

verstecktem und öffentlichem Transkript beobachten. Im Gegensatz zu den Auseinandersetzungen während der legislativen Verfahren griffen die Mitgliedstaaten mit diesen Praxen Dublin nicht demonstrativ und öffentlich an. Sie erklärten nicht ihren Austritt aus dem Dublin-System, sondern verweigerten auf der operativen Ebene dessen Umsetzung.

5.7 Einige Aspekte hegemonieorientierter Kämpfe

Die hier rekonstruierte Geschichte Dublins ist in weiten Teilen eine Geschichte hegemonieorientierter Kämpfe und staatlicher Versuche, den Erfolg der Behördenpraxen durch statistische Erhebungen zu messen. Diese Kämpfe lassen sich mit den Begrifflichkeiten der HMPA (siehe Kapitel 4) erfassen – es geht um Akteur*innen, die im Kontext unterschiedlicher Hegemonieprojekte danach streben, ihre partikularen politischen Problemverständnisse, Zielvorstellungen und Strategien zu verallgemeinern. Die Akteur*innen streben dabei gesellschaftliche Dominanz in einem Politikfeld und die Materialisierung dieser Dominanz in den verschiedenen Apparaten des Staates an. Es geht um Parteilarbeit, Positionspapiere, Verhandlungen, Abstimmungen, Proteste, Kampagnen, Lobbyarbeit und strategische Prozessführung. Die Praxen sind tendenziell öffentlich, legitimiert und geprägt von Repräsentationsstrukturen. Die hier beobachteten hegemonieorientierten Kämpfe ließen sich einfacher in überschaubaren Narrativen ordnen, da diese Kämpfe oft zentralisiert ablaufen: beispielsweise gibt es *ein* Gesetzgebungsverfahren oder eine überschaubare Reihe von strategischen Gerichtsverfahren. Die zentralen Ereignisse dieser Kämpfe sind in ihrer Anzahl überschaubar und aufeinander bezogen, vor allem im Kontrast zur Unüberschaubarkeit der ungezählten parallel laufenden, lokalen operativen und bürokratischen Kämpfe.

Die Unterscheidung gesellschaftlicher Kämpfe in hegemonieorientierte, bürokratische und operative Kämpfe ist dabei nicht unumstritten. So lässt sich kritisieren, dass die so konstruierten Felder der Auseinandersetzungen die rechtsstaatliche Funktion und Verortung dieser Kämpfe ignorieren. Es sei problematisch, so die Kritik, beispielsweise exekutive aufenthaltsrechtliche Behördenverfahren mit den entsprechenden Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten unter derselben Kategorie der bürokratischen Kämpfe zu fassen.³⁴ Analoge Kritik ließe sich auch an der Konzeption der hegemonieorientierten und der operativen Kämpfe formulieren. Und tatsächlich, die Konzeption der Kämpfe liegt quer zu einer an der Gewaltenteilung orientierten Unterscheidung in Kämpfe auf den Feldern der Exekutive,

34 Ich danke Sonja Buckel und Maximilian Pichl für die produktiven Diskussionen zu diesem Punkt.

Legislative und Judikative. Die empirisch festgestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Form der Kämpfe, der beteiligten Akteur*innen, den erreichbaren Zielen, der anwendbaren Ressourcen und des subjektiven Erlebens führten zu der begrifflichen Trennung in hegemonieorientierte, bürokratische und operative Kämpfe.

Im Vergleich zu den anderen Kämpfen zeichnen sich hegemonieorientierte Kämpfe durch einen stärkeren Einfluss auf die in staatlichen Strukturen fixierten Machtressourcen aus. Sowohl die Ergebnisse der zentralen legislativen Verfahren als auch diejenigen der zentralen Gerichtsverfahren beeinflussen die Rahmenbedingungen hunderttausender »einfacher« Dublin-Verfahren in den Behörden oder vor den Verwaltungsgerichten. In hegemonieorientierten Kämpfen nehmen gesellschaftliche Akteur*innen gezielt Einfluss auf die Gestaltung des Staates. Hegemonieorientierte Kämpfe sind in diesem Sinne Kämpfe *um* den Staat und gesellschaftliche Herrschaft, während bürokratische oder infrapolitische Auseinandersetzungen als Kämpfe *mit* dem Staat und *mit* hegemonialen Strukturen beschrieben werden können. Weil sich die Ergebnisse dieser Kämpfe in der Gestalt der Staatsapparate niederschlagen, sind diese über die Zeit relativ beständig und träge gegenüber Veränderungen durch Konjunkturen in den sich verändernden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Durch die Einigung auf das Grundprinzip von Dublin in den Verhandlungen um das Dubliner Übereinkommen, durch die Einführung der Eurodac Datenbank, durch die Rechtsprechung zu systemischen Mängeln in Asylsystemen und zu den in Dublin enthaltenen subjektiven Rechten wurden machtpolitische Pflöcke eingeschlagen, die trotz starker Versuche, Dublin abzuschaffen oder grundsätzlich zu verändern, konstant geblieben sind.

