

5.1 1984–1996: Schengen und die Entstehung des Dubliner Übereinkommens

Die Geschichte der Dublin-Verordnung beginnt mit den Verhandlungen über ein anderes politisches Projekt der europäischen Migrationspolitik – den Schengenraum. Anfang der 1980er Jahre steckte das Projekt, das einmal zur *Europäischen Union* werden würde, in einer Krise. Die Wirtschaft stagnierte und Interessenkonflikte zwischen den Regierungen der verschiedenen Mitgliedstaaten paralyisierten die politische Entscheidungsfindung auf Gemeinschaftsebene weitgehend (vgl. Tömmel 2008, S. 25). Die erste und zweite Ölpreiskrise in den 1970er- und Anfang der 1980er-Jahren veränderte die wirtschaftliche Dynamik unter den Mitgliedstaaten und stärkte die Position der national orientierten Akteur*innen gegenüber denen, die die politische Zukunft der Mitgliedstaaten in einer stärkeren Vergemeinschaftung sahen (ebd., S. 22). Durch die Krise des Nachkriegsfordismus brach die hegemoniale Koalition zwischen Akteur*innen des national-sozialen und des konservativen Hegemonieprojektes¹ auf. Die Akteur*innen des konservativen Hegemonieprojektes gingen auf dem Feld der Migrationspolitik in die Offensive und eröffneten neben der Auseinandersetzung über die »Nützlichkeit von Gastarbeiter*innen« das Feld der Asylpolitik als zentrales Feld politischer Auseinandersetzungen (vgl. Kannankulam 2014, S. 97–100). Gleichzeitig übten vor dem Hintergrund der Weltmarktkonkurrenz »Europas« mit seinen Hauptkonkurrenten, den USA und Japan, »[...] Spitzenindustrielle vielfach politischen Druck [...] zur Verwirklichung des Binnenmarktes [...]« (Tömmel 2008, S. 22) aus. Auf der einen Seite war die Position der Akteur*innen des national-konservativen Hegemonieprojektes gestärkt, auf der anderen arbeiteten starke neoliberale Akteur*innen an einer vertieften Wirtschaftsintegration der Mitgliedstaaten. Mit starken Kapitalfraktionen im Rücken trieben letztere das politische Projekt Schengenraum als Raum ohne Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen voran.

Der politische Prozess um den Schengenraum verlief stockend. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft beauftragten die Europäische Kommission Anfang der 1970er-Jahre, Vorschläge für eine europäischen Passunion und den Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu erarbeiten. Diese Initiative scheiterte an der Ablehnung durch die Vertreter*innen der neuen Mitgliedstaaten Dänemark, Großbritannien, Griechenland und Ir-

1 Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« teilt die verschiedenen Akteur*innen, die versuchen europäische Migrationspolitik zu gestalten, entlang ihrer politischen Strategien in fünf Hegemonieprojekte ein: ein liberales, ein konservatives, ein national-soziales und ein proeuropäisch-soziales sowie ein linksliberal-alternatives (vgl. Buckel et al. 2014, S. 45–47; 64).

land (vgl. Gehring 1998, S. 47–49). Erst 1984 ergab sich durch die französische Ratspräsidentschaft eine Gelegenheit für eine neue Initiative. Im Mai 1984 unterschrieben die Vertreter*innen der französischen und deutschen Regierung in Reaktion auf Proteste von Lastkraftwagenfahrer*innen im Rahmen des *Rambouillet Agreement* ihre Absicht, die Grenzkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen abzuschaffen (vgl. Zaiotti 2011, S. 67–68; Cruz 1993, S. 1). Kurz danach legte die Kommission dem Rat am 23. Januar 1985 einen »Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Formalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen« vor. Dieser Vorschlag für ein gemeinschaftliches Vorgehen scheiterte ein weiteres Mal am Widerstand der Regierungen Großbritanniens, Irlands und Dänemarks (vgl. Epiney 1995, S. 24).

