

## 7 Fazit

---

Diese Arbeit fragt nach den gesellschaftlichen Kämpfen, durch die Akteur\*innen die Gestaltung und Umsetzung Dublins bestimmen. In diesem Fazit werden zentrale gewonnene Erkenntnisse zusammengeführt und in ihrem Zusammenhang diskutiert.

Zu Beginn seiner Geschichte anfangs der 1990er Jahre wurde Dublin – damals als Dubliner Übereinkommen – von einer kleinen Gruppe europäischer Regierungen geschaffen, um den Weg für den Schengenraum zu ebnen. Als politisches Projekt stand es damals in engem Zusammenhang mit dem Schengenraum im Besonderen, aber auch mit der fortschreitenden europäischen Integration im Allgemeinen. Unter verschiedenen, konkurrierenden Vorschlägen für ein System zur Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten entschieden sich die Regierungsvertreter\*innen damals für einen stark konservativ geprägten Vorschlag, der die Zuständigkeit für Asylverfahren an die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen knüpft. Die Verhandelnden berücksichtigten weder das Interesse von Asylsuchenden, einen Einfluss auf den Ort der Bearbeitung ihres Asylantrags zu haben, noch das Interesse der Transitstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen, Zuständigkeit für Asylverfahren gerecht unter den Mitgliedstaaten zu verteilen. Seit seinem Bestehen wurde Dublin deshalb nie von einem stabilen, politischen Konsens getragen, sondern musste immer gegen Widerstände durchgesetzt werden.

Dublin baute dementsprechend als politisches Projekt nie auf einem Konsens auf – weder unter den Regierungen, noch unter den Regierten. Entsprechend heftig sind die Kämpfe und die Krisen, die die Gestaltung und Umsetzung Dublins seit den 1990er Jahren auszeichnen. In hegemonieorientierten Kämpfen gelang es den Vertreter\*innen der Zielstaaten von innereuropäischer Migration über die Umwandlung des Dubliner Übereinkommens in die Dublin II-Verordnung, Dublin im Gesetzeskorpus der EU zu verankern. Dadurch wurde es – im Vergleich zum angreifbareren Status als völkerrechtlicher Vertrag – gegen politischen Dissens abgesichert und der unmittelbaren Konjunktur politischer Kämpfe entzogen.

In den Verhandlungen um Dublin II und Dublin III forderten sowohl linksliberal-alternative NGOs, als auch das Parlament und die Transitstaaten im Rat ei-

ne grundsätzlich andere Regelung, in welcher auch die Interessen von Asylsuchenden und der Transitstaaten mitberücksichtigt würden. Diese oppositionellen Akteur\*innen konnten Dublin zwar nicht abschaffen oder grundsätzlich verändern, aber die Kräfteverhältnisse erlaubten immer wieder temporäre Blockaden des Verhandlungsfortschrittes und auch das Einschreiben einer Reihe von Verbesserungen der Rechte von Asylsuchenden in den Text der Verordnung.

Für die Rechtsstellung der Asylsuchenden waren neben den legislativen Verfahren vor allem eine Reihe strategischer Gerichtsverfahren von entscheidender Bedeutung: In diesen gelang es Anwalt\*innen und NGOs, in Repräsentation der klagenden Asylsuchenden, Schritt für Schritt die Rechte der Kläger\*innen auszuweiten. Sie schränkten so das Prinzip der normativen Vergewisserung ein, setzten die Überstellungen nach Griechenland wegen systemischer Mängel im dortigen Asylsystem aus und erstritten effektiven Rechtsschutz sowie die Einklagbarkeit subjektiver Rechte durch die Asylsuchenden. Eine Grundlage für den großen Erfolg dieser linksliberal-alternativen Rechtskämpfe war die Umwandlung des Dubliner Übereinkommens als völkerrechtlicher Vertrag in eine EU-Verordnung und damit in supranationales Unionsrecht.