Sowohl bei hegemonieorientierten Kämpfen als auch bei bürokratischen Kämpfen ist das Terrain der Kämpfe – die Verfahrensabläufe, die Regeln der Auseinandersetzung, der Zugang als relevante Akteur*in – in weiten Teilen staatlich geprägt und kontrolliert. Gesetzgebungsverfahren sind geregelt, Gerichtsverfahrensordnungen sind festgeschrieben und Behördenverfahren folgen amtlichen Vorschriften. Diese staatliche Kontrolle über das Terrain der Kämpfe führt zu geregelten Verfahrensabläufen, einem tendenziellen Gewaltverzicht unter den professionellen Akteur*innen und einer schwachen Ausgangslage für subalterne Akteur*innen – hier für die beteiligten Asylsuchenden.

Die Trennung von Staat und Gesellschaft und die damit zusammenhängende relative Autonomie des Staates von gesellschaftlichen Prozessen (vgl. Hirsch 2005, S. 25) schotten den Staat gegenüber dem Einfluss mancher Akteur*innen mehr ab als gegenüber anderen. Bob Jessop prägte hierfür den Begriff der *strategischen Selektivität des Staates* (vgl. Jessop 2008, S. 127). Im Staat drücken sich nicht nur ungleiche gesellschaftliche Machtverhältnisse aus, sie werden durch den Staat auch reproduziert. In den von mir erhobenen Daten lässt sich ein Ausschluss subalternen Akteur*innen beobachten und zwar proportional zur Nähe staatlicher zentralisierter Macht-

ressourcen. Dieser Ausschluss der Asylsuchenden ist am stärksten auf dem Feld der hegemonieorientierten Kämpfe, etwas schwächer bei den bürokratischen und am wenigsten stark bei den operativen Kämpfen. Hegemonieorientierte Kämpfe sind privilegierte Kämpfe um gesellschaftliche Herrschaft und von diesen Kämpfen sind subalterne Bevölkerungsgruppen tendenziell ausgeschlossen.

Im Kapitel zu subalternen politischen Praxen habe ich beschrieben, dass eine häufige Form, in der sich subalterne Akteur*innen in zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen einbringen, die des Protestes ist. Auch in den Kämpfen um Dublin haben Asylsuchende politische Positionen bezogen und diese organisiert und vehement geäußert. Es gab immer wieder Proteste und Kampagnen von Asylsuchenden, in denen meist die Abschaffung von Dublin gefordert wurde. Die Folgenabschätzung von Protesten ist eine große Herausforderung. Proteste können Einfluss auf den verschiedensten Ebenen haben – D'Amato und Schwenken analysieren die Folgen von Protesten gegen Abschiebungen beispielsweise entlang der Begriffe *Case Impact*, *Movement Impact*, *Discursive Impact* und *Politicizing Impact* (vgl. D'Amato und Schwenken 2018, S. 286–287).

Meine Erhebungs- und Auswertungsmethoden sind nicht geeignet, dergestalt die vermittelten und subtileren Effekte der Proteste von Asylsuchenden zu untersuchen. Bezogen auf den unmittelbaren und nachverfolgbaren Einfluss, den andere Akteur*innen auf diese zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen nehmen konnten, stellte sich die Situation allerdings klar dar: Ich konnte keinen direkten Einfluss durch Proteste von Asylsuchenden auf die Verhandlungen um das Dubliner Übereinkommen, auf die Verhandlungen um Dublin II, Dublin III oder auf die zentralen strategischen Gerichtsverfahren feststellen. Sowohl die legislativen Verfahren als auch die Gerichtsverfahren schienen gegen direkten Einfluss von der Straße weitgehend abgeschottet.³⁵ Dieser Ausschluss der Subalternen heißt aber nicht, dass deren Interessen nicht in den Kämpfen in diesem Feld verhandelt werden – sie werden nur nicht von den Subalternen selbst geführt. Stattdessen werden subalterne Positionen, wenn sie denn in Kämpfen um Politikgestaltung auftauchen, gehüllt in einen Kokon der Repräsentation durch Anwalt*innen, Politiker*innen, Mitarbeiter*innen von NGOs, Aktivist*innen und Intellektuellen eingebracht.

