

in der EU anzukommen. Die Türkei sollte Migrant*innen am Grenzübertritt nach Griechenland hindern und Migrant*innen aus der EU zurücknehmen: Dafür bekam sie von der EU sechs Milliarden Euro und die EU legte ein Resettlementprogramm für anerkannte Flüchtlinge aus Syrien auf, die in die EU umgesiedelt werden sollten. Während das Resettlementprogramm und die geplanten Abschiebungen in die Türkei nicht im geplanten Umfang stattfanden, verhinderten die türkischen Grenzbehörden deutlich effektiver die Grenzübertritte von der Türkei in die EU (vgl. Kasparek 2017a, S. 105–108). Parallel zu dem EU-Türkei Deal war die zweite große Intervention der EU in Reaktion auf den Sommer der Migration die Einrichtung von sogenannten »Hotspots« in Griechenland und Italien. Zu »Hotspots« können in den Begrifflichkeiten der EU-Administration Bereiche der gemeinsamen Grenze erklärt werden, an denen besonders viele illegalisierte Grenzübertritte stattfinden. In der Folge haben EU-Institutionen wie EASO, Frontex und Europol verstärkt Zugang zu den Operationen in diesem Gebiet, um einerseits den zuständigen Mitgliedstaat zu unterstützen und zu entlasten, andererseits aber auch zu kontrollieren. Fünf griechische Inseln in der Ägäis wurden zu solchen Hotspots erklärt und in Internierungslager verwandelt. Ankommende Asylsuchende durchliefen seitdem Teile des Asylverfahrens auf den Inseln und durften diese über die Dauer des Asylverfahrens nicht verlassen.

Die EU-Administration schuf dadurch eine Pufferzone im europäischen Grenzregime, auf griechischen Territorium. Die ankommenden Migrant*innen sollten auf dem Mittelmeer gehalten und verwaltet werden, ihre Migration wurde verlangsamt. Die Schließung des Korridors und der türkisch-griechischen Grenze führen zu einer erneuten Verschiebung der Routen. Die Überfahrten auf der östliche Mittelmeerroute sanken drastisch von etwa 880.000 in 2015 auf etwa 180.000 in 2016 (vgl. Frontex 2017, S. 18). Damit bewegten sich die dokumentierten illegalisierten Überfahrten auf der östlichen Mittelmeerroute über Griechenland auf dem gleichen Niveau wie die Überfahrten auf der zentralen Mittelmeerroute über Italien.

Der Sommer der Migration als historisches Ereignis, bei dem viele hunderttausende Migrant*innen durch ihre eigensinnigen Migrationspraxen die geregelten Abläufe des europäischen Migrationsregimes implodieren ließen, war zu Ende. Illegalisierte Migration in die EU und innerhalb der EU fand weiterhin statt, wenn auch auf niedrigerem Niveau als im Jahr davor. Viele hunderttausende Menschen waren in die EU gereist und die deutschen Asylbehörden begannen langsam mit der Bearbeitung der Asylanträge.

5.5.1 Dublin im Sommer der Migration

Angesichts der Ereignisse des langen Sommers der Migration sagte Angela Merkel im Oktober 2015 bei einer Rede im Europaparlament im Oktober 2015: »Seien wir ehrlich, dass Dublin-Verfahren ist obsolet« (Stalinski 2020). Ein Beamter eines deut-

schen Innenministeriums äußerte mir gegenüber auf einer Tagung im April 2016 eine ähnliche Einschätzung:

»Ich kann mir vorstellen, dass sie Schwierigkeiten haben da Interviewpartner zu finden. Dublin ist zusammengebrochen, darüber wird nicht gerne öffentlich gesprochen.«

Bernd Kasperek schrieb 2017 von einer »sukzessiven Desintegration des Dublin-Systems und damit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (Kasperek 2017b, S. 46) während des Sommers der Migration. Alle drei drücken in ihren Statements die in den Staatsapparaten, der Öffentlichkeit und unter Wissenschaftler*innen weit verbreitete Wahrnehmung aus, Dublin sei zusammengebrochen oder im Prozess der Auflösung. Was geschah mit dem Dublin-Regime während des Sommers der Migration? Im folgenden Kapitel werde ich zuerst auf zentrale Dynamiken der Umsetzung Dublins in Bezug auf Deutschland eingehen und diskutieren, inwiefern sich hier von einem Zusammenbruch Dublins sprechen lässt. Daran anschließend werde ich die gleiche Frage anhand der Daten zu der Umsetzung Dublin allgemein auf der Ebene aller Mitgliedstaaten diskutieren.