Asylsuchende sind aus den hegemonieorientierten Kämpfen sowohl im Zuge der Gesetzgebungsverfahren als auch der strategischen Gerichtsverfahren weitgehend ausgeschlossen. Vor allem über operative Kämpfe nehmen sie dennoch Einfluss sowohl auf Gestaltung als auch besonders auf die Umsetzung Dublins. So gelang es den Behörden zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte Dublins jemals die große Mehrheit der Asylsuchenden von der selbstbestimmten Wahl des Asylantragsortes abzuhalten. Der Artikel zur Zuständigkeitsverteilung auf der Grundlage von illegalisierten Grenzübertritten führte nie zu einer hohen Anzahl an Überstellungen. Die Verteilung der Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten wurde durch Überstellungen zu keinem Zeitpunkt entscheidend beeinflusst. Diese Umsetzungsprobleme Dublins resultierten vor allem aus den infrapolitischen Kämpfen der Asylsuchenden und den Verweigerungspraxen von Mitgliedstaaten, jeweils auf der operativen Ebene. Einschränkend für eine valide Bewertung des Einflusses Dublins auf die Verteilung von Asylsuchenden muss allerdings berücksichtigt werden, dass keine belastbaren Daten über die passiven Effekte Dublins vorliegen – also darüber, wie Dublin abseits von Überstellungen, zum Beispiel durch Abschreckung, die Verteilung von Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten beeinflusst.

In operativen Kämpfen ist das effektive Kräfteverhältnis für Asylsuchende so günstig wie auf keinem anderen Feld. Durch klandestine Reisepaxen, Abwesenheit beim Überstellungsversuchen, Widerstand gegen laufende Überstellungen und Kirchenasyl schaffen es Asylsuchende immer wieder, Dublin-Verfahren und Überstellungen zu verhindern. Auch nach erfolgten Überstellungen reisen viele Asylsuchende wieder nach Deutschland zurück und leiten damit eine neue Runde der Kämpfe um den Zugang zum deutschen Asylsystem ein. Zudem verhindern die Behörden

einiger Mitgliedstaaten ankommende Überstellungen durch Verweigerungspraxen wie die Nicht-Aufnahme von Fingerabdrücken oder die Ablehnung ankommender Überstellung aus technischen Gründen. Die operativen Kämpfe sind in hohem Maße durch den Einsatz von, vor allem staatlicher, Gewalt geprägt und für die kämpfenden Asylsuchenden oft mit langen Phasen von Unsicherheit, Kriminalisierung und hohen persönlichen Kosten verbunden. Betroffene und Anwalt\*innen können dabei die Gewalt der Behörden durch flankierende Gerichtsverfahren überprüfen und begrenzen.

Immer wieder ließen sich während der Forschung Versuche der Behörden beobachten, den für sie ungünstigen operativen Kräfteverhältnissen zu begegnen, indem sie das Terrain der Auseinandersetzung regulierten oder verschoben. Beispiele für solche staatlichen Regulierungsversuche sind die Umwandlung der Balkan-Route in den Korridor im Sommer der Migration und das Clearingverfahren im Kirchenasyl. Für eine Verschiebung exemplarisch sind die Versuche der Behörden illegalisierte Aufenthalte nicht durch operative Strategien der Einreiseverweigerung oder der Aufenthaltsermittlung zu verhindern, sondern indem sie auf dem bürokratischen Feld die Perspektiven auf eine Legalisierung des Aufenthalts verstellen.

