

1 Einleitung

Es braucht keine aufwendige Forschung, um zu erkennen, dass die Umsetzung der Dublin-Verordnung in einer Krise war und ist: Die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde in der Tagesschau aus einer Rede im Europaparlament im Oktober 2015 mit den resigniert klingenden Worten zitiert: »Seien wir ehrlich, das Dublin-Verfahren ist obsolet« (Stalinski 2020). Trotz aller Krisen und Probleme ist Dublin aber bis heute ein zentraler und tragender Baustein der Grenz- und Asylpolitik der EU. Dieser Zustand Dublins zwischen Krise und Stabilität ist das Ergebnis ungezählter gesellschaftlicher Kämpfe. Diese Kämpfe und ihr Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung Dublins sind bisher nicht ausreichend erforscht. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen.

Mein persönlicher Bezug zu Dublin begann 2010 mit einer Reise, einige Jahre vor dem Beginn der Arbeit an dieser Dissertation. Ein Jahr nach dem *No Border Camp* 2009 auf der griechischen Insel Lesbos besuchte ich die relevanten Orte der Auseinandersetzungen des Vorjahres: Das durch Proteste stillgelegte Migrationsgefängnis Pagani, den Ursprungsort der »*Voices from the inside of Pagani*«¹; einer medialen Intervention von Geflüchteten in Zusammenarbeit mit europäischen Aktivist*innen², die großen Einfluss auf die kommende Schließung des Gefängnisses haben sollte. Die Strände mit den Schwimmwesten und den zerstochenen Schlauchbooten. Die vereinzelt Gedenkort an der Küste für die Toten der europäischen Grenzpolitiken. Dass die illegalisierte Einreise in die EU trotz des gewaltigen Aufgebots der Grenzpolizei auf der griechischen Insel möglich war, warf in mir die Frage nach den Kräfteverhältnissen zwischen den beteiligten Akteur*innen auf.

Während dieser Reise wurde mir klar, dass viele der Migrant*innen neben den unmittelbaren Herausforderungen des Transits über die Insel in Richtung Festland noch mit weniger offensichtlichen, aber ebenso dringlichen Problemen

1 <https://www.youtube.com/watch?v=IP2yT6EjBXo&t=1s>.

2 In dieser Arbeit gendere ich in der Regel mit »*«, wie in »Aktivist*innen«. Bei zusammenhängenden Wortkonstruktionen nutze ich gelegentlich die kürzere, männliche Form, wie in »Akteursanalyse«. Wenn in einem Satz mehrere Worte zusammenhängend nach Genus dekliniert werden, schreibe ich das Substantiv mit »*« und nutze für Artikel und Verben die weibliche Form, wie in »Sie sucht eine kompetente Anwält*in«.

zu kämpfen hatten: Wenn die griechischen Behörden sie kontrollierten und ihre Fingerabdrücke registrierten, drohte ihnen nach einer gelungenen Weiterreise in andere EU-Staaten eine Abschiebung – Überstellung – zurück nach Griechenland. Griechenland solle, so wurde mir erklärt, als Staat an der europäischen Außengrenze für alle Asylverfahren von Personen zuständig sein, die über seine Grenzen in die EU einreisen. Neben einer damals spontanen und vielleicht auch etwas naiven Empörung entstand in mir die Neugierde, wie es zu einer solchen Regelung hatte kommen können. Wie kam es dazu, dass die Staaten an den Außengrenzen dem zustimmten? Warum hatten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten für eine Regelung entschieden, die so offensichtlich den Interessen der Asylsuchenden und der Grenzstaaten widersprach?

Zu diesem Zeitpunkt war ich Student und weit entfernt von eigenen Forschungsprojekten. Die Intensität und nicht zuletzt die partiellen Erfolge der Kämpfe gegen die Dublin-Verordnung in den folgenden Jahren, von denen die Aussetzung der Abschiebungen nach Griechenland 2011 den Höhepunkt bildete, hielten mein Interesse an Dublin wach. Die Dublin-Verordnung als politisches Problem und die Kämpfe darum faszinierten mich.

