, ob diese Situation von den italienischen Behörden intendiert war oder nicht.

---

30 Das Programm Notstand Nordafrika ist ausführlich in dem Bericht von Judith Gleitze (2012) beschrieben.

Problematisch wurde diese Situation rechtlich dann, wenn die weitergereisten Migrant\*innen sich in einem anderen Schengenstaat ein neues Leben aufbauen wollten. Denn der italienische Aufenthaltstitel berechtigt weder zum dauerhaften Aufenthalt in einem anderen Schengenstaat, noch erlaubt er dort die Aufnahme einer Arbeit. Anerkannte aus Italien wurden dadurch in anderen Schengenstaaten in informelle Arbeitsbeziehungen gedrängt. Stellten Sie einen erneuten Asylantrag, um ihren Aufenthalt zu legalisieren, wurden sie mit einem Dublin-Verfahren und einer Rücküberstellung nach Italien konfrontiert. Kam dabei heraus, dass sie in Italien nicht nur ein Asylverfahren begonnen, sondern schon positiv abgeschlossen hatten, fielen sie nicht mehr unter die Dublin III-Verordnung und konnten der Abschiebung nicht durch das Verstreichenlassen der Überstellungsfrist entgehen. Noch komplexer wurde die Situation, wenn bei einer Person durch den langen Aufenthalt im Ausland der italienische Aufenthaltstitel ausgelaufen war und deshalb auch in Italien kein legaler Aufenthaltsstatus mehr bestand.

Während bei den Schließungen der Unterkünfte und den Geldauszahlungen nur spekuliert werden kann, inwieweit von den professionellen Akteur\*innen damit eine Aufforderung zur Weiterreise intendiert war, gibt es bei anderen Praxen klarere Belege für intentionales Behördenhandeln. Wie schon beschrieben hatte die Kommission in einer ersten Evaluation der Eurodac-Daten die Anzahl der gespeicherten Datensets von Fingerabdrücken der Kategorie 2, also Fingerabdruckdaten die im Kontext eines illegalisierten Grenzüberttritts aufgenommen wurden, als »extrem niedrig« bezeichnet (vgl. Europäische Kommission 2007b, S. 39) (siehe auch Kapitel 5.3). Die Behörden aller Mitgliedstaaten zusammen luden viel weniger dieser Fingerabdruckdaten von den Außengrenzen in die Datenbank, als zu erwarten war. Bis 2015 sind mir diesbezüglich keine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Daten zugänglich. Es ist mir deshalb nicht möglich, diese Verweigerungspraxis auf der Grundlage quantitativer Daten einzelnen Mitgliedstaaten zuzuordnen, so auch nicht Italien. Allerdings existiert eine Vielzahl von Berichten von Migrant\*innen, die trotz Kontakt zu Behörden in Italien keine Fingerabdrücke abgeben mussten. Auch finden sich Darstellungen dieser Praxis in den Medien. Ein Beispiel hierfür ist die Beschreibung der deutsch-italienischen Grenzkontrolle am Bahnhof Bozen im Jahr 2015 in einem Zeitungsartikel von Issio Ehrlich (2015):

»10.34 Uhr, 12.34 Uhr – alle zwei Stunden ereignet sich am Bahnhof Bozen ein Drama. [...] Polizisten marschieren quer über die Gleise zu Bahnsteig 3. Sie suchen Schwarze. Finden sie welche, fordern sie die Schwarzen auf, sich auszuweisen. Haben sie keine Pässe, versperrern die Beamten ihnen den Weg zum Eurocity, der von Verona kommt und nach München fährt. Sollten die Beamten feststellen, dass im Zug bereits größere Gruppen Schwarzer sitzen, beginnt das ganz große Spektakel. Dann zerrn die Uniformierten die Schwarzen aus dem Zug und auf den Bahnsteig. Es ist egal, ob die Männer und Frauen gültige Tickets haben. Jeden Tag wird

die Reise von dutzenden Flüchtlingen auf dem Weg von Italien in den Norden Europas auf diese Weise unterbrochen. Es gilt, illegale Grenzübertritte zu verhindern. Auf dem Bahnhof bleiben verunsicherte, verwirrte Menschen zurück, schreiende Kinder. Angst.« (Ebd.)