Durch eine solche Verschiebung der Kämpfe vom operativen auf das bürokratische Terrain entstehen die für die Kämpfe um Abschiebungen typischen Pattsituationen: Die Behörden können in den operativen Auseinandersetzungen keine erzwungene Ausreise durchsetzen und die Betroffenen können ihren Aufenthalt nicht legalisieren. Oft werden deshalb operative Kämpfe durch bürokratische Auseinandersetzungen flankiert. In diesen können Ziele erreicht werden, die in operativen Auseinandersetzungen schwer zu erkämpfen sind – beispielsweise ein legaler Aufenthaltstitel. Solche bürokratischen Kämpfe sind stark durch Dienstleistungs- und Repräsentationsbeziehungen geprägt. Während die Rechtsvertreter\*innen die wichtigsten Verbündeten der Asylsuchenden auf diesem Feld sind, haben sie doch auch ein eigenes Interesse an kooperativen professionellen Beziehungen zur Gegenseite. Die verdeckten und oft kriminalisierten Praxen der infrapolitischen Kämpfe können deshalb in Widerspruch zu den bürokratischen Verfahrensstrategien kommen und zu Konflikten innerhalb der Repräsentationsbeziehung führen.

Weil die Komplexität der rechtlichen Verfahren und die damit verbundenen Anforderungen an Spezialwissen juristischer Selbstverteidigung enge Grenzen setzen, sind gute Rechtsvertreter\*innen trotz dieser Widersprüche eine zentrale Ressource auf Seiten der Asylsuchenden. Während in operativen Kämpfen vor allem die fortgesetzte physische Präsenz in einem Mitgliedstaat erkämpft werden kann, braucht eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus in der Regel erfolgreiche bürokratische Kämpfe, auch über das Dublin-Verfahren hinaus.

Durch den fehlenden Konsens ist Dublin seit seinem Bestehen stark umkämpft und chronisch in der Krise. Zu verschiedenen geschichtlichen Momenten wird

diese Krise allerdings akut: Die Aussetzung der Überstellungen nach Griechenland 2011 und die starke Einwanderung während des Sommers der Migration 2015 und 2016 sind solche Momente. Dabei waren aber immer nur einzelne Aspekte Dublins in der Krise – vor allem betraf dies die Überstellung auf der Grundlage der zum Verantwortungsprinzip gehörenden Zuständigkeitskriterien. Hingegen wurden sowohl die Überstellungen auf Grundlage von Wiederaufnahmeverfahren, als auch die Überstellungen aus Griechenland nach Deutschland auf Grundlage der Familienkriterien trotz der Krisen weiter umgesetzt. Die Behörden bauten ihre operativen Kapazitäten zur Umsetzung von Dublin-Verfahren und Überstellung kontinuierlich aus. In diesem Sinne kann deshalb zwar von einer Krise Dublins, nicht aber von einem Zusammenbruch oder einer Desintegration gesprochen werden.

Auch wenn die Forschung der vorliegenden Arbeit spezifisch auf eine Erhebung der Kämpfe um Dublin zielte, sind einige der hier gewonnen Erkenntnisse auf andere gesellschaftliche Auseinandersetzungen übertragbar. Die wohl zentrale Erkenntnis der Kategorisierung der gesellschaftlichen Kämpfe in hegemonieorientierte, bürokratische und operative Kämpfe ist, dass die Akteur\*innen in diesen verschiedenen Feldern unterschiedlich stark auf staatliche Machtressourcen zurückgreifen können. Die Akteur\*innen der zivilgesellschaftlichen Kämpfe um Hegemonie sind in dieser Hinsicht besonders privilegiert. So kann etwa das Ergebnis einer einzelnen legislativen oder juristischen Auseinandersetzung in diesem Feld einschneidende Auswirkungen auf hunderttausende andere Auseinandersetzungen haben. Mit dem privilegierten Zugang zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen auf diesem Feld korrespondiert der Ausschluss subalternen Akteur\*innen. In der materialistischen Staatstheorie werden verschiedene Aspekte dieses Ausschlusses unter den Begriffen *Besonderung des Staates*, *relative Autonomie der Staatsapparate* und *strukturelle Selektivität des Staates* diskutiert (siehe Kapitel 3.1). Weite Teile der Bevölkerung auch in demokratischen Staaten sind so von den spezialisierten und privilegierten politischen Auseinandersetzungen ausgeschlossen. Dieser Ausschluss wird symbolisch dadurch verstärkt, dass die hegemonieorientierten Auseinandersetzungen im Alltagsverstand und der akademischen Wissensproduktion immer wieder nicht als *eine* Form, sondern als *die* Form politischer Praxis verstanden werden.