Statt das Projekt des Raumes ohne Binnengrenzen damit für gescheitert zu erklären, versuchten die Regierungen von Deutschland und Frankreich diesen Raum nur mit denjenigen Mitgliedstaaten zu verwirklichen, die das Projekt auch befürworteten. Sowohl Frankreich und Deutschland auf der einen Seite als auch die Beneluxstaaten auf der anderen Seite hatten jeweils untereinander schon eine Erleichterung der Binnengrenzkontrollen vereinbart. Die Verhandlungen führten zu der Ratifizierung des *Schengener Abkommens* am 14. Juni 1985. In diesem vereinbarten die Regierungschefs, die Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg abzuschaffen (Zaiotti 2011, S. 70). Um dieses Ziel umzusetzen waren weitere Verhandlungen nötig. Diese zogen sich durch die turbulente politische Situation, allem voran die deutsche Wiedervereinigung, deutlich in die Länge. Schließlich einigten sich die fünf verhandelnden Regierungen am 19. Juni 1990 in dem sogenannten *Schengener Durchführungsübereinkommen* auf die konkreteren Regelungen zu dem im Schengener Abkommen formulierten politischen Zielen. Damit entstand der Kern des später fast alle Mitgliedstaaten der EU umfassenden Raums ohne Binnengrenzen, des Schengenraumes.

Aber nicht nur im Bereich der Wirtschaftspolitik waren die 1980er-Jahre Krisenjahre in Europa. Auch die Entwicklungen im Bereich der Migrationspolitik waren turbulent. Migrationspolitisch war die damalige Situation geprägt von einer historisch hohen Einwanderung von Asylsuchenden, starken rassistischen politischen Akteur*innen, sowie einer restriktiven Asylpolitik, die zu einer Abwärtsspirale der Schutzrechte in diesem Politikbereich führte (vgl. Marinho und Heinonen 1998, S. 1). Der Erfolg des politischen Projektes Schengenraum hing vor diesem Hintergrund von der Unterstützung der starken konservativen Akteur*innen ab. Der Versuch den konservativen Akteur*innen im *Projekt Schengen* entgegenzukommen, lässt sich im Konzept der Schengen-Grenzen erkennen. Schengen bestand nicht so sehr in der Abschaffung der Binnengrenzen, sondern im Entstehen einer neuen Form von Grenzkontrollen. Es entstanden neue Kategorien von Grenzen: Binnengrenzen und gemeinsame Außengrenzen (vgl. auch Kasparek 2017a, S. 20). Die

Liberalisierung der Grenzpolitiken im Inneren führte zu einer Verschärfung der Grenzpolitiken an den gemeinsamen Außengrenzen:

»The border belongs to all countries in the Schengen area. Indeed, each country needs to take into account the interests of all contracting parties when conducting controls at the external borders (art. 6.1 SIC). [...] Article 2.1 of the Schengen Agreement stipulates the de facto abolition of controls at internal borders. The function of ›filter‹ played by borders does not disappear, however. The agreement transfers it to the external perimeter of the Schengen area (art. 17). [...] The logic is that of the ›security deficit‹: the abolition of controls inevitably creates a vacuum that needs to be constantly filled. With the creation of a common external perimeter, controls would not only be transferred but also reinforced.« (Zaiotti 2011, S. 72)

Der für konservative Akteur*innen schmerzliche Verlust nationaler Kontrolle und Souveränität durch Schengen sollte durch eine gemeinsame Kontrolle über die Grenzpolitiken an den kollektiven Außengrenzen kompensiert werden. Um dem befürchteten »Sicherheitsdefizit« zu begegnen, sollten alle Schengenstaaten ihre Grenz- und Sicherheitspolitik an den gemeinsamen Außengrenzen verschärfen.