Die rabiate Grenzkontrolle am Eurocity bewertet Ehrich als eine Performance, mit der die Beamt\*innen der italienischen Grenzpolizei einen konsequenten Grenzschutz demonstrieren. Eine Performance sind diese Kontrollen für Ehrich deshalb, weil die Gesamtheit der grenzpolizeilichen Maßnahmen nicht geeignet ist Migrant\*innen wirksam an einer Weiterreise zu hindern. Hinter diesen öffentlichen Performances, den Praxen des public transcript (siehe Kapitel 3.3), liegen weitere, verdeckte Praxen, deren Zielsetzung eine sehr andere war:

»Um Härte zu demonstrieren und den Schein europäischer Rechtstaatlichkeit zu wahren, führen die Behörden am Bahnhof Bozen einerseits dieses Schauspiel im Zwei-Stunden-Takt auf und erklären sich seit November zu trinationalen Streifen auf den Eurocity-Zügen bereit. Zugleich stellen sie sicher, dass Flüchtlingen genug andere Wege nach Norden offen stehen.« (Ebd.)

Nachdem die Polizist\*innen People of Color und andere, die ihrem Bild von Flüchtlingen entsprachen, wie beschrieben aus dem Zug geholt und festgehalten hatten, nahmen sie die Namen der mutmaßlichen Asylsuchenden auf. Statt den so Kontrollierten direkt ihre Fingerabdrücke abzunehmen oder sie in Gewahrsam zu nehmen, gaben ihnen die Polizeibeamt\*innen einen Termin, um auf der Polizeidienststelle ihre Fingerabdruckdaten abzugeben (vgl. ebd.). Laut Ehrich wurden diese Termine quasi nie wahrgenommen. Diejenigen Migrant\*innen, die beim nächsten Versuch Regionalzüge statt des Eurocity nahmen, schafften es dann »mindestens nach Österreich, meistens bis nach Deutschland und hin und wieder noch weiter« (ebd.). Durch die Vermeidung der Abnahme der Fingerabdrücke und dem offen lassen von Migrationsrouten in den Norden entstand in Norditalien eine ungewöhnliche Allianz zwischen Asylsuchenden und Teilen der italienischen Staatsapparate. Die Grundlage dieser partiellen Allianz ist das geteilte Interesse an der Weiterreise der Asylsuchenden in andere europäische Länder und die Vermeidung von Rücküberstellungen.

Das dritte Beispiel ist die Weigerung der italienischen Behörden in der Folge des Tarakhel-Urteils individuelle Garantien für überstellte Asylsuchende auszustellen. Damit verhinderten die italienischen Behörden die Überstellung besonders verletzlicher Asylsuchender (siehe Kapitel 5.4.2). Die italienischen Behörden hatten unter Berater\*innen und Rechtsanwält\*innen in dieser Zeit den Ruf, sich in Dublin-Verfahren gegenüber den Behörden der anderen Mitgliedstaaten nicht kooperativ zu

zeigen. Dabei waren die Verweigerungspraxen der italienischen Behörden weit verbreitet, aber nicht öffentlich erklärt.

### 6.2.2.2 Ungarn

Die ungarischen Behörden versuchten wie ihre italienischen Kolleg\*innen zu verhindern, dass Asylsuchende sich in ihrem Staat niederlassen – allerdings mit anderen Mitteln. Ungarn trat im Mai 2004 der Europäischen Union und im Dezember 2007 dem Schengen-Raum bei. Mit Unterstützung der EU verstärkte die ungarische Regierung daraufhin die neue Außengrenze des Schengenraums im Osten und Süden Ungarns. Verstärkt hieß in diesem Fall unter anderem, dass neue Gefängnisse für Migrant\*innen gebaut wurden (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 7). Die systematische Inhaftierung von Asylsuchenden wurde in den darauf folgenden Jahren zum zentralen Element der ungarischen Abschreckungspolitik gegen Einwanderung. Ein Geflüchteter aus dem Iran drückt seine Erfahrungen aus Ungarn in den folgenden Worten aus:

»Wenn du wissen willst, was Ungarn für Flüchtlinge bedeutet, dann musst du versuchen zu verstehen, was es heißt, sechs Monate in einem Gefängnis zu leben, das nur mit Tramadol zu ertragen ist. Ungarn ist das einzige mir bekannte europäische Land, das Menschen in Hochsicherheitsgefängnisse sperrt, nur weil sie einen Asylantrag gestellt haben.« (A. A., Geflüchteter aus dem Iran, zitiert nach Speer und Bayer 2012, S. 12)

In den Jahren vor dem EU Beitritt 2004 war Ungarn im Wesentlichen ein Transitland für Asylsuchende. Das drückte sich unter anderem darin aus, dass

»[...] zwischen 1999 und 2007 52 Prozent aller Antragsteller, beinahe 25.000 Asylsuchende, kurz nach der Registrierung in den ersten Wochen des Verfahrens [verschwand]. Ohne die Mitwirkung der Schleuser wäre das Asylsystem in Ungarn in wenigen Wochen zusammengebrochen.« (Ferenc Köse, Ehrenvorsitzender des Ungarischen Helsinki-Komitees, zitiert nach Speer und Bayer 2012, S. 7)

Durch den Beitritt Ungarns zur Dublin-Verordnung überstellten die Behörden der anderen Mitgliedstaaten einige dieser weitergereisten Asylsuchenden wieder zurück nach Ungarn. Viele Betroffene gingen in Zusammenarbeit mit Rechtsanwält\*innen juristisch gegen diese Überstellungen vor. Zentrales Argument dieser Verfahren waren die unerträglichen Bedingungen für Asylsuchende in Ungarn – vor allem aufgrund der langen Inhaftierung unter höchst problematischen Bedingungen, die nach einer Abschiebung regelmäßig drohte. Im April 2011 veröffentlichte das Ungarische Helsinki Komitee einen Bericht mit dem Titel »Stuck in Jail – Immigration Detention in Hungary (2010)« (Hungarian Helsinki Committee 2011).

In diesem beschreiben die Autor\*innen den starken Ausbau von Gefängnissen für Migrant\*innen in Ungarn zwischen April und Juli 2010 von vier auf fünfzehn Einrichtungen. Einige dieser Gefängnisse waren nur temporär und wurden zum Teil relativ schnell wieder geschlossen. Im gleichen Zeitraum entschied laut dem Bericht das ungarische *Ministry of Justice and Law Enforcement*, dass Asylsuchende generell inhaftiert werden sollten. Zu dieser Zeit wechselte die Regierungsverantwortung von der bis dahin regierenden Sozialistischen Partei Ungarns MSZP auf die völkisch-nationalistische Partei Fidesz unter Victor Orbán (vgl. Elliesen et al. 2018). Die daraus resultierenden Praxen werden von Marion Bayer und Marc Speer in einem Bericht von *bordermonitoring.eu* in Zusammenarbeit mit Pro Asyl im März 2012 dokumentiert (Speer und Bayer 2012). Weil dieser Bericht und der Folgebericht von Speer und Bayer die Praxen der ungarischen Behörden in der entscheidenden Phase zwischen dem EU Beitritt Ungarns und dem Sommer der Migration dokumentiert, ist er eine für dieses Kapitel zentrale Quelle.

Im Unterschied zu Griechenland waren die Anerkennungsquoten im ungarischen Asylsystem für Asylsuchende, die nicht direkt an den Grenzen rechtswidrig nach Serbien oder die Ukraine zurückgeschoben wurden, relativ hoch (vgl. ebd., S. 10). Die Probleme in Ungarn waren andere: Im März 2010, gab die ungarische Grenzpolizei zusammen mit dem *Office of Immigration and Nationality* (OIN), welches dem deutschen BAMF entspricht, eine Verfügung heraus. Nach dieser sollten alle Migrant\*innen, die in Ungarn ohne Aufenthaltstitel aufgegriffen wurden, inhaftiert werden. Diese Inhaftierungen waren unabhängig davon, ob die Migrant\*innen zuvor einen Asylantrag gestellt hatten oder nicht (vgl. ebd., S. 13). Entsprechend wurde seit April 2010 die Mehrzahl der Asylsuchenden in Ungarn eingesperrt:

»Since April 2010, asylum detention has become the rule rather than the exception. Some 1,102 asylum-seekers were reported to have applied for asylum while in detention in 2011, representing two-thirds of the total number of asylum applicants.« (UNHCR 2012a, S. 15)

In dieser Phase des ungarischen Haftregimes wurden die Betroffenen offiziell nicht inhaftiert, weil sie einen Asylantrag stellten, sondern obwohl sie einen Asylantrag stellten. Die ungarischen Behörden stellten Migrant\*innen nach einem unerlaubten Grenzübertritt, unerlaubten Aufenthalt oder bei einer Dublin Überstellung nach Ungarn, direkt bei Aufgriff einen Abschiebebescheid aus. Dieser Abschiebebescheid war dann die juristische Grundlage der Haft und auch ein Asylantrag änderte nichts an der Inhaftierung der Betroffenen (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 12). Da es für Asylsuchende kaum legale Einreisemöglichkeiten nach Ungarn gab, traf diese Maßnahme so gut wie alle Asylsuchenden, die Kontakt mit den ungarischen Behörden hatten.

Durch ein neues Asyl- und Migrationsgesetz verschärfte die ungarische Legislative am 24.12.2010 in einem nächsten Schritt das Asylrecht und schufen eine gesetzliche Regelung für diese Inhaftierungen, deren Grundlage bis dahin die erwähnte exekutive Verfügung war. Sie schrieb die Inhaftierung während der Dublin-Verfahren gesetzlich vor und erhöhte die maximale Haftdauer von sechs auf zwölf Monate (vgl. ebd., S. 11). Die vorgesehene gerichtliche Überprüfung der Haft vor deren Verlängerung war dabei nur eine Formalität: In den Jahren 2011 und 2012 wurden nur in 3 von 5000 untersuchten Fällen die Inhaftierung der Migrant\*innen durch ein Gericht beendet (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 8).

Die Stimmung in den Gefängnissen für Asylsuchende war extrem angespannt und von körperlicher Gewalt des Wachpersonals gegenüber Häftlingen, rassistischen Vorfällen, Protesten, Gewalt und Selbstverletzungen geprägt. Bayer und Speer dokumentierten Hungerstreiks in den Gefängnissen in Salgótarján, Debrecen, Eger, Csongrád und Baja (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 16). Das Personal versuchte in den Haftanstalten den Spannungen durch die systematische Verabreichung des Opioids Tramadol an die Inhaftierten zu begegnen. Viele Inhaftierte wurden abhängig. Im genannten Bericht wurde dazu ein Schreiben des UNHCR an eine Rechtsanwältin in Frankfurt a.M. dokumentiert:

»Im September 2011 berichten inhaftierte Asylsuchende auch, dass ihnen systematisch Drogen oder Beruhigungsmittel verabreicht wurden, was zum Teil zur Abhängigkeit führe. Diese Information wurde von Mitarbeitern jener Aufnahmeeinrichtungen bestätigt, wo[hin] Asylsuchende zum Teil nach Ende einer Inhaftierung überstellt worden waren.« (UNHCR, dokumentiert in Speer und Bayer 2012, S. 16)

Auch Dublin-Rückkehrer\*innen waren von diesen systematischen Inhaftierungen betroffen.

Neben der Inhaftierung von Asylsuchenden war im Fall von Dublin-Rückkehrenden nach Ungarn besonders problematisch, dass das ungarische Asylsystem es nicht erlaubte, ein in Ungarn begonnenes Asylverfahren nach der Rücküberstellung fortzusetzen. Ein entsprechender Antrag wurde als Asylfolgeantrag gewertet und Asylfolgeanträge hatten in Ungarn in der Regel keine aufschiebende Wirkung in Bezug auf Abschiebungen. Es konnte so passieren, dass eine Person trotz eines Asylantrages innerhalb der EU ohne Asylverfahren in einen Drittstaat abgeschoben wurde – ein Phänomen, das durch Dublin eigentlich ausgeschlossen werden sollte (vgl. UNHCR 2012a, S. 8). Solche Refoulements<sup>31</sup> waren vor allem an der ungarisch-ukrainischen und der ungarisch-serbischen Grenze zum Untersuchungszeitpunkt

31 Von einem Refoulement spricht man, wenn eine asylsuchende Person trotz eines gestellten Asylantrags ohne Prüfung dieses Antrags in ein unsicheres Land abgeschoben wird.

des Berichts von Bayer und Speer ein übliches Phänomen. Ungarn stufte Serbien als »sicheren Drittstaat« ein und schob Asylsuchende ohne Prüfung ihres Antrags nach Serbien ab (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 25–26). Dabei warf das serbische Asylsystem bezüglich seiner Qualität viele Fragen auf. So schrieb der UNHCR, dass nur die wenigsten Asylsuchenden in Serbien überhaupt registriert wurden und noch weniger je einen formalen Antrag stellen konnten und angehört wurden. Seit der serbische Staat 2008 die Verantwortung für die Asylverfahren vom UNHCR übernahm, wurde bis zu der Veröffentlichung des UNHCR Berichts im August 2012 in keinem einzigen Fall der Flüchtlingsschutz vergeben (vgl. UNHCR 2012d, S. 5). Vor diesem Hintergrund rief der UNHCR im Oktober 2012 alle Dublin-Staaten dazu auf, von Überstellungen nach Ungarn abzusehen, wenn die Asylsuchenden über Serbien nach Ungarn eingereist waren oder eingereist sein könnten (vgl. UNHCR 2012b, S. 3). In Bezug auf die sozialen Lebensbedingungen problematisieren Bayer und Speer vor allem, dass Asylsuchend, denen ein Schutzstatus zugesprochen wurde, nach ihrer Anerkennung, nur maximal sechs Monate Anspruch auf eine Unterkunft hatten. Danach drohten ihnen Obdachlosigkeit, Armut und rassistische Übergriffe (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 27–32).

Wie auch schon in den Fällen von Überstellungen nach Griechenland und Italien führten die Zustände in Ungarn nach ihrer gerichtsverwertbaren Dokumentation durch NGOs und den UNHCR in vielen Fällen zur Aussetzung von Überstellungen in gerichtlichen Eilverfahren. So ordnete etwa das Verwaltungsgericht Hannover in einem Beschluss vom 18. März 2013 die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen eine Überstellung nach Ungarn an (Az 1 B 2448/13), weil

»nicht unbekannt sein kann, dass systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthaft und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass dieser [der Asylsuchende; DL] tatsächlich Gefahr läuft einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden«.

Dabei verwies die Richter\*in auf einen Beschluss des VG Ansbach vom 07. Januar 2013 (Az 1 A 2447/13), der wiederum auf die Berichte von Bayer und Speer und des UNHCRs vom April 2012 Bezug nahm. Diese beiden Beschlüsse sind nur zwei von vielen ähnlichen Beschlüssen, mit denen deutsche Verwaltungsgerichte zu dieser Zeit Überstellungen nach Ungarn stoppten.

Die politische Situation in Ungarn war Anfang der 2010er Jahre dynamisch. Linksliberale NGOs wie das ungarische Helsinki Komitee, aber auch der UNHCR, die Europäische Kommission und Gerichte übten Druck auf die ungarische Regierung aus (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 9).

*Asylantragsteller\*innen in Ungarn*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asylantragsteller*innen	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	3.390	670	500	115

Quelle: Eurostat, siehe Tabelle 28 im Anhang.

Keine zwei Jahre nach der Asylrechtsverschärfung an Weihnachten 2010 verabschiedete das ungarische Parlament im November 2012 ein Paket von Gesetzesänderungen, welches viele Erleichterungen für Asylsuchende vorsah (vgl. UNHCR 2012c, S. 2). Der entsprechende Bericht des UNHCR schlug sich prompt in laufenden Auseinandersetzungen um Überstellungen nach Ungarn nieder. So schrieb das deutsche Bundesministerium des Innern in einer Stellungnahme zu einem Petitionsverfahren gegen eine Überstellung nach Ungarn unter Bezugnahme auf den UNHCR Bericht vom Dezember 2012:

»Die Gefahr, dass Dublin-Rückkehrern auf Grund unzureichender Aufnahmebedingungen und nicht ausreichendem Schutzzugang für Asylsuchende im Falle einer Rücküberstellung nach Ungarn eine erniedrigende Behandlung drohe, kann damit nicht festgestellt werden, d.h. Also keine systemischen Mängel i.S. der Rechtsprechung des EuGH. [...] Vor diesem Hintergrund sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, die die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes geböten [...].«<sup>32</sup>

Und tatsächlich traten zum 01. Januar 2013 Gesetzesänderungen in Kraft, die unter anderem vorsahen, dass Migrant\*innen nicht mehr inhaftiert werden sollten, wenn sie unmittelbar nach ihrem Aufgriff einen Asylantrag stellten, und dass auch Dublin-Rückkehrende nicht mehr eingesperrt werden sollten.