Angesichts der deutschen Behördenpraxis schrieb die Kommission 2015 in einer Evaluation Dublins, Deutschland hätte »de facto aufgehört es [die Dublin-Verordnung; D.L.] in der Praxis (korrekt) anzuwenden« (Maas et al. 2015, S. 4 eigene Übersetzung). Tatsächlich fallen vor allem zwei Entwicklungen in den Umsetzungsstatistiken zu Dublin in Deutschland stark auf: die ins Negative kippende Überstellungsbilanz und die stark sinkende Überstellungsquote.

Die folgende Tabelle zeigt die Überstellungszahlen für Deutschland von 2008 bis 2020. In der letzten Zeile, welche die Überstellungsbilanz darstellt, sind positive Zahlen ein Überschuss von ausgehenden Überstellungen und negative Zahlen ein Überschuss von ankommenden Überstellungen. In der Geschichte Dublins hatte Deutschland seit dem EU-Beitritt Polens 2004 eine positive Überstellungsbilanz. 2015 war das erste Jahr nach 2004 an dem die deutsche Überstellungsbilanz negativ wurde, also die Mitgliedstaaten mehr Menschen an Deutschland überstellten, als Deutschland an die Mitgliedstaaten. Während 2015 noch relativ moderate 535 Fälle in der Bilanz nach Deutschland überstellt wurden, verzehnfachte sich diese Zahl 2016 auf 5.510 Überstellungen nach Deutschland in der Bilanz. Während das Defizit 2015 noch auf eine Senkung der Überstellungen aus Deutschland und einer gleichzeitigen Steigerung der Überstellungen nach Deutschland zurückzuführen war, wurde das Defizit 2016 durch eine überproportional starke Steigerung der Überstellungen nach Deutschland verursacht.

Ankommende und abgehende Überstellungen sowie Überstellungsbilanz für Deutschland

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deutschland													
Ausgehende Überstellungen	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Ankommende Überstellungen	1.270	1.258	964	1.083	1.371	1.702	1.768	2.489	8.512	8.806	7.580	6.086	4.369
Netto-Überstellungen	852	1.674	1.416	1.671	1.691	2.614	1.119	-535	-5.510	-1.682	1.629	2.337	-1.416

Quelle: Eurostat, siehe Tabelle 23 und 24 im Anhang.

Eine Analyse der Eurostat Daten zu den Überstellungen nach Deutschland ergibt zwei Fallkonstellationen als Grundlage der Überstellungen nach Deutschland in dieser Zeit (siehe Tabellen 24 bis 27 im Anhang). Mit großem Abstand die meisten Überstellungen basierten auf Rückübernahmeersuchen, also auf Fällen, in denen in Deutschland schon ein Asylverfahren eröffnet wurde. 2015 waren 1.822 von 2.489 Überstellungen auf der Grundlage von Wiederaufnahmegesuchen, 2016 waren es 7.412 von 8.512 (siehe Tabellen 24 und 27 im Anhang). Die diesen Überstellungen 2016 zugrundeliegenden Wiederaufnahmegesuche kamen vor allem aus Schweden, den Niederlanden, Dänemark und der Schweiz (siehe Tabelle 27 im Anhang). Ein Mitgliedstaat mit vielen Überstellungen nach Deutschland passte nicht in dieses Muster: Griechenland. Griechenland ist schon vor dem Sommer der Migration, aber vor allem danach, einer der wichtigsten Ausgangsstaaten für Überstellungen nach Deutschland. Diese Überstellungen beruhten zum größten Teil auf Übernahmeersuchen aus Familiengründen (siehe Tabellen 24 und 26 im Anhang). Es handelte sich hierbei also um Fallkonstellationen, in denen Familienmitglieder von Personen in Griechenland ankommen und Dublin-Verfahren durchlaufen, deren Angehörige in Deutschland im Asylverfahren sind oder schon einen Schutzstatus bekommen hatten.