Dieser Kompromiss zwischen neoliberalen und konservativen Akteur*innen führte zum Dubliner Übereinkommen. Die Unterzeichnerstaaten der Schengener Verträge befürchteten damals ganz im Sinne einer konservativen Problemkonstruktion, dass die Abschaffung der routinemäßigen Grenzkontrollen neben den angestrebten wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen auch unerwünschte Wirkungen hätte. Dabei ging es ihnen vor allem um nicht kontrollierbare Migrationsbewegungen im gemeinsamen Binnenraum und um Sicherheitsmängel durch weniger Grenzkontrollen. Um diese auszugleichen beschlossen sie im Rahmen der Schengen Verträge eine Reihe von ausgleichenden Maßnahmen. Die direkteste dieser Maßnahmen war die im letzten Zitat beschriebene »Verhärtung« der Außengrenzen, aber auch die Vereinheitlichung der Visa- und der Einreisepolitik der Schengenstaaten (vgl. Kloth 2000, S. 7). Im Kontext dieser Ausgleichsmaßnahmen wurde auch über die Zuständigkeit für Asylverfahren in diesem gemeinsamen Binnenraum verhandelt (vgl. ebd., S. 7–8). Die Verhandlungen waren damals nicht öffentlich und die Verhandlungsstände geheim. Diese Informationspolitik führte dazu, dass weder linksliberal-alternative NGOs in die Verhandlungen intervenieren konnten, noch der UNHCR den Verhandlungsprozess sinnvoll begleiten konnte (vgl. Cruz 1993, S. 3–4). Die Verhandlungsergebnisse zur gemeinsamen Asylpolitik wurden in den Artikel 28–38 des Schengener Durchführungsübereinkommens niedergeschrieben.

Gleichzeitig fanden in einem anderen organisatorischen Kontext Verhandlungen zur Zukunft der Asylpolitik der Europäischen Gemeinschaft statt. In der sogenannten *Ad Hoc Immigration Group*, die 1986 unter britischer Ratspräsidentschaft

gegründet wurde, wurde an dem Dokument gearbeitet, das später Dubliner Übereinkommen genannt werden wird (vgl. ebd., S. 14–15). Die Verhandlungen zu den Artikeln bezüglich Asyl im Schengener Durchführungsübereinkommen wurden beendet, bevor die Mitgliedstaaten in dieser Unterarbeitsgruppe der Ad Hoc Immigration Group einen eigenen Konsens zur gemeinsamen Asylpolitik fanden. Dies führte dazu, dass die Regelungen zur Asylpolitik aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen in das Dubliner Übereinkommen übernommen wurden:

»Although the Dublin Convention was signed four days earlier than the Schengen Implementing Convention (SIC) [Fußnote in der Quelle: »15 and 19 June 1990 respectively.«] the Convention was largely constructed on the basis of the work done in the Schengen context and not vice-versa. The principal criteria for determining the state responsible for examining an application for asylum, the obligations of the state responsible and most of the procedures laid down in the Dublin Convention had been agreed on in the Schengen context before consensus was reached in the *ad hoc* Immigration Group, which involved all EC Member States. Although there were some differences between the two Conventions, which needed to be reconciled by the 1994 Bonn Protocol, it was clearly Schengen which had pre-defined the main elements of the Dublin Convention.« (Monar 2000, S. 22–23)

In diesem Sinne sollte das Dubliner Übereinkommen negative Auswirkungen Schengens kompensieren. Das Dubliner Übereinkommen² wurde am 15. Juni 1990 unterschrieben. Damit lag die Einigung auf Dublin noch vor dem Abschluss des ersten Vertrags über die Gründung der Europäischen Union 1992 in Maastricht.

Da es sich um einen internationalen Vertrag handelte, mussten alle Unterzeichnerstaaten das Dubliner Übereinkommen noch ratifizieren. Diese Ratifizierung zog sich über sieben Jahre hin. Am 01. September 1997 trat das Dubliner Übereinkommen schließlich für die folgenden zwölf Staaten in Kraft: Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Einen Monat später wurde das Dubliner Übereinkommen von Schweden und Österreich ratifiziert, bevor es dann am 01. Januar 1998 mit Finnland für den letzten Unterzeichnerstaat in Kraft trat. Alle Mitgliedstaaten, die 1992 mit dem Vertrag von Maastricht die Europäische Union gründeten, waren Unterzeichnerstaaten des Dubliner Übereinkommens (vgl. Kloth 2001, S. 10). Im Bonner Protokoll, welches die Anwendung des Dubliner Übereinkommens und der Schengener Verträge harmonisieren sollte, wurde festgehalten, dass nach Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens die entsprechenden Paragraphen des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht mehr angewandt werden sollten.

2 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, 97/C 254/01.

