

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-

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 Grenzsicherungen 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)