Wer davon ausging, dass der Zweck der Dublin-Verordnung darin bestand, Deutschland vor Asylsuchenden abzuschirmen, für die oder den musste die neue Rolle von Deutschland als Zielstaat von Überstellungen als Zusammenbruch Dublins erscheinen. Weil die Dublin-Verordnung aber nicht ausschließlich aus den auf Grenzschutz zielenden Aspekten des Verantwortungsprinzips besteht, sondern sowohl die Regelungen zu Wiederaufnahmegesuchen als auch die Familienkriterien wichtige Bestandteile der Verordnung sind, lassen sich die Überstellungen nach Deutschland nicht als Beleg für einen Zusammenbruch Dublins anführen – im Gegenteil.

Die neben der negativen Überstellungsbilanz zweite Grundlage in Deutschland von einer Krise Dublins zu sprechen war die Überstellungsquote. Diese erreichte 2015 in Deutschland einen Tiefstand.²⁹ Die Überstellungsquote gibt an, wie hoch der Anteil an stattgefundenen Überstellungen im Vergleich zu den Zustimmungen³⁰ der korrespondierenden Mitgliedstaaten ist. Eine Überstellungsquote von 0,51 für ausgehende Überstellungen, wie im Fall von Deutschland für das Jahr 2008, sagt aus, dass Deutschland in diesem Jahr in 51 % der Dublin-Verfahren, in denen die Zuständigkeit für das Asylverfahren auf einen anderen Mitgliedstaat übergegangen ist, eine Überstellung auch tatsächlich durchgeführt hat. Anders gesagt: Die deutschen

29 Eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlossene Übersicht über die Entwicklung der Überstellungsquoten findet sich in Tabelle 21 im Anhang.

30 Diese Zustimmungen können dabei explizit sein oder auf einer Zustimmungsfiktion, ausgelöst durch das Verstreichen der entsprechenden Frist, aufbauen.

Behörden haben 2008 jede zweite Person überstellt, deren Überstellung durch die Zuständigkeit eines anderen Staates prinzipiell möglich gewesen war.

Betrachtet man die Zahlen für Deutschland (siehe Tabelle auf der nächsten Seite), dann ist auffällig, dass die Überstellungsquote 2013 deutlich einbricht und 2015 mit 7 % ihren Tiefpunkt erreicht. Die deutschen Behörden haben 2015 93 % der Asylsuchenden, für die ein anderer Staat zuständig war, nicht überstellt. Wie lässt sich dieser Einbruch der Überstellungsquote erklären?

Die Überstellungsquote hängt von zwei Variablen ab, von der Zahl der Verantwortungsübergänge auf andere Mitgliedstaaten und der Anzahl der stattgefundenen Überstellungen. Der starke Einbruch der Überstellungsquote von 39 % 2012 auf 17 % 2013 lag nicht an einem Einbruch der Überstellungszahlen – diese stiegen sogar von 3.062 auf etwa 4.316 – sondern an einer starken Steigerung der ausgehenden Gesuche und einer damit korrespondierenden ebenso starken Erhöhung der Bewilligungen, also der Verantwortungsübergänge. In den folgenden zwei Jahren fiel dann, zusätzlich zu einer weiteren Steigerung der Gesuche und Bewilligungen, auch die Zahl der Überstellungen von 4.316 im Jahr 2013, auf erst 2.887 im Jahr 2014 und schließlich auf kurz unter 1.954 2015. Diese Kombination brachte die Quote auf die sehr niedrigen 7 %. Für die Interpretation der Überstellungsquote als Indikator für die Effizienz der deutschen Dublin Unit ist wichtig festzuhalten, dass die Steigerung der Gesuche an andere Mitgliedstaaten quantitativ einen größeren Einfluss auf die niedrige Überstellungsquote hatte, als der Einbruch der ausgehenden Überstellungen.

Um diese Entwicklung zu verstehen, lohnt es sich, die organisatorischen Veränderungen im BAMF in Reaktion auf den Sommer der Migration in den Blick zu nehmen. Das BAMF war nicht auf die Bearbeitung der enorm hohen Zahl an durch die Migrationsbewegungen im Sommer der Migration resultierenden Verfahren eingestellt. Innerhalb der Behörde wurde entschieden, trotz der hohen Antragszahlen, die Verfahrensdauern möglichst kurz zu halten und deshalb die Priorität auf die Bearbeitung von alten Verfahren zu legen. In dieser Zeit waren die Entscheider*innen in den Außenstellen des BAMF sowohl für Asyl- als auch für Dublin-Verfahren zuständig. Durch den Druck der hohen Antragszahlen wurde in vielen Außenstellen die Priorität auf die Annahme von Asylanträgen gelegt und nicht auf die Bearbeitung der Dublin-Verfahren. Die Dublin-Verfahren erledigten sich durch den Ablauf von Verfahrensfristen nach einigen Monaten von selbst, indem die Zuständigkeit auf Deutschland überging. Im Unterschied zu Asylverfahren war in den Dublin-Verfahren ein Mechanismus enthalten, der die Entstehung eines Rückstaus an unbearbeiteten Verfahren verhinderte. Im Gegenzug bedeutete das auch, dass in vielen Dublin-Verfahren, gerade denen von syrischen Antragsteller*innen, eine Verfristung in Kauf genommen wurde. Wenn diese Verfristung nach einem ausgestellten Zuständigkeitsbescheid eintrat, dann drückten diese Fälle die Überstellungsquote nach unten.

Überstellungsquoten für Deutschland

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deutschland													
Asylantragsteller*innen	26.845	32.910	48.480	53.240	77.485	126.705	202.645	476.510	745.160	222.565	184.180	165.615	121.955
Gesuche	5.857	8.695	9.548	9.259	11.574	32.796	35.058	44.288	53.918	63.326	54.906	48.844	30.125
Bewilligte Gesuche	4.182	6.242	6.508	6.343	7.916	24.847	22.911	27.959	29.265	46.132	36.528	28.905	15.163
Überstellungen	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Überstellungsquote	0,51	0,47	0,37	0,43	0,39	0,17	0,13	0,07	0,10	0,15	0,25	0,29	0,19

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17, 19, 20 und 28 im Anhang.

Aber nicht nur die Prioritätsverschiebungen im BAMF führte zu stockenden Dublin-Verfahren. Im Verlauf des Sommers der Migration stockte das BAMF seine personellen Kapazitäten zur Bearbeitung von Dublin- und Asylverfahren stark auf. Zwischen 2014 und 2017 stellte das BAMF so viel Personal ein, dass sich dieses innerhalb von drei Jahren mehr als vervierfachte. Während am 1. Februar 2014 noch 2163,3 Stellen im BAMF besetzt waren (Bundesregierung 2014b, S. 43), waren es am 15. Januar 2017 schon 6891 Vollzeitäquivalente an eigenem Personal plus 2166 Vollzeitäquivalente mit von anderen Behörden an das BAMF abgeordneten Personen (Bundesregierung 2017b, S. 74). Eine so starke Vergrößerung einer Belegschaft führt zu Veränderungsprozessen der Organisation.

In diesem Fall führten einerseits das Wachstum und andererseits parallel stattfindende Neoliberalisierungsprozesse der Behörde zu Konflikten. In einem Interview berichtete mir ein Anhörer aus dem BAMF von Konflikten um kurze Befristungen bei den Einstellungen, inkompetentes, schnell befördertes Führungspersonal, Überforderung bei neu eingestelltem Personal, Personal mit verkürzter Einarbeitung, und hohen Zeit- und Effizienzdruck:

»Wenn man eine Behörde aufbläht und viele Leute einstellt, entstehen natürlich auch viele vakante Führungspositionen. Und die müssen natürlich auch von Leuten ausgefüllt werden. Und in der Anzahl waren gar nicht genug Führungskräfte vorhanden. Ja, weder fachlich als auch menschlich. Von daher war die Behörde auf jeden Fall überfordert in der Zeit. Ich hatte auch das Gefühl, dass so erfahrene Kräfte, die so seit Jahren dabei sind, dass die etwas an den Rand gedrängt wurden. Denn, die haben natürlich auch einen Anspruch, die sind schon lange in der Behörde, die kennen die Vorgaben oder wissen wie die gerichtlichen Vorgaben, auch die gesetzlichen Vorgaben, die wissen was wichtig ist. Und was für Qualitätsanforderungen man erfüllen muss. Und da hatte ich das Gefühl, dass die so ein bisschen an den Rand gedrängt wurden. Klar, weil es dann halt einfacher ist, Dinge durchzudrücken.« (Interview mit einem Anhörer des BAMF, 2017)