In der Fachliteratur werden drei Ziele genannt, welche die Grundstruktur des Dubliner Übereinkommens prägen (vgl. Kloth 2000, S. 8):

1. *No refugees in orbit*: Es soll verhindert werden, dass Asylsuchende von einem Unterzeichnerstaat zum nächsten abgeschoben werden, ohne dass sich einer der Unterzeichnerstaaten zur Prüfung des Asylantrags bereit erklärt.
2. *One chance, but one chance only*: Die Praxis von Asylsuchenden, mehrere Asylanträge entweder parallel oder hintereinander in verschiedenen Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens zu stellen, sollte unterbunden werden. Die Prüfung dieses einen Asylantrags sollte sichergestellt werden.
3. *No choice*: Asylsuchende sollten nicht mehr entscheiden können, in welchem Unterzeichnerstaat ihr Asylantrag bearbeitet wird. Besonders sollten Asylsuchende davon abgehalten werden, in denjenigen Unterzeichnerstaat zu reisen, an dem sie sich die besten Chancen für eine Anerkennung und ein gutes Leben erhofften. Stattdessen sollten die Asylverfahren nach sogenannten objektiven Kriterien einem Unterzeichnerstaat zugewiesen werden.

Zwischen diesen drei Zielen, die dem Dubliner Übereinkommen zugeschrieben werden, existiert eine deutliche Spannung: Auf der einen Seite sollte die empfundene »Belastung« durch die Einreise von Asylsuchenden verringert, Grenzen geschlossen, Wahlfreiheit der Asylsuchenden unterbunden und das Verlängern des Aufenthalts trotz einer negativen Entscheidung verhindert werden. Auf der anderen Seite sollten Mindeststandards des Asylrechts angesichts der Abwärtsspirale in der Asylpolitik abgesichert werden. Asylantragsteller*innen sollte die Möglichkeit für ein Asylverfahren in einem der Unterzeichnerstaaten garantiert werden.

Diese drei sind allerdings nicht alle Ziele, die mit Dublin verbunden sind. Die Europäische Kommission formulierte in ihrer Evaluation des Dublin Systems im Jahr 2000 sieben Ziele, die »interested parties« (Europäische Kommission 2000) mit dem Dubliner Übereinkommen verbanden:

»(1) to avoid any situations where applicants for asylum are left in doubt for too long as regards the likely outcome of their applications; (2) to provide all applicants for asylum with a guarantee that one of the Member States will promptly assume responsibility for considering their asylum application and to ensure that applicants for asylum are not referred successively from one Member State to another without any of these States acknowledging itself to be competent to examine the application for asylum; (3) to prevent asylum applicants from being able to pursue multiple asylum applications, either concurrently or consecutively, in different Member States; (4) to create a direct link between the allocation of responsibility for asylum applicants and the success or failure with which a Member State discharges its responsibilities (in an area without internal frontiers) to carry

out effective pre-entry and entry controls on persons seeking to enter the territory of the Member States; (5) to deter misuse of asylum procedures by preventing asylum applicants being able to choose in which Member State they seek asylum; (6) to maintain the unity of families and to reunite separated families; (7) to ensure an equitable distribution of asylum applicants between the Member States, in proportion to each Member State's capacity to receive asylum applicants;« (Europäische Kommission 2000)

Die Kommission selbst weist in ihrem Bericht auf den umkämpften Charakter und die Spannung zwischen den verschiedenen Zielen hin:

»It should be stressed that these are only possible objectives, that some of them are controversial, and that not all of them are compatible with each other.« (Ebd.)

Die Liste der sieben Ziele bildet die zum Teil gegensätzlichen Positionen der verschiedenen beteiligten Akteur*innen ab. Es ist auffällig, dass sowohl in der Präambel der Verordnung, als auch in der bekannten Ziel-Trias aus *no refugees in orbit*, *no choice* und *one chance, but one chance only* der dominante Grundgedanke der Verordnung nicht auftaucht. Das vierte Ziel aus der Liste der Kommission beschreibt das sogenannte *Verantwortungsprinzip*, durch das die Zuständigkeit für Asylverfahren mit der Erfüllung der Verantwortung für die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen verknüpft wurde: *Derjenige Unterzeichnerstaat, der die Einreise eines Asylsuchenden erlaubt oder nicht verhindert hatte, sollte für daraus resultierende Asylanträge zuständig sein*. Dieser Ansatz entsprach weitestgehend den politischen Positionen der konservativen Akteur*innen aus den späteren »Kernstaaten« des Schengenraums. In der weiteren Geschichte von Dublin wurden immer wieder zwei alternative Ansätze für die Verteilung von Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten diskutiert:

Der erste alternative Ansatz war die Zuständigkeitsverteilung nach dem Staat des ersten Asylantrags, je nach Variante mit einem finanziellen Lastenausgleichssystem zwischen Mitgliedstaaten mit vielen Anträgen und solchen mit wenigen. Obwohl er nicht explizit genannt ist, erfüllt er am direktesten die Ziele 1, 2 und 6, steht aber im Widerspruch zu den Zielen 4, 5 und 7. Dieser Ansatz wurde immer wieder von Akteur*innen des linksliberalen Hegemonieprojekts vorgeschlagen.

Der zweite alternative Ansatz entspricht dem siebten Ziel aus der Liste der Kommission und schlägt vor die Zuständigkeit für Asylverfahren nach einer »fairen« Quote zwischen den Mitgliedstaaten zu verteilen. Jeder Mitgliedstaat sollte einen gerechten Teil der gemeinsamen »Last« tragen. Vor allem europäisch orientierten Akteur*innen der Hegemonieprojekte und Vertreter*innen von »überproportional belasteten« Mitgliedstaaten schlugen in der Geschichte Dublin immer wieder eine Quotenregelung vor.

Mit der Entscheidung für das Verantwortungsprinzip als Grundprinzip des Dubliner Übereinkommens entsprachen die Regierungsvertreter*innen in den Verhandlungen zum Dubliner Übereinkommen der starken Position des konservativen Hegemonieprojektes und dem Entstehungskontext Dublins als Kompensationsmaßnahme für unerwünschte Folgen Schengens. Die Verantwortung für Asylverfahren wurde an die Schließung der gemeinsamen Außengrenze geknüpft. Dublin, » [...] die bisher weitgehendste Einigung über asylpolitische Fragen auf EU-Ebene« (Monar 2000, S. 23, eigene Übersetzung), entstand als konservative Kompensation für ein neoliberale Projekt zur Europäischen Integration.

Wie konnte es dazu kommen, dass Transitstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen wie Griechenland, Italien und Spanien, die in den kommenden Jahren in Verhandlungen immer wieder gegen das Grundkonzept protestieren werden, diesem System zugestimmt haben? Auch wenn ich keine eigenen Daten zu den damaligen Verhandlungen erhoben habe, lassen sich auf der Grundlage des Verhandlungsablaufes Hypothesen zur Erklärung dieser Frage bilden. Die Transitstaaten an den späteren Außengrenzen waren bei den entscheidenden Verhandlungen nicht dabei. Die über Schengen verhandelnden Regierungsvertreter*innen aus Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg konnten schon damals darauf spekulieren, durch ein Anwachsen des Schengenraumes nicht mehr an den relevanten gemeinsamen Außengrenzen zu liegen. Deutschland war 1990 einer der östlichen Grenzstaaten des Schengenraumes und die Deutsch-Polnische Grenze war ein zentraler Ort für Asylmigration in den Schengenraum. Durch den Beitritt Polens zum Schengenraum 2007 wurde die Grenze des Schengenraums nach Osten verschoben. Die deutsch-polnische Grenze war damit keine Schengen-Außengrenze mehr. An den südlichen Grenzen war die Situation noch klarer – Italien war Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft, Spanien trat 1986 bei und Österreich unterzeichnete genau wie Italien und Spanien das Dubliner Übereinkommen noch 1997. Die Delegationen von fünf Staaten, die davon ausgehen konnten, in absehbarer Zeit nicht mehr an der Außengrenze des Schengenraumes zu liegen, haben gemeinsam entschieden, die Verantwortung für zukünftige Asylverfahren den Staaten an den Außengrenzen des Schengenraumes zu übertragen. Nach der politischen Konzeption des Dubliner Übereinkommens 1990 war Dublin tief mit dem Schengenraum und der entstehenden Europäischen Union verknüpft, so dass anzunehmen ist, dass die Unterzeichnung durch die Transitstaaten an den Außengrenzen eher als Teil eines Paket-Deals, denn als eigenständige Entscheidung für das Dubliner Übereinkommen verstanden werden kann.