Heute, über zehn Jahre nach dem Stopp der Überstellungen nach Griechenland, ist die Dublin-Verordnung noch immer in Kraft. Die alten Fragen sind weiterhin ungeklärt und es kommen neue Fragen hinzu: Wie lässt sich die Kontinuität der Verordnung erklären? Wie kommt es dazu, dass eine dermaßen umkämpfte, widersprüchliche und immer wieder kurz vor dem Scheitern gestandene Regelung immer noch tragender Teil des europäischen Asyl- und Grenzregimes ist?

Nach meinem Studium prägten vor allem die Mitarbeit an den Forschungsprojekten »Krise und Demokratie in Europa« der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa³ und des »*Taking Sides: Protest Against the Deportation of Asylum Seekers in Austria, Germany and Switzerland*«⁴ den Fokus meiner wissenschaftlichen Auseinandersetzungen. In beiden Projekten habe ich viel gelernt und sehr vom Austausch mit meinen Kolleg*innen profitiert. Dublin zog sich als Thema durch beide Forschungsprojekte hindurch und in dieser Arbeit ist es mir dankenswerterweise möglich, auf empirisches Material zurückzugreifen, das ich in diesen beiden Forschungsprojekten

3 In diesem, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten, Forschungsprojekt wurde von 2009 bis 2014 in einem kollektiven Forschungsprozess anhand der Auseinandersetzung mit der Europäisierung der Migrationspolitik die Entwicklung des europäischen Staatsprojektes untersucht. Siehe auch staatsprojekt-europa.de.

4 *Taking Sides* war ein internationales Forschungsprojekt von 2013 bis 2017. Das Projekt wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Fördernummer SCHW1389/5-1), dem österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und dem Schweizerischen Nationalfonds gefördert. Die Projektleiterin des deutschen Teams war Helen Schwenken. Siehe auch <https://inex.univie.ac.at/previous-projects/taking-sides/>.

mitarbeitend erhoben habe. Die gemeinsame Forschung brachte mir viele Erfolgs-erlebnisse und Erkenntnisse (vgl. Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014; Rosenberger et al. 2018). Einige der Fragen, die mich beschäftigten, blieben allerdings unbeantwortet.

Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« fokussierte auf die Frage, wie gesellschaftliche Kämpfe sich in Staatsapparaten niederschlagen. Damit verbunden war der methodische Fokus auf hegemonieorientierte Kämpfe als eine spezifische Form sozialer Kämpfe. Diese zielen auf eine Veränderung gesellschaftlicher Hegemonie und der Staatsapparate. Im Laufe der Forschungen zu gesellschaftlichen Kämpfen um Abschiebungen gewann ich den Eindruck, dass hegemonieorientierte Praxen zwar essentiell für ein Verständnis dieser Kämpfe sind, dass aber die Betrachtung subalternen Praxen wie Untertauchen, undokumentiertes Reisen oder die Verhinderung der eigenen Abschiebung durch Widerstand ebenso unverzichtbar ist für eine Analyse dieser Kämpfe. Durch den Fokus auf hegemonieorientierte Kämpfe konnten solche oft verdeckten Praxen aber – für die Fragestellungen, die mich beschäftigten – nicht ausreichend in den Blick genommen werden.⁵

Im Taking-Sides-Projekt lag der Fokus auf Protesten gegen Abschiebungen. Ich konnte viel mit dem Fokus auf gesellschaftliche Kämpfe »von unten« anfangen, der sich in dem Interesse an Protestbewegungen ausdrückte. Allerdings stellte sich in der Analyse des empirischen Materials immer deutlicher heraus, dass es in den meisten Fällen nicht Proteste waren, die über Durchführung oder Abbruch einer Abschiebung entschieden, sondern Widerstandspraxen der Betroffenen oder bürokratische Kämpfe. Durch den Fokus auf Proteste konnten letztere aber nicht systematisch untersucht werden.

Mit meiner Dissertation knüpfte ich an diese offenen Themen an und möchte folgende Frage beantworten: **Durch welche gesellschaftlichen Kämpfe bestimmen Akteur*innen die Gestaltung und Umsetzung Dublins?**

Die Arbeit zielt also auf eine Rekonstruktion der gesellschaftlichen Kämpfe um Dublin in ihrem jeweiligen historischen und strukturellen Kontext. Hinter der Fragestellung steht in der Tradition materialistischer Gesellschaftstheorie die Annahme, dass Politik das Resultat gesellschaftlicher Kämpfe ist (siehe Kapitel 3.1). Der Fokus meiner Fragestellung liegt dabei auf der Gestaltung und Umsetzung von Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik, nicht auf der Erklärung oder Erforschung von Migration. Insofern migrantische Praxen einen Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung Dublins haben, sind sie für die vorliegende Arbeit relevant.

5 Die Ergebnisse meiner Forschungsarbeiten im Staatsprojekt Europa habe ich in meiner Magisterarbeit dargestellt (Lorenz 2013). In der vorliegenden Arbeit griff ich, wo passend, auf Erkenntnisse aus der Magisterarbeit zurück. Teile der Ergebnisse der vorliegenden Dissertation habe ich vor Abgabe in einem sich im Erscheinen befindlichen Buchbeitrag veröffentlicht (Lorenz 2022).

Dublin bezeichnet an dieser Stelle das politische Projekt (vgl. Buckel et al. 2014, S. 48), dessen Ergebnis die Dublin-Verordnungen und das voran gegangene Dubliner-Übereinkommen sind. Diese Begriffsnutzung führt wegen der gleichnamigen irischen Stadt regelmäßig zu Irritationen. Die oft vorgeschlagene Alternative, nämlich durchgängig von der Dublin-Verordnung zu sprechen, hat eine deutlich engere Bedeutung und ist deshalb nicht zutreffend. *Dublin-System* meint die jeweilige Rechtsgrundlage Dublins zusammen mit flankierenden Gesetzestexten wie der Eurodac-Verordnung. Der Begriff *Dublin-Regime* umfasst im Folgenden die Gesamtheit all der Gesetze, Organisationen, Akteur*innen, Diskurse, Technologien, Wissensbestände, Praxen, Prozesse, Kämpfe und Strukturen, durch deren Zusammenspiel Dublin gesellschaftliche Realität wird. *Gesellschaftliche Kämpfe* meint an dieser Stelle alle Auseinandersetzungen zwischen Akteur*innen oder Gruppen von Akteur*innen, die miteinander gesellschaftliche Konflikte austragen (vgl. Pichl 2021, S. 23–24). Im Unterschied zum Alltagssprachlichen Gebrauch des Wortes Kampf können, aber müssen diese Kämpfe dabei nicht gewaltsam sein. Ich nutze die Begriffe *gesellschaftliche Kämpfe* und *gesellschaftliche Auseinandersetzungen* synonym. Mit der Frage nach den gesellschaftlichen Kämpfen direkt verbunden ist die Frage nach den kämpfenden Akteur*innen und den Kräfteverhältnissen zwischen diesen Akteur*innen.

Die Rekonstruktion der Kämpfe um Dublin soll auch einen Beitrag zu einer Kritik Dublins im Speziellen und von Asyl- und Grenzpolitik im Allgemeinen leisten. Durch die Darstellung der Gestaltung Dublins wird die Frage aufgeworfen, welche anderen, möglichen Pfade in der Geschichte nicht eingeschlagen, welche Kämpfe verloren und welche Chancen verpasst wurden. In der Rekonstruktion der Kämpfe um die Umsetzung Dublins wird der mit Dublin verbundene Ausschluss und die eingesetzte Gewalt deutlich. Die Analyse der Akteurskonstellationen und Kräfteverhältnisse in den verschiedenen Auseinandersetzungen kann im besten Fall einen Beitrag zu strategischen Entscheidungen in kommenden Auseinandersetzungen liefern.

Da die Auseinandersetzungen im Dublin-Regime auf den verschiedensten räumlichