

Haben in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in der Vergangenheit systemische Mängel aufgewiesen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinn von Art. 4 GrCh implizieren, kommt eine Überstellung von Asylbewerbern nach den Dublin-Regeln in diesen Mitgliedstaat nur in Betracht, wenn festgestellt werden kann, dass diese Mängel behoben sind.

Für eine solche Feststellung reicht es nicht aus, dass die aktuelle Erkenntnismittellage weniger eindeutig ist als in der Vergangenheit.

Jedenfalls in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes obliegt es dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die von ihm angenommene Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Aufnahmestaat substantiiert zu belegen und dabei neben eigenen aktuellen Erkenntnissen (z.B. gewonnen durch Verbindungsbeamte) auch die aktuellen Erkenntnisse von UNHCR und insbesondere auch der Europäischen Kommission vorzutragen.

(Amtliche Leitsätze)

A 5 K 93/14

Verwaltungsgericht Freiburg

Beschluss vom 07.03.2014

T e n o r

Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vom 09.01.2014 wird angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des - gerichtskostenfreien - Verfahrens.

G r ü n d e

Über den Antrag entscheidet der Vorsitzende als Einzelrichter (§ 76 Abs. 4 Satz 1 VwGO).

Der Antrag ist statthaft (§ 80 Abs. 5 VwGO i.V.m. § 34a Abs. 2 AsylVfG in der Fassung von Art. 1 Nr. 27 des Gesetzes zur Umsetzung der unionsrechtlichen Richtlinie 2011/95/EU vom 28.08.2013 <BGBl I S. 3474>) und auch sonst zulässig.

Er ist auch begründet. Das öffentliche Interesse der Antragsgegnerin an der sofortigen Vollziehbarkeit des angefochtenen Bescheids überwiegt nicht das Interesse des Antragstellers, hiervon vorläufig, bis zu einer Entscheidung über seine Klage, verschont zu bleiben. Denn die Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, den Asylantrags des Antragstellers gemäß § 27a AsylVfG für unzulässig zu erklären und gemäß § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG seine Abschiebung nach Ungarn anzuordnen, könnte rechtswidrig sein und den Kläger in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Klärung kann insoweit nur das Hauptsacheverfahren bringen. Bis zu dessen rechtskräftigen Abschluss ist es dem Antragsteller wegen der in Ungarn wohl gegebenen Lebensbedingungen für Flüchtlinge, auch für sogenannte Dublin-Rückkehrer, nicht zuzumuten, sich vorerst dorthin überstellen zu lassen.

Rechtsgrundlage für die Abschiebungsanordnung ist § 34a Abs. 1 AsylVfG. Nach Satz 1 dieser Vorschrift ordnet das Bundesamt, wenn der Ausländer in einen sicheren Drittstaat (§ 26a) oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 27a) abgeschoben werden soll, die Abschiebung in diesen Staat an, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann. Der Antragsteller soll in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 27a AsylVfG) abgeschoben werden. Nach § 27a AsylVfG ist ein Asylantrag unzulässig, wenn ein anderer Staat aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Ungarn, das Zielstaat der vorliegenden Abschiebungsanordnung ist, ist nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.02.2003 (Dublin II-VO) für die Durchführung des Asylverfahrens des Antragstellers zuständig; es hat dem Überstellungsersuchen des Bundesamts auch stattgegeben.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist grundsätzlich von der Vermutung auszugehen, dass die Behandlung der Flüchtlinge in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Grundrechte-Charta, der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention steht. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses System in der Praxis auf größere Funktionsstörungen in einem Mitgliedstaat stößt, so dass eine ernstzunehmende Gefahr besteht, dass Asylbewerber bei einer Überstellung in diesen Mitgliedstaat in einer Weise behandelt werden, die mit ihren Grundrechten unvereinbar ist. Falls ernsthaft zu befürchten wäre, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im zuständigen Mitgliedstaat systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinn von Art. 4 GrCh implizieren, so ist die Überstellung mit dieser Bestimmung unvereinbar. Art. 4 GrCh ist dahin auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte obliegt, einen Asylbewerber nicht an den „zuständigen Mitgliedstaat“ im Sinne der Dublin II-VO zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne dieser Bestimmung ausgesetzt zu werden (EuGH, Urt. v. 21.12.2011 - C-411/19 u.a. - juris, Rdnr. 86, bestätigt durch EuGH, Urt. v. 10.12.2013 - C-394/12 - <Abdullahi>, NVwZ 2014, 208; EGMR, Entsch. v. 02.04.2013 - Nr. 27725/10 - <Mohammed Hussein gegen Niederland und Italien>).

Zum Schutzbereich von Art. 4 GrCh gehören insbesondere beklagenswerte Haftbedingungen für Asylbewerber sowie eine erniedrigende Behandlung in der Weise, dass Asylbewerber in extremer Armut leben müssen, sich nicht ernähren und waschen können, obdachlos sind, in der ständigen Furcht leben, angegriffen oder bestohlen zu werden, und das ohne jede Aussicht auf Verbesserung ihrer Lage (EGMR, Urt. v. 21.01.2011 - Nr. 30696/09 - <MSS gg. Griechenland>, NVwZ 2011, 413 Rdnr. 254).

Ist die Überstellung eines Antragstellers an einen anderen Mitgliedstaat nach alledem nicht möglich, so hat der Mitgliedstaat, der die Überstellung vornehmen müsste, vorbehaltlich der Befugnis, den Antrag im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO selbst zu prüfen (Selbsteintrittsrecht), die Prüfung der Kriterien des genannten Kapitels fortzuführen, um festzustellen, ob anhand eines der weiteren Kriterien ein anderer Mitgliedstaat als für die Prüfung des Asylantrags zuständig bestimmt werden könne. Davon wird nun auch für die Dublin III-VO ausgegangen (vgl. Erwägungsgrund 8 sowie Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 2 Dublin III-VO; vgl. auch Art. 33, wo ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung bei Überforderung eines Aufnahme- staates geregelt wird).

Für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist von solchen systemischen Mängeln in Ungarn bei der Aufnahme von Asylbewerbern einschließlich der Aufnahme von Personen, die aufgrund der Dublin-Regeln dorthin rücküberstellt werden, auszugehen. Dies ergibt sich aus Folgendem:

In zahlreichen Erkenntnismitteln wurde in den Jahren 2011 und 2012 umfassend dargelegt, dass die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in Ungarn systemische Mängel aufweisen und damit eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 GrCh und Art. 3 EMRK darstellen.

Zu diesen Erkenntnismitteln gehören insbesondere UNHCR, „Ungarn als Asylland, April 2012“, S. 26 ff., auch unter Hinweis auf einen Bericht des Parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten vom August 2011, sowie pro asyl und bordermonitoring.eu, „Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Bericht einer einjährigen Recherche bis Februar 2012“, S. 27 ff., auch mit zahlreichen Hinweisen auf ungarische Nichtregierungsorganisationen. Dass die dort angeführten Tatsachen und Bewertungen für systemische Mängel zum damaligen Zeitpunkt sprachen, wird von der Antragsgegnerin nicht substantiiert in Zweifel gezogen. Hinweise darauf enthält selbst der Bericht des Verbindungsbeamten beim Ungarischen Amt für Staatsbürgerschaft und Einwanderung vom 13.12.2012, den das Bundesamt der Kammer in der Zwischenzeit in einem anderen Verfahren vorgelegt hat.

Diese und weitere Umstände haben die Kammer schon Anfang des Jahres 2013 bewogen, eine Rücküber- stellung nach Ungarn nach dem Dublin II Verfahren vorläufig für unzulässig zu halten (VG Freiburg, Beschl. v. 25.03.2013 - 5 K 345/13 - m.w.N.). Aus den gleichen Gründen hält die Kammer jedenfalls im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eine Rücküberstellung von in Ungarn anerkannten Flüchtlingen nach Ungarn gegenwärtig für nicht möglich (Beschl. v. 28.08.2013 - A 5 K 1406/13 -; Beschl. v. 11.10.2013 - A 5 K 1863/13 -; Beschl. v. 19.12.2013 - A 5 K 2329/13 -; Beschl. v. 13.01.2014 - A 5 K 2552/13 -).

Dass die Erkenntnismittellage in jüngerer Zeit möglicherweise weniger eindeutig erscheint, geht nicht zu Lasten des Antragstellers.