Der Hintergrund dieses Machtkampfes innerhalb der Behörde war der Leitungswechsel innerhalb des BAMF im September 2015. Zu diesem Zeitpunkt löste Frank-Jürgen Weise, bis dahin und auch weiterhin Leiter der Bundesagentur für Arbeit, den bisherigen Präsidenten des BAMF, Manfred Schmidt, ab. Gleichzeitig wurden mit McKinsey, Roland Berger und Ernest & Young Unternehmensberatungsagenturen mit der Umstrukturierung des BAMF beauftragt (vgl. Pichl 2020, S. 88). In der Folge stritten innerhalb der Behörde Verfechter*innen einer bürokratisch-juristischen Rationalität mit unternehmerisch-effizienzorientierten Akteur*innen. Der Druck durch die hohen Verfahrenszahlen, den schnellen Kapazitätsaufbau und die organisationskulturellen Konflikte im BAMF führte zu einem Absinken der Qualität in der Verfahrensbearbeitung.

Angesichts der niedrigen Überstellungsquoten erschien die Arbeit an Dublin-Verfahren den Entscheider*innen im BAMF zwischenzeitlich als »ein Kampf gegen Windmühlen«:

»Dublin war auch so ein bisschen verschrien, die kämpfen gegen Windmühlen, die arbeiten für nichts, denn da ergibt sich sowieso nichts aus der Sache. Das hat sich dann gegen Ende hin schon geändert. Das war dann mein Eindruck, dass die dann schon eher darauf geachtet haben, dass dann die Fristen plötzlich eine Rolle gespielt haben, das darauf geschaut wurde.« (Interview mit einem Anhörer des BAMF, 2017)

Es bleibt die Frage, wieso in einer Situation massiver Ressourcenknappheit trotzdem so viele Dublin-Verfahren eröffnet wurden, von denen klar war, dass der größte Teil verfristen wird. Einer Beamtin aus dem BAMF erläuterte mir in einem Hintergrundgespräch, dass in manchen Fällen, beispielsweise bei Überstellungen nach Ungarn, Ersuchen gestellt wurden, um Zuständigkeiten zu dokumentieren. Ich habe das so verstanden, dass mit diesen in Dublin-Verfahren produzierten Zuständigkeiten, selbst wenn sie nicht operativ durchgesetzt werden konnten, in diplomatischen oder politischen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten gearbeitet wurde.

Die Situation in Deutschland war geprägt durch eine negative Überstellungsbilanz und eine extrem niedrige Überstellungsquote. Wie sah die Umsetzung Dublins bezogen auf alle Mitgliedstaaten aus? Tabelle 17 im Anhang stellt die Entwicklung der ausgehenden Überstellungen aufgeschlüsselt nach überstellenden Staaten für den Zeitraum von 2008 bis 2020 dar. Der dominante Trend ist das Wachstum von insgesamt unter 10.000 jährlichen Überstellungen zu Beginn des dargestellten Zeitraumes auf über 25.000 jährlichen Überstellungen ab 2017. Tatsächlich sinken die Überstellungszahlen in den Jahren 2014 und 2015, allerdings nicht in einem dramatischen Ausmaß. Die Überstellungen gehen zurück auf das Niveau der Jahre 2009 bis 2012. In vielen Mitgliedstaaten bleibt die Zahl der Überstellungen ähnlich wie im Jahr 2014, einige überstellen mehr Asylsuchende, andere weniger (siehe Tabelle 17 im Anhang). 2016 schnellen die Überstellungszahlen in die Höhe und durchbrechen erstmals seit Beginn der Aufzeichnung die 20.000er-Marke. Bezogen auf die Überstellungszahlen aller Mitgliedstaaten lässt sich nicht von einem Zusammenbruch des Dublin Regimes 2015 oder gar 2016 sprechen.

Schon eher für eine Krise Dublins spricht der geringe Einfluss Dublins auf die Asylummigration innerhalb der EU während des Sommers der Migration. Laut Eurostat haben 2015 innerhalb aller Mitgliedstaaten der Dublin-Verordnung 1.393.930 Personen einen Asylantrag gestellt. 2016 waren es mit 1.292.760 etwas weniger (siehe Tabelle 28 im Anhang). Im Verhältnis zu dieser Zahl sind die 13.352 durchgeführten Überstellungen 2015 und etwa 22.762 Überstellungen 2016 verschwindend ge-

ring. 2015 wurde in unter einem Prozent der Asylantragsverfahren eine Überstellung durchgeführt, 2016 waren der Anteil der Überstellungen an den Asylanträgen zwar doppelt so hoch, aber immer noch deutlich unter zwei Prozent. Die Chance, dass ein Asylverfahren während des Sommers der Migration in demjenigen Mitgliedstaat bearbeitet wurde, in dem der Antrag gestellt wurde, betrug also 2015 über 99 % und 2016 98 %. Wo diese Anträge gestellt wurden, lässt sich Tabelle 28 im Anhang entnehmen.

Zwar haben mit Italien und Ungarn tatsächlich auch Transitstaaten an den Außengrenzen hohe Antragszahlen. Die allermeisten Asylanträge in diesen beiden Jahren wurde jedoch in Deutschland gestellt und auch andere Länder ohne relevante Außengrenzen wie Frankreich, Österreich und Schweden nahmen viele Asylanträge entgegen. Die Realität der Verteilung der Asylanträge unter den Mitgliedstaaten folgte nicht den Zuständigkeitskriterien Dublins, insbesondere nicht dem Verantwortungsprinzip. Ist dies nun ein Indiz für einen Zusammenbruch der Dublin-Verordnung? Dagegen spricht erstens, dass Dublin noch nie in seiner Geschichte die Verteilung der Asylsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten entscheidend geprägt hat. Zweitens ist die Veränderung der Umsetzungspraxis Dublins in der Folge des Sommers der Migration eher Beispiel für einen politisch begründeten, flexiblen Umgang mit einer außergewöhnlichen Belastung, als für einen unkontrollierten und nachhaltigen Zusammenbruch.

Die geschilderten Vorgänge lassen sich auch sehr anders interpretieren – auch die Europäische Kommission folgt einer Variante der These des Scheiterns von Dublin im Sommer der Migration:

»Dublin III was not designed to deal with situations of mass influx, which has severely reduced its relevance in the current context and has undermined achieving its objectives. [...] Indeed, some Member States (e.g. HU, IT) have experienced obstacles applying Dublin in the current context, with procedures being delayed and internal capacity insufficient to deal with all Dublin cases in a timely manner. As a result, some Member States (e.g. DE, HU, IT) de facto stopped applying it (correctly) in practice, thereby reducing its overall relevance.« (Maas et al. 2015, S. 4)

In ihrer Evaluation der Probleme des Dublin Systems während des Sommers der Migration geht die Kommission neben einem Scheitern der Verordnung in diesem Moment der massenhaften Einwanderung davon aus, dass Deutschland, Italien und Ungarn die Verordnung zeitweise nicht mehr ordnungsgemäß anwandten. Die Autor*innen der Evaluation der Kommission bezogen sich wahrscheinlich darauf, dass Italien und Ungarn immer wieder Transitmigrant*innen nicht registrierten und es damit vermieden, für kommende Dublin-Verfahren verwertbare Indizien und Beweise über den Ersteinreisestaat zu produzieren. Bei Deutschland ist davon auszugehen, dass sie sich auf die Aussetzung der Verfahren für Syrer*innen bezogen.

Damit deutet die europäische Kommission ein in einer schärferen Form auch von Rechtspopulist*innen vertretenes Argument an, nämlich dass die deutsche Regierung während des Sommers der Migration durch eine »Aussetzung« Dublins inkorrekt oder sogar rechtswidrig gehandelt hätte.

Tatsächlich hatten, wie beschrieben, die Dublin-Verfahren innerhalb des BAMF 2015 in einer Situation der massiven Ressourcenknappheit keine Priorität. Anders als die Kommission würde ich aber argumentieren, dass die deutschen Behörden mit ihrer Praxis des bewussten »Verfristen-Lassens« von Dublin-Verfahren oder der Ausübung des Selbsteintrittsrechts die Verordnung weder inkorrekt anwandten noch rechtswidrig handelten. Die Dublin-Verordnung besteht, um es in den Worten von Daniel Thym zu sagen, aus einer »Kombination von materiellen Zuständigkeitsregeln und einem prozeduralen Überstellungsverfahren« (Thym 2018). Und während die Verteilung der Asylanträge 2015 und 2016 auch nicht im Sinne der materiellen Zuständigkeitsregeln der Verordnung war, so setze das BAMF doch die Verfahrensregeln der Verordnung korrekt um – inklusive des Selbsteintrittsrechts und der Fristenregeln. Die Verfahrensregeln sind wichtiger Teil der Dublin-Verordnung und ihre Bedeutung wurden in der Rechtsprechung des EuGH aus dem Sommer 2017 betont (vgl. ebd., S. 4).