Diese Erleichterungen sollten nicht lange Bestand haben. Ein halbes Jahr später, am 01. Juli 2013, wurde das Asylgesetz erneut geändert und die Inhaftierung von Asylsuchenden in einer Reihe von Fallkonstellationen erneut eingeführt (vgl. Hungarian Helsinki Committee 2013). Allerdings führte diese Verschärfung nicht wie vor 2013 dazu, dass systematisch der größte Teil der Asylsuchenden inhaftiert wurde (vgl. Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2014, S. 37). Der Sommer der Migration kündigte sich an und die Zahlen der Asylanträge schnellten in die Höhe.

Im Vergleich zu 2012 stiegen die Asylanträge in Ungarn 2013 fast um den Faktor 10, 2014 um den Faktor 20 und 2015 um den Faktor 90. Es gab in Ungarn nicht genug Haftplätze, um diese Menge an Asylsuchenden einzusperren. Unter Anwält\*innen und Asylverfahrensberater\*innen machte damals die Information die Runde, dass die für Haftenweisung zuständige Behörde OIN bei der Entscheidung, welche Asylsuchenden inhaftiert werden sollten, vor allem Dublin-Rückkehrende priorisierte.

Die steigenden Einreisezahlen nach Ungarn und die damit verbundene Überlastung der Ungarischen Haft-, Unterbringungs- und Verfahrensinfrastruktur führen zu einer weiteren Verschärfung des Konfliktes um Asylpolitik und Dublin. Laut

---

32 Der die Situation in Ungarn betreffende Teil der Stellungnahme des BMI vom 11. Juni 2013 liegt mit vor, leider aber keine Aktenzeichen oder Vorgangsnummer des entsprechenden Petitionsverfahrens.

Bayer und Speer wurden zwischen Januar und Juni 2013 etwa 10.000 Asylanträge in Ungarn registriert. Tatsächlich in Unterkünften untergebracht waren im Juni 2013 allerdings nur 2.500 Personen. Obwohl damit nur ein Bruchteil der Asylantragsstellenden untergebracht war, waren die Unterkünfte trotz Notunterbringungen in Zelten und Turnhallen stark überbelegt. Es ist davon auszugehen, dass der größte Teil der restlichen über 7.000 Menschen zu diesem Zeitpunkt schon in andere Mitgliedstaaten weitergewandert war (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 4).

Ab August 2013 sind Fälle dokumentiert, in denen die ungarische Dublin Unit die Annahme von Überstellungen aus »technischen Gründen« verweigerte. So berichtete eine deutsche Rechtsanwältin von einem Fall, in dem eine im August schon zugesagte Überstellung »aufgrund von Kapazitätsüberlastung« von der ungarischen Seite abgesagt wurde. In einem Dokument vom 05.12.2013<sup>33</sup> informierte die ungarische Dublin Unit ihre deutschen Kolleg\*innen darüber, dass sie die Zuständigkeit in einem Dublin-Verfahren nicht übernehmen würde, weil sie der Meinung wäre, die deutsche Dublin Unit hätte sich mit der Anfrage zu viel Zeit gelassen:

»The subjects have been staying in Germany for almost a year without having their application examined by the German asylum authority. Although within the Dublin II Regulation there is no time limit a take back request should be send within, we are on the opinion that you should have conducted the Dublin procedure long ago. [...] Because of the above mentioned circumstances Hungary does not deem itself responsible for examining the above mentioned person's asylum application.«

Diese Art der Reaktion verdeutlicht die selbstbewusste und unverblünte Art, mit der die ungarische Verwaltung zu dieser Zeit die Annahme von Dublin-Überstellungen verweigert.

In den darauffolgenden Monaten sagte Ungarn immer wieder Überstellungen ab, bis schließlich im Mai 2015 EASO berichtete, dass Ungarn pro Tag aus allen Mitgliedstaaten zusammen nur noch maximal 12 Personen mit Dublin Überstellung per Flugzeug aufnehmen würde (vgl. EASO 2015, S. 6). Diese Regelung führte in Deutschland immer wieder zu wochenlangen Überstellungssperren nach Ungarn, weil die von Ungarn gesetzten Kapazitäten ausgelastet waren. Einige Woche zuvor, am 13. Februar 2015, hielt Orbán eine viel beachtete Rede im ungarischen Radio. In dieser Rede, die kurz darauf übersetzt in den Medien veröffentlicht wurde, stellte er die Position der ungarischen Regierung zu Dublin, Migration, der EU und Asyl dar: Weil migrationspolitische Maßnahmen in Österreich und Deutschland die Weiterwanderung der Asylsuchenden von Ungarn in den Rest der EU verhindern, würde

33 Das Dokument mit der OIN File Number 106-DU-33408/1/2013 und 106-DU-33415/1/2013 ist nicht veröffentlicht, liegt mir aber vor.

Ungarn alle Personen, die unerlaubt die ungarische Grenze überqueren, einsperren und wenn möglich unmittelbar zurückschieben (vgl. [dailynewshungary.com](http://dailynewshungary.com) 2015). Dabei war Orbán klar, dass der ungarische Staat mit diesen Praxen – rechtswidrige Haft, illegale Refoulements und die Verweigerung der Prüfung von Asylanträgen von Asylsuchenden – gegen geltendes EU Recht verstoßen würde. All dies diene der Abschreckung. Die Bedingungen müssten laut Orbán so abschreckend sein, dass Migrant\*innen gar nicht erst nach Ungarn kämen (vgl. ebd.).

Ganz im Sinne dieser Abschreckungspolitik plante die ungarische Regierung im März 2015 eine erneute Verschärfung des Asylrechts, welche unter anderem die Inhaftierung aller Asylsuchender vorsah. Darüber hinaus sollten »Wirtschaftsmigrant\*innen«<sup>34</sup> direkt abgeschoben werden, Asylverfahren auf wenige Tage beschleunigt und Asylsuchende zu Zwangsarbeit verpflichtet werden (Hungarian Helsinki Committee 2015, S. 3). Diese Abschreckungspolitik führte zur Weiterreise vieler Asylsuchender in andere Mitgliedstaaten der EU: Das Helsinki Komitee verwies auf Zahlen der OIN, wonach etwa 80 % der Asylantragsteller\*innen in Ungarn innerhalb von 10 Tagen nach ihrem Antrag untertauchten und das Land verließen (ebd., S. 1). Vor dem Hintergrund dieser Zahlen war eine effektive Umsetzung Dublins von den ungarischen Behörden nicht gewollt. Diese hätte in einer Situation, in der die ungarischen Kapazitäten im Asyl- und Aufnahmesystem schon überlastet waren, potentiell zu einer Vervielfachung der Asylverfahren geführt.

Im Juni 2015 sorgte die ungarische Regierung mit zwei grenzpolitischen Initiativen für Aufsehen. Erstens kündigte Orbán am 17. Juni 2015 den Bau einer 175 Kilometer langen, mit Stacheldraht und Gräben befestigten Zaunanlage an der ungarisch-serbischen Grenze an (vgl. Blume et al. 2016). Zweitens erklärte die ungarische Regierung öffentlich, dass sie aus »technischen Gründen« keine Dublin Überstellungen nach Ungarn mehr akzeptieren würde. Schon am nächsten Tag nahm der ungarische Außenminister, nach Druck der anderen Mitgliedstaaten, vor allem aus Österreich, diese Aussage wieder zurück (vgl. Speer 2015a). Statt einer allgemeinen Verweigerung der Annahme von Überstellungen sei die gestrige Aussage der Regierung so zu deuten, dass diese eine neue Rechtsauffassung zu einer spezifischen Fallkonstellation habe: Die ungarische Regierung sähe sich in Fällen, in denen Migrant\*innen vor ihrer Einreise nach Ungarn über Griechenland in die EU einreisen, nicht mehr zuständig.<sup>35</sup> Die Heftigkeit der damaligen Auseinandersetzung im Juni

34 Im englischen Original der Pressemitteilung des Helsinki Komitees heißt es »livelihood immigrants« (Hungarian Helsinki Committee 2015, S. 3).

