

für die Strategien zentralen Akteur*innen immer wieder eine wichtige Rolle. Neben dem Entstehungskontext Dublins ist das stärkste Beispiel hierfür der tendenzielle Verzicht der deutschen Regierung auf Überstellungen nach dem Sommer der Migration, um als »Flüchtlingsaufnahmeland letzter Instanz« (Kasperek 2017b, S. 50) dem Zusammenbruch des Schengenraums in nationale Grenzregime entgegenzuwirken.

5.6.2 Amalgam aus Asyl- und Grenzpolitik

Aus der engen Verknüpfung Dublins mit Schengen entstand eine Mischung aus asyl- und grenzpolitischen Regelungen in den Vertrags- und Gesetzestexten Dublins. Dublin war seit seiner Entstehung ein Amalgam aus Asyl- und Grenzpolitik und spielt sowohl im europäischen Asylregime, als auch im Grenzregime eine entscheidende Rolle. Die Regierungen der Mitgliedstaaten entschieden sich für diese Vermischung der Politikbereiche bei ihrer Entscheidung für die »direkte Verknüpfung« der Zuständigkeitsverteilung für Asylverfahren mit der Effektivität der Grenzschließungen der Mitgliedstaaten (vgl. Europäische Kommission 2000). Die Strategien und Ziele beider Politikbereiche kommen dabei in der Geschichte Dublins immer wieder in Konflikt. Die Rechtsprechung der höchsten Gerichte stärkte durch Anerkennung subjektiver Rechte der Asylsuchenden asylpolitische Rationalitäten innerhalb der Dublin-Verordnung, auch auf Kosten der grenzpolitischen Ziele (siehe Kapitel 6.3.2). Während weder die Zuständigkeitszuweisung auf der Grundlage von illegalisierten Grenzübertritten noch die Verhinderung von Binnenmigration von Asylsuchenden in der Geschichte Dublins jemals effektiv funktionierten, waren die Verfahrensregeln Dublins, die auf eine eindeutige Zuordnung der Zuständigkeit für Asylverfahren und die Verhinderung multipler Asylverfahren zielten, weit erfolgreicher in der Umsetzung (siehe Kapitel 5.2, 5.3, 5.4.3 und 5.5.1).

5.6.3 Umkämpft, krisengeschüttelt und gleichzeitig robust

Hegemonietheoretisch gingen die verhandelnden Regierungen bei der Gestaltung Dublins vor allem auf die Problemkonstruktionen und Strategien konservativer Akteur*innen ein. Weder die Interessen der Asylsuchenden noch die der Transitstaaten wurden substantiell in Dublin verankert. Im Gegenteil entschieden sich die Regierungsvertreter*innen für Regelungen, die explizit die Präferenzen der Asylsuchenden bei der Wahl ihres Ziellandes frustrieren sollten und entsprechend repräsentativ gegen diese durchgesetzt werden mussten. Die Entscheidung für eine Verteilung

ment im Bereich Sicherheit und Asyl etabliert.« (Integrationsbüro EDA/EVD und Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2011, S. 4)

der Zuständigkeit für Asylverfahren an die tendenziell ärmeren Mitgliedstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen bildete die Interessen der mächtigeren Kernstaaten des gemeinsamen Territoriums ab. In der Konsequenz wurde Dublin nie hegemonial in dem Sinne, dass es von allen entscheidenden Akteur*innen des Regimes einvernehmlich mitgetragen wurde – weder die Asylsuchenden, noch die Transitstaaten waren in den Konsens eingebunden.

Entsprechend umkämpft war Dublin auf allen Ebenen im Verlauf seiner gesamten Geschichte: von der sieben jährigen Verzögerung der Ratifikation des Dubliner Übereinkommens, der Blockade der Verhandlungen um Dublin II, den intensiven Rechtskämpfen um Überstellungen, dem Stocken der Verhandlungen um Dublin III, den Verweigerungsstrategien der Mitgliedstaaten, den Kampagnen der NGOs gegen Dublin, bis zu den einflussreichen Widerstandspraxen der Asylsuchenden. In seiner ganzen Geschichte konnten die Behörden Dublin nie effektiv und effizient umsetzen und jede neue Runde legislativer Verhandlungen führte zu neuen, harten Auseinandersetzungen.