Damit verbunden ist eine symbolische Entwertung anderer gesellschaftlicher Kämpfe als unpolitisch und eine tendenzielle Überschätzung des Einflusses staatlicher oder staatsbezogener politischer Praxen. Bei Politiken »von unten« trifft dies vor allem die starke Betonung von Protesten als politische Praxis, auch in akademischen Arbeiten. Proteste sind durch ihre Form des Appells an staatliche Politiken, Entscheidungsträger\*innen oder eine abstrakte Öffentlichkeit viel stärker auf die politische Form bezogen als es die de facto Politiken der operativen Kämpfe sind. Durch die Überbetonung von Protesten laufen Analysen gesellschaftlicher Kämpfe Gefahr, das spezifische Potential anderer politischer Praxen »von unten« – gerade inrapolitischer oder operativer Praxen – zu übersehen.

Das spezifische Verhältnis von öffentlichen und verdeckten Praxen, das Scott für infrapolitische Auseinandersetzungen beschreibt, lässt sich in den operativen Kämpfen genauso wiederfinden, wie die spezifische Organisation der subalternen Akteur\*innen über »passive Netzwerke«, wie Bayat sie beschrieben hat. Die Erkenntnis der Implementationsforschung, dass die Gestalt eines politischen Programms alleine nur wenig über die Realität seiner Umsetzung besagt (vgl. Mayntz 1980, S. 236), verweist nicht so sehr auf Organisationsprobleme innerhalb von Staatsapparaten als vielmehr auf die Konfrontation der Ergebnisse hegemonieorientierter Kämpfe mit dem Feld der operativen Kämpfe. Während sich hegemonieorientierte Kämpfe zugespitzt als *Kämpfe um den Staat* beschreiben lassen, wäre ein zugespitzte Beschreibung operativer Kämpfe die der *Kämpfe mit dem Staat*.

Bei operativen Kämpfen sind völlig andere Akteur\*innen zentral, die effektiven Kräfteverhältnisse unterscheiden sich von denen der zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen und das Terrain der Auseinandersetzung ist anders strukturiert. Während bei den hegemonieorientierten Auseinandersetzungen die Verfahrensabläufe und Verfahrensregeln in weiten Teilen staatlich strukturiert sind, ist dies bei den operativen Auseinandersetzungen nicht der Fall. Hier können subalterne Akteur\*innen die Situation der Auseinandersetzung immer wieder entscheidend beeinflussen und trotz eines Nachteils im allgemeinen Kräfteverhältnis einen Vorteil im effektiven Kräfteverhältnis der konkreten Situation der Auseinandersetzung schaffen. Die Kämpfe *mit* dem Staat sind dabei stark durch den Einsatz von Staatsgewalt, durch die Kriminalisierung von infrapolitischen Praxen und hohe persönliche Kosten der kämpfenden Subalternen gekennzeichnet. Jedoch setzen nicht nur subalterne Akteur\*innen verdeckte operative Praxen ein: Die Verweigerungspraxen sind ebenso ein zentrales Element der Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten um die Umsetzung von Dublin. Polizeiübergreifende, die Geheimhaltungsstufen der Dienstanweisungen und die opportunistischen Strategien in Bezug auf potentiell rechtswidrige Behördenpraxen vor einer endgültigen gerichtlichen Klärung sind Beispiele für solche verdeckte Praxen staatlicher Akteur\*innen.

Deshalb sollte gesellschaftswissenschaftliche Forschung auch die verdeckten und diffusen Praxen der operativen und bürokratischen Kämpfe zur Kenntnis nehmen. Die Aufteilung der wissenschaftlichen Arbeit nach den verschiedenen Ebenen der Kämpfe in spezialisierte Disziplinen – Rechtswissenschaften, Verwaltungsforschung, Sozialarbeit, Soziologie, Anthropologie, Politikwissenschaften – kann dabei zu einem Problem für die wissenschaftliche Rekonstruktion miteinander verwobener Kämpfe werden. An dieser Stelle liegt ein Potential in transdisziplinärer Zusammenarbeit. Solche breit angelegte Forschung ist allerdings mit einigen Herausforderungen konfrontiert: Sie muss nämlich auf eine große Vielfalt an Daten und Methoden zurückzugreifen, weil sich die verschiedenen Praxen nur sehr

unterschiedlich erfassen lassen. Die Auswahl der Erhebungsmethoden bestimmt das Ergebnis der Forschung unmittelbar: Eine Dokumentenanalyse ermöglicht nur sehr spezifische Einblicke, genau wie Interviews oder die Begleitung von Betroffenen oder Professionellen. Die dadurch entstehende Komplexität ist eine große Herausforderung für solche Forschungsarbeiten. Eine weitere Herausforderung sind forschungsethische Probleme, die bei der Erforschung von verdeckten Praxen entstehen. Dennoch sollten solch breite Forschungsansätze trotz aller genannten Herausforderungen weiterverfolgt werden. Denn eine Wissenschaft, die aus methodischen und arbeitsorganisatorischen Gründen ihren Forschungsfokus auf hegemonieorientierte Praxen beschränkt, würde entscheidende gesellschaftliche Kämpfe nicht zur Kenntnis nehmen und liefe Gefahr, asymmetrische Machtverhältnisse durch die selektive Wahrnehmung und Darstellung der Praxen privilegierter Akteur\*innen zusätzlich symbolisch zu verstärken.

Was lässt sich abschließend, angesichts dieser Forschungsergebnisse, auch politisch zu Dublin sagen? Wie beschrieben, bin ich mit einer kritischen Einschätzung der Dublin-Verordnung in die Forschung eingestiegen. Die gewonnenen Erkenntnisse haben diese Einschätzung verstärkt. Mit Dublin entschieden sich die Regierungsvertreter\*innen für ein Zuständigkeitssystem, das nicht auf eine gerechte oder sinnvolle Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren zielt, sondern auf die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen und damit die Ermöglichung des Schengenraumes. Vom Anfang seines Bestehens an machten die Kräfteverhältnisse im Dublin-Regime sowohl eine effektive Umsetzung als auch eine Abschaffung oder grundsätzliche Veränderung Dublins unmöglich. Das Resultat dieser Patt-Situation ist ein krisenhaftes, aber dennoch stabiles System, in dem unter hohem Einsatz gesellschaftlicher und persönlicher Ressourcen, mit viel Gewalt und vor allem auf Kosten der Asylsuchenden um die Durchsetzung einer Regelung gekämpft wird, die von zweifelhaftem gesellschaftlichem Wert ist. Die offensichtliche Perspektive aus dieser Situation wäre eine politische Einigung auf ein neues System der Verteilung der Verantwortung für Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten. Die historische Situation hat sich verändert, die Staatsapparate der EU haben sich gefestigt, der Schengenraum besteht seit vielen Jahren. Es wäre an der Zeit, ein Asylzuständigkeitssystem zu schaffen, welches auf eine sinnvolle Verteilung der Zuständigkeiten für Asylverfahren zielt, nicht auf Grenzschließung. Dabei ergäbe sich die Chance, an der Gestaltung dieser neuen Regelung auch oppositionelle und subalterne Akteur\*innen zu beteiligen. So könnte eine Regelung geschaffen werden, die breitere gesellschaftliche Unterstützung erfährt und nicht vor allem durch Zwang und Gewalt durchgesetzt werden muss.