Dublin als Teil des Grenzregimes sollte die Transitstaaten an den Außengrenzen zu einer Politik der geschlossenen Grenzen bewegen. Es wandelte die Transitstaaten an den Außengrenzen des gemeinsamen Territoriums in einen Ring der vorverlagerten Grenze um die typischen Zielländer für Migration um. Die Zuständigkeit für den größten Teil derjenigen Asylsuchenden, die es dennoch schaffen einzureisen, sollte bei den Transitstaaten an den Außengrenzen und nicht bei den Zielstaaten liegen. Beide Zielvorgaben wurden in der Geschichte Dublins nie erreicht. Eine umfassende Beurteilung des Erfolgs oder Misserfolgs dieses Grenzaspektes von Dublin wird vor allem dadurch erschwert, dass Effekte der Abschreckung, des präventiven Gehorsams und des Zustands der Abschiebbarkeit in den statistischen Daten nicht abgebildet werden. Es lässt sich sagen, dass die Realität der Verteilung der Asylverfahren nicht den Zuständigkeitskriterien Dublins entspricht, aber nicht, wie die Verteilung ohne Dublin gewesen wäre.

Während des Sommers der Migration war Dublin als Teil des Grenzregimes, wie es von den Binnenstaaten gegen die Transitstaaten an den Grenzen durchgesetzt wurde, in der Krise. Die Bilanz der Überstellungen drehte sich um: Frankreich und Deutschland wurden zwischenzeitlich zu Zielstaaten von Dublin Überstellungen, Griechenland war mit der Schweiz wichtigster Ausgangsstaat von Überstellungen, vor allem nach Deutschland (vgl. EASO 2016) (siehe Tabelle 10, 11 und 12 im Anhang). Gleichzeitig war die Zahl der Überstellung angesichts der um das hundertfache größeren Zahl von Asylanträgen ungenügend, um die Verteilung der Asylgesuche zwischen den Mitgliedstaaten zu gestalten.

Eine Beschreibung dieser Krise Dublins als Zusammenbruch oder als sukzessive Zersetzung oder als Auflösung des Dublin-Regimes wäre dabei dramatisiert und einseitig. Dramatisiert, weil es sich bei der Krise um improvisierte, aber spezifische Aussetzungen einzelner Aspekte des Regimes in manchen Mitgliedstaaten handelte. Die Infrastruktur des Dublin Systems blieb erhalten und wurde sogar ausgebaut – sowohl Gesuche als auch Überstellungen stiegen zwischen 2008 und 2019 deutlich (siehe Tabelle 17 und 19 im Anhang). Andere Teile des Regimes, wie die eindeutige Zuordnung eines zuständigen Staates für ein Asylverfahren, blieben erhalten. Das Selbsteintrittsrecht und die Verfristungsregelungen als verfahrensrechtlichen Aspekte Dublins wurden weiter angewandt. Einseitig, weil eine solche Beschreibung als Zusammenbruch nur den Aspekt des Kontrollverlustes und der Funktionsstörung betont, ohne den Aspekt der politischen Reaktion auf die Belastungsprobe der starken Migrationsbewegungen für das Asyl- und Grenzregime angemessen zu erfassen. Durch den pragmatischen Umgang mit den Vorschriften der Dublin-Verordnung wurden Ressourcen frei, die an anderen Stellen des Asylsystems dringender benötigt wurden. Die Reaktion der deutschen Behörden ist als Versuch zu verstehen, eine verschärfte Krise des Schengenraumes zu verhindern:

»So wie Zentralbanken die sogenannten Lender of Last Resort (Kreditgeber letzter Instanz) sind, hat Deutschland – im letzten Sommer – die Rolle als Flüchtlingsaufnahmeland letzter Instanz angenommen. Diese Aussage soll nicht als Lob verstanden werden. Es bedeutet lediglich, dass damals eine reale Gefahr der Implosion des europäischen Projekts gesehen wurde, und Merkel eine drastische Maßnahme wählte und durchsetzte, die den Zerfall des Schengenraums in nationale Grenzregime aufhielt und die Option auf die von ihr immer wieder beschworene ›europäische Lösung‹ offenhielt.« (Kasperek 2017b, S. 50)

Der Sommer der Migration bildete durch die ausgelöste Krise des europäischen Grenzregimes ein Schlüsselereignis in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Buckel et al. 2021; Hänsel et al. 2022). Nach dem Sommer der Migration wurden die Regelungen der Dublin-Verordnung, die auf Grenzschießung zielten, wieder konsequenter umgesetzt, was zu einem Anstieg der Zahl der Überstellungen führte (siehe Tabelle 17 im Anhang). Auf die Krise folgten unmittelbar neue legislative Auseinandersetzungen um Dublin. Am 04. Mai 2016 machte die Kommission einen Vorschlag für eine Dublin IV-Verordnung³¹, der sich aber nicht durchsetzen konnte. Am 23. September 2020 zog die Kommission diesen wieder zurück und machte stattdessen einen Vorschlag für eine sogenannte Asyl- und Migrations-

31 COM(2016) 270 final.

management-Verordnung³², welche die Dublin III-Verordnung ersetzen soll. Erste Analysen dieses Vorschlags deuten darauf hin, dass an den grundsätzlichen Prinzipien der bisherigen Dublin-Verordnung festgehalten werden soll, insbesondere was die Kriterien der Zuständigkeitsverteilung angeht (vgl. Welte 2021, S. 370). Am 08. Juni 2023 konnte sich der Rat nach einer langen Blockade der Verhandlungen auf eine gemeinsame Verhandlungsposition zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung einigen (Rat der Europäischen Union 2023). Die Analyse der Ergebnisse der Verhandlungen um diese neue Verordnung wird späteren Forschungen vorbehalten bleiben. In der Krise Dublins 2015 und 2016 wurden Eigenschaften deutlich, die Dublin seit seinem Bestehen prägten: Der starke Widerstand der Asylsuchenden in den operativen Auseinandersetzungen, die Ohnmacht Dublins bei der Regulation der Sekundärmigration in Europa, die enge Verknüpfung zwischen Dublin und Schengen, sowie die Flexibilität und damit auch die Beständigkeit des Dublins-Regimes.

5.6 Zwischenfazit und Analyse: Geschichte Dublins

Mit dem Ende des Sommers der Migration schließt diese Rekonstruktion der Geschichte Dublins. Das folgende Zwischenfazit entwirft auf der Grundlage der Narration der Geschichte vier allgemeine Aussagen über Dublin. Daran anschließend schildere ich einige Aspekte von hegemonieorientierten Kämpfen, die sich an der rekonstruierten Geschichte der Kämpfe erkennen lassen.

5.6.1 Verknüpft mit Schengen und der europäischen Integration

Seit seiner Entstehung im Kontext der Schengen-Verhandlungen ist Dublin eng mit der europäischen Integration im Allgemeinen und dem Schengenraum im Speziellen verknüpft. Die Regierungen der verhandelnden Mitgliedstaaten schufen Dublin als Kompensation für von ihnen unerwünschte Effekte der Abschaffung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum. Darüber hinaus ist Dublin tragendes Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und damit verbunden der Vergemeinschaftung des Politikbereichs Justiz und Inneres (JHA) zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Diese Verknüpfungen werden immer wieder von Repräsentant*innen der Mitgliedstaaten und der Kommission betont.³³ In Schlüsselmomenten der Geschichte Dublins spielte diese Verkettung mit anderen Politikbereichen

32 COM(2020) 610 final.

33 In einer Informationsbroschüre der Schweizer Eidgenossenschaft, werden Schengen und Dublin schlicht begrifflich vereint: »Die unter dem Titel »Schengen/Dublin« bekannte Zusammenarbeit europäischer Staaten in den Bereichen Justiz, Polizei, Visa und Asyl hat eine lange Geschichte: Sie wurde 1985 [...] lanciert und hat sich seither als ein wirksames Instru-