So sind Asylsuchende bei strategischen Gerichtsverfahren in Bezug auf die juristischen Prozessstrategien in der Regel von ihren Anwalt*innen und Berater*innen abhängig. Da diese im Fall der Gerichtsverfahren die zentrale Ebene der Auseinandersetzung sind, sind die Betroffenen von der Teilnahme an den Verfahren weitgehend ausgeschlossen – sie werden durch rechtliche Vertreter*innen repräsentiert. Trotzdem ist der Erfolg der Gerichtsverfahren von der Kooperation zwi-

35 Die Rolle von Protesten und das Zusammenwirken von Protestpraxen mit anderen Formen von Kämpfen werden im nächsten Kapitel über die Kämpfe um einen spezifischen Fall noch detaillierter diskutiert (siehe Kapitel 6.1.6).

schen Anwalt*innen und Asylsuchenden abhängig. Das bahnbrechende Urteil des EGMR 2011 war nur möglich, weil M.S.S. trotz des wohnsitzlosen Lebens auf der Straße in Griechenland immer wieder aktuelle Informationen zu seiner tatsächlichen Situation in Griechenland per SMS in das Verfahren einbrachte (siehe Kapitel 5.3.2).

Sowohl bei den Gesetzgebungsverfahren als auch bei den strategischen Gerichtsverfahren war die Wissensproduktion ein entscheidendes Feld der Auseinandersetzung. Diese Wissensproduktion musste dabei spezifischen Kriterien genügen, die diese von akademischer und journalistischer Wissensproduktion unterschied: Erstens mussten die Berichte glaubhaft die *aktuelle* Situation abbilden. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Migrationsrouten und der staatlichen Reaktionen bedeutete dies, dass die Ergebnisse einer Recherche sehr schnell veröffentlicht werden mussten und schnell als veraltet galten. Zweitens musste das Wissen sehr spezifisch auf die für die Verfahren relevanten Fragen antworten. Die Recherchierenden brauchten deshalb für die Fokussierung ihrer Recherchen auf die für das Verfahren ausschlaggebenden Sachverhalte juristisches oder politisches Hintergrundwissen. Drittens musste das Wissen von Akteur*innen produziert werden, deren Wissen als verwertbar anerkannt wird. Drei Klassen von Akteur*innen der Wissensproduktion setzten sich vor Gericht durch: erstens staatliche Akteur*innen wie die Innenministerien, das Auswärtige Amt, das BAME, zweitens zwischenstaatliche Akteur*innen wie der UNHCR und drittens Nichtregierungsorganisationen wie z.B. Pro Asyl, ECRE, Amnesty International oder Borderline Europe. Es ist kein Zufall, dass all diese Akteur*innen Teil des erweiterten Staates im Sinne Gramscis sind: Das von ihnen produzierte Wissen ist so durch die symbolische Macht des Staates verbürgt (siehe Kapitel 3.1).

Dabei basieren die Berichte auf dem Wissen von betroffenen Asylsuchenden und Praktiker*innen – erhoben durch Interviews, Hintergrundgespräche und Begleitungen. Deren Wissen wird in den Verfahren aber nicht direkt akzeptiert, sondern findet nur »geadelt« durch die Repräsentation staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteur*innen Eingang in die Verfahren. In den legislativen Verfahren waren die gleichen Akteur*innen entscheidend für die Wissensproduktion. Wie bei den Gerichtsverfahren zeichnete sich auch in den legislativen Verfahren eine Spaltung der Bezüge je nach Position in den Verfahren ab: Die Vertreter*innen des Rates und die beklagten Regierungen und Behörden in den Gerichtsverfahren bezogen sich vor allem auf die Expertise der Praktiker*innen aus den staatlichen Behörden, das Parlament und die Rechtsvertretung der Kläger*innen bezogen sich schwerpunktmäßig auf die Berichte von NGOs.