35 Damit verortete sich Ungarn in einer bis dahin nicht geklärten rechtlichen Debatte über die Weiterführung der Zuständigkeitsverteilung nach der erklärten Nicht-Zuständigkeit des eigentlich zuständigen Staates. Konkret ist die Frage, welcher Mitgliedstaat zuständig ist, wenn eigentlich Griechenland zuständig wäre, diese Zuständigkeit aber aufgrund der Mängel im Asylsystem nicht gegeben ist. Ungarn konnte sich dabei auf eine Formulierung in der Urteilsbegründung des EuGH im Fall N.S. stützen (EuGH 2011). Die Konsequenz aus dieser

2015 ist vor dem Hintergrund der immer weiter steigenden Zahl an Einreisen über Griechenland und die Balkanroute zu verstehen. Die zentrale politische Rationalität der ungarischen Behörden in dieser Zeit war Abschreckungspolitik. Nach der Erklärung, keine Dublin Überstellungen mehr in Fällen mit Ersteinreise über Griechenland akzeptieren zu wollen, dauerte es nur wenige Wochen bis die Infrastruktur der Abschreckungspolitik durch die Masse der Ein- und Durchreisenden überfordert wurde. Damit brach die materielle Grundlage des Haftregimes weg – obwohl es gesetzlich möglich gewesen wäre, gab es schlicht nicht genug Gefängnisplätze für all die durchreisenden Asylsuchenden in Ungarn:

»[...] die Orban-Regierung [versuchte] bis in den August hinein, die Zahl der Migrantinnen durch Abschreckung zu begrenzen. Die Migrantinnen wurden nach dem Grenzübertritt routinemäßig von der Polizei aufgegriffen und für kurze Zeit in Registrierungslagern unter entwürdigenden Umständen oder sogar über Monate hinweg in der sogenannten »Asylhaft« inhaftiert. Diese Politik der Abschreckung war im Juni, mit wenigen hundert Migrantinnen täglich, vielleicht noch eine denkbare Option. Als aber die Zahlen im Juli auf über 1.000 und im August auf über 3.000 pro Tag stiegen, reichten die Kapazitäten in den Lagern für eine längerfristige Inhaftierung schlichtweg nicht mehr aus. Die Migrantinnen wurden [...] nach kurzer Zeit frei gelassen, woraufhin sie mit dem Zug nach Budapest weiterfuhren.« (Moving Europe 2017, S. 238)

Spätestens damit begannen die Monate des staatlichen Kontrollverlusts, die unter den Schlagworten »Sommer der Migration« und »Flüchtlingskrise« in die europäische Geschichte eingingen und auch eine Zäsur in der Geschichte der Dublin-Verordnung darstellten (siehe Kapitel 5.5).<sup>36</sup>

### 6.2.3 Zwischenfazit und Analyse: Operative Kämpfe

Bei infrapolitischen Kämpfen gegen Abschiebungen ist die Verschleierung der eigenen Identität die wichtigste Widerstandspraxis:

---

Rechtsauslegung wäre, dass im Fall von systemischen Mängeln in einem Grenzstaat des gemeinsamen Territoriums der Mitgliedstaaten Asylsuchende, die über diesen »gefallenen« Mitgliedstaat einreisen, sich den Ort der Asylverfahrensprüfung praktisch aussuchen können. Zumindest wenn sie es schaffen bis zu ihrem gewünschten Zielstaat zu reisen, ohne einen Asylantrag zu stellen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass das BAMF der Rechtsauffassung der ungarischen Regierung nicht zustimmte. Das BAMF bezog sich dabei auf die sogenannte Puid-Entscheidung des EuGH (EuGH 2013b) und auf §3 II S. 3 der Dublin III-Verordnung.

36 Zu den darauf folgenden Verschärfungen der ungarischen Asylpolitik, den Transitzonen und dem Grenzzaun, siehe Pichl (2021, S. 198–210).