Trotz dieser Kämpfe und der damit verbundenen Krisen war Dublin in Teilen bemerkenswert robust und funktionstüchtig. Die Strategie des Dublin-Dominos, das Dublin-Regime durch strategische Gerichtsverfahren gegen Überstellungen in einzelne Mitgliedstaaten als Ganzes zu destabilisieren, ging nicht auf. Dublin brach zu keinem Zeitpunkt zusammen und besteht bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes entlang des 1990 geschaffenen Grundkonzeptes seit über 30 Jahren. Trotz zehntausender verhinderter Überstellungen, katastrophaler Zustände in vielen Mitgliedstaaten und eskalierter politischer Konflikte blieb Dublin über die Zeit stabil. Selbst zum Höhepunkt des Sommers der Migration wurde im größten Teil der Mitgliedstaaten weiter überstellt, die Dublin-Verfahren wurden weiter betrieben und außer in ein paar Wochen auf dem Korridor im Balkan wurde weiter Fingerabdrücke genommen und die Asylsuchenden in Eurodac registriert.

Die ins Negative fallende Überstellungsbilanz Deutschlands ist Indikator für einen weiteren Aspekt des Dublin Regimes, der relativ krisenfest funktionierte – Dublin als Instrument zur Verhinderung von Mehrfachanträgen unter den Mitgliedstaaten wurde weiter umgesetzt und führte zu dem Großteil der Überstellungen nach Deutschland. Ohne größere öffentliche Aufmerksamkeit wuchsen während der Geschichte Dublins die Zahl der jährlich durchgeführten Gesuche und Überstellungen (siehe Tabellen 17 und 19 im Anhang). Es ist davon auszugehen, dass diesem Wachstum ein kontinuierlicher Ausbau der Verwaltungskapazitäten und Behördenstrukturen auf operativer Ebene zugrunde liegt. Angelehnt an die Fragestellung der Regulationstheorie (vgl. Görg 1994, S. 16) ist es die Aufgabe kritischer gesellschaftswissenschaftlicher Forschung, von der bloßen Feststellung der Krisenhaftigkeit Dublins zu Erklärungen fortzuschreiten, wie Dublin trotz der eskalierten Kämpfe und Krisen reproduziert und stabilisiert wurde und wird: Vor dem Hintergrund der Ge-

schichte Dublins sind weniger die Krisen erklärungsbedürftig, sondern warum diese nicht zu einem Zusammenbruch geführt haben.

5.6.4 Das Herz Dublins scheitert an Widerstand und Verweigerung

Die Position der Asylsuchenden mit ihren klandestinen Reisepraxen war in den operativen Auseinandersetzungen so stark und die exekutiven Grenzkontrollapparate der verschiedenen Mitgliedstaaten in ihren Praxen so gespalten, dass sich das Herz der Regelungen Dublins, nämlich die Verantwortungsverteilung nach dem Ort des illegalisierten Grenzübertritts, über die gesamte Geschichte Dublins nicht durchsetzen ließ. Weder konnten die Behörden relevant auf Grundlage der entsprechenden Artikel Überstellungen durchführen (siehe Tabelle 22 im Anhang), noch machten die stattgefundenen Überstellungen einen merklichen Unterschied für die EU-weite Verteilung der Asylsuchenden:

»[...] in most cases, the asylum seeker himself is fundamental to the ability of a Member State to determine that another Member State is responsible. He may, through his silence and/or the suppression of evidence, deprive the Member State to which he is applying of any means of action under the Dublin Convention.« (Europäische Kommission 2001, S. 6)

Große Teile der Asylsuchenden befolgten die Regeln Dublins nicht aus eigenem Antrieb und versuchten in ein Land ihrer Wahl zu reisen und den Grenzkontrollen zu entgehen. Vor Eurodac genügte es, nach der Ankunft im Zielstaat die Indizien auf den Reiseweg, eventuelle Tickets, Rechnungen, Fotos usw. zu vernichten und in Befragungen durch Behörden keine Auskunft zum tatsächlichen Reiseweg zu machen. Durch Eurodac wurde mit der dem System zugrundeliegenden biometrischen Technologie eine neue Kategorie schwer zu bestreitender Beweise für eine Asylantragstellung und einen Grenzübertritt geschaffen. Allerdings löste diese technologische Innovation die Beweisprobleme bei der Umsetzung der Verordnung nicht, sondern verschob sie auf die Verweigerung der Dokumentation von Beweisen durch die staatlichen Behörden und auf die Vermeidung der Abgabe von Fingerabdrücken durch die Reisenden.

Erleichtert wurden diese Widerstandsformen durch das oft mangelnde Interesse der Grenzbehörden der Transitstaaten an der effektiven Dokumentation der Reisewege. Dominantes Ziel der Mitgliedstaaten damals wie heute war es, die als »Belastung« empfundene Zuständigkeit für Asylverfahren und den damit einhergehenden Aufenthalt der asylsuchenden Personen zu vermeiden. Eines der einfachsten Mittel hierfür war das Unterlassen der effektiven Dokumentation des Grenzübertritts. Bei den operativen Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten ließ sich dabei das auch für infrapolitische Praxen charakteristische Auseinanderklaffen von