Allein schon in dem begründeten (und letztlich unwidersprochenen) Vortrag, dass in der jüngeren Vergangenheit systemische Mängel in dem oben genannten Sinn vorlagen, liegen ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe dafür, dass dieser Zustand andauert. Daraus folgt in rechtlicher Hinsicht:

Haben in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in der Vergangenheit systemische Mängel aufgewiesen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinn von Art. 4 GrCh implizierten, kommt eine Überstellung von Asylbewerbern nach den Dublin-Regeln in diesen Mitgliedstaat nur in Betracht, wenn festgestellt werden kann, dass diese Mängel behoben sind. Für eine solche Feststellung reicht es nicht aus, dass die aktuelle Erkenntnismittellage weniger eindeutig ist als in der Vergangenheit. Jedenfalls in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes obliegt es dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die von ihm angenommene Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Aufnahmestaat substantiiert zu belegen und dabei neben eigenen aktuellen Erkenntnissen (z.B. gewonnen durch Verbindungsbeamte) auch die aktuellen Erkenntnisse von UNHCR und insbesondere auch der Europäischen Kommission vorzutragen.

Soweit in der Rechtsprechung insoweit von einer anderen Beweislastverteilung ausgegangen wird, folgt die Kammer dem jedenfalls im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht (vgl. aber VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 06.08.2013 - 12 S 675/13 - m.w.N. und die dort zitierte jüngere Rechtsprechung des Österreichischen Asylgerichtshofs; vgl. auch dessen Entscheidung vom 14.08.2013 - S 21 410.909-2/2013 -, nachgewiesen im Rechtsinformationssystem <RIS> des Österreichischen Bundeskanzleramts).

Die Vermutung, dass die mit einiger Wahrscheinlichkeit jedenfalls noch im Jahr 2011 bestehenden systemischen Mängel in Ungarn weiter fortbestehen, hat die Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren nicht entkräftet. Ihre Behauptung, Ungarn erfülle nunmehr die international geforderten Kriterien und Standards für die Durchführung von Asylverfahren und Rückkehrer, insbesondere solche afghanischer Staatsangehörigkeit hätten dort nicht erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 GrCH und Art. 3 EMRK zu erwarten, hat sie nicht hinreichend belegt.

Die Antragsgegnerin hat zwar in diesem Verfahren wie auch in weiteren gleichgelagerten Verfahren umfassend dazu vorgetragen, dass die von Ungarn für die Aufnahme von Asylbewerbern geschaffenen gesetzlichen Regelungen den Vorwurf systemischer Mängel nicht begründeten, einschließlich der Gesetzesänderung zum 01.07.2013, die vom UNHCR und von Nichtregierungsorganisationen nicht beanstandet worden sei.

Die Antragsgegnerin befasst sich aber nicht hinreichend mit der Frage, ob diese Regelungen in der Wirklichkeit so umgesetzt werden, dass die zuvor mit einiger Wahrscheinlichkeit gegebenen systemischen Mängel nunmehr im Wesentlichen ausgeschlossen sind. Es ist nach wie vor unbekannt, ob insoweit eine Evaluation durch die Kommission der Europäischen Union oder auch durch das Europäische Unterstützungs-

büro (EASO; vgl. VO Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010) überhaupt erfolgt oder ob jedenfalls eine hinreichend substantiierte, auf Beobachtungen in Ungarn gründende Bewertung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge selbst vorliegt. Insoweit hat die Antragsgegnerin zwar in der Zwischenzeit der Kammer in einem anderen Verfahren die Stellungnahme seines Verbindungsbeamten beim Ungarischen Amt für Staatsbürgerschaft und Einwanderung vom 13.12.2012 vorgelegt. Diese Stellungnahme umfasst aber im Wesentlichen nur eine Auswertung von jüngeren Gesetzesänderungen, trägt aber wenig zu der Frage bei, inwieweit diese in der Praxis auch umgesetzt werden; die aktuellen Berichte des Verbindungsbeamten liegen der Kammer überdies nicht vor.

Der Antragsteller selbst hat beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorgetragen, dass er während seiner vorübergehenden Festnahme in Ungarn geschlagen und dass ihm während der Haft ein Medikament gegen Asthma vorenthalten worden sei.

Dass die Zustände in Ungarn für Asylbewerber und für an Ungarn nach den Dublin-Regeln überstellte Personen keineswegs nach den oben genannten Maßstäben nunmehr als systemisch mängelfrei zu beurteilen sind, legt etwa der jüngste einschlägige Bericht vom Oktober 2013 von pro asyl und bordermonitoring.eu, „Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012“ nahe.

Insbesondere die Gefahr willkürlicher Verhaftung von Asylbewerbern und an Ungarn nach den Regeln der Dublin-II Verordnung überstellte Personen erscheint nach wie vor beachtlich (VG München, Beschl. v. 28.10.2013 - M 23 S 13.31082 - InfAuslR 2014, 33; VG Freiburg, Beschl. v. 29.01.2014 - A 3 K 2631/13 - juris, jeweils unter Hinweis auf weitere aktuelle Erkenntnismittel, u.a. eines Berichts einer UNHCR-Arbeitsgruppe im Anschluss an einen Ungarn-Besuch vom 23.09. bis 02.10.2013). Dass auch aus ungarischer Sicht bei der Inhaftierung von Asylbewerbern immer noch Einiges im Argen liegt, wird auch daraus deutlich, dass sich das Oberste Ungarische Gericht (Kurie) im Anschluss an die diesbezügliche Kritik des UNHCR (unverbindlich) Änderungen der Gerichtspraxis angemahnt haben soll (vgl. Pester Lloyd, online-Ausgabe vom 14.10.2013).

Dass der UNHCR selbst in jüngerer Zeit systemische Mängel für Ungarn im Sinne der oben genannten Rechtsprechung ansonsten nicht mehr umfassend ausdrücklich beanstandet hat, belegt noch nicht, dass sie nunmehr im Wesentlichen ausgeräumt sind. Im Übrigen heißt es in seinem jüngsten zusammenfassenden Bericht für Nord-, West-, Zentral- und Südeuropa: „However, discrepancies in implementation persist, leading to protection gaps in some countries and posing challenges to the functioning of the CEAS.“ Damit dürfte nicht nur die Flüchtlingsaufnahme in Griechenland angesprochen sein, sondern auch die in einigen weiteren Mitgliedstaaten, neben Bulgarien insbesondere auch Ungarn.

Entsprechende substantiierte Bewertungen insbesondere der Europäischen Kommission müssten sich auch mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit das in Ungarn nach vielen Presseberichten herrschende politische Klima insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Ausländern und Obdachlosen einer effektiven Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zur Aufnahme von Asylbewerbern und zu ihrem weiteren Verbleib in Ungarn (etwa im Falle einer Ablehnung des Asylantrags wie beim Antragsteller) im Wege steht. Auch müssten sie sich mit der Frage befassen, ob die ggf. zwischenzeitlich in Ungarn geschaffenen Strukturen hinreichen, um der im letzten Jahr stark gestiegenen Zahl von Asylbewerbern in Ungarn (2012: 2.157 Asylanträge; 2013: ca. 15.000 Asylanträge) ohne systemische Mängel gerecht zu werden. Eine entsprechende Kontrolle und Information obliegt in erster Linie der Europäischen Union selbst und kann nicht Nichtregierungsorganisationen mit ihren beschränkten personellen und sachlichen Kapazitäten und ihrem beschränkten Instrumentarium überantwortet werden. Es geht nicht an, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte durch eine Zurückhaltung von Informationen daran gehindert werden, das Vorliegen systemischer Mängel der Flüchtlingsaufnahme in anderen Mitgliedstaaten zu prüfen.

Soweit die Antragsgegnerin nunmehr (in anderen Verfahren) auch darauf verweist, dass das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 31.05.2013 (OVG 4 L 169/12) bestätigt habe, in der systemische Mängel für Ungarn verneint worden sind, übersieht sie, dass das Bundesverwaltungsgericht insoweit nicht etwa die Verhältnisse in Ungarn selbst beurteilt, sondern gemäß seiner Aufgabe als Revisionsgericht lediglich die in jenem Verfahren vorgebrachte Grundsatzrüge zur Frage des vom Oberverwaltungsgerichts angewandten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs geprüft hat (BVerwG, Beschl. v. 11.09.2013 - 10 B 17.13 -).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO und § 83b AsylVfG. Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 80 AsylVfG).