Der Ausschluss der Asylsuchenden von hegemonieorientierten Kämpfen bedeutet jedoch nicht, dass Asylsuchende keinen Einfluss auf den Staat und politische Entscheidungen hätten. Im Gegenteil reagieren staatliche Akteur*innen immer wieder auf migrantische Praxen. Dublin als politisches Projekt war eine Reaktion

auf Migrationsbewegungen Asylsuchender. In den von mir untersuchten Auseinandersetzungen waren Migrant*innen vor allem im Bereich der operativen Praxen mächtig. So war beispielsweise der Sommer der Migration, das jüngste Schlüsselereignis der Asyl- und Grenzpolitik Deutschlands bzw. der EU, in erster Linie das Ergebnis operativer Kämpfe um Einreise in die EU. Die Überforderung der Grenzpolizist*innen und die Anzahl und der Erfolg der Einreisenden führten zu einer Krise des Grenzregimes, die wiederum einschneidende Effekte auf hegemonieorientierte und bürokratische Kämpfe hatte und nicht zuletzt zu tiefgreifenden Veränderungen in der Asylgesetzgebung führte.

Im Gegensatz zu hegemonieorientierten und bürokratischen Kämpfen ist bei operativen Kämpfen das Terrain in der Regel nicht staatlich strukturiert. Bei den Auseinandersetzungen um die illegalisierte Einreise haben die Reisenden und ihre klandestinen Transportunternehmer*innen einen großen Einfluss auf Ort, Zeit und Situation der Auseinandersetzung. Hier gibt es keine Verfahrensakte, kein Abstimmungsverfahren, keine Vorsitzenden und keine Prozessordnung. Die symbolische Macht der staatlichen Akteur*innen ist bei den operativen Auseinandersetzungen weniger wirksam als in den beiden anderen Feldern der Auseinandersetzung. Anders als die Rechtsanwält*innen in bürokratischen Verfahren müssen Asylsuchende in operativen Auseinandersetzungen sich nicht dem Urteil von Richter*innen unterwerfen, es sei denn, das Urteil wird durch die repressiven Staatsapparate auch auf operativer Ebene durchgesetzt. Entsprechend sind Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Akteur*innen und Subalternen geprägt von Gewalt, in erster Linie Staatsgewalt.

An den Reaktionen der Regierungen und Grenzbehörden, wie der Umwandlung der Balkan-Route in einen Korridor, lässt sich eine wichtige Strategie staatlicher Akteur*innen im Umgang mit operativen Krisen beobachten – die Verstaatlichung des Terrains der Kämpfe. In Reaktion auf die selbstbestimmte Migration über die Balkan-Route schufen die Behörden zuerst mit dem Korridor eine staatliche Infrastruktur, bevor sie die Route schlossen. Der Korridor war im Gegensatz zur Route staatlich geprägtes Terrain. Deshalb konnten die Grenzbehörden auf dem Korridor ganz andere Regierungspraktiken anwenden als auf der Route. Auf der Route wäre die Einführung einer Filterung nach Herkunftsstaaten wie die SIA-Regelung³⁶ nicht möglich gewesen. In dem Moment, als der Korridor etabliert und die Route geschlossen war und mit dem EU-Türkei-Deal die Anreise neuer Migrant*innen beschränkt war, konnten die Regierungen und Behörden die Migrationsbewegung des Sommers der Migration beenden. Die Behörden müssen dabei bei der Verstaatlichung des Terrains operativer Kämpfe den subalternen Akteur*innen entge-

36 Die SIA-Regelung verweist auf die partielle Schließung der Migration über den Korridor, als nur noch Personen aus Syrien, Irak und Afghanistan über die Grenzen gelassen wurden (siehe Kapitel 5.5).

genkommen, ihnen Verbesserungen anbieten. Im Fall des Korridors war dies die staatliche Organisation des Transports nach Deutschland und die Öffnung der Binnengrenzen. Ähnliche staatliche Strategien bei operativen Kämpfen lassen sich beispielsweise bei den Auseinandersetzungen um das Kirchenasyl beobachten (siehe Kapitel 6.2.1.3).

Die spezifischen Konstellationen in den legislativen Auseinandersetzungen und strategischen Rechtskämpfen führten zu unterschiedlichen effektiven Kräfteverhältnissen in den beiden Bereichen: Während die legislativen Verfahren durch eine tendenzielle Übermacht des Rates und einer Tendenz zu der Blockade von Verhandlungen und damit von Veränderungen zu einem Erhalt des aktuellen Systems tendierten, wurde auf juristischem Terrain unter Bezug auf den europäischen Grundrechtekanon und getragen von den linksliberal-alternativen Netzwerkstrukturen Dublin stark verändert und die Rechtsposition von Asylsuchenden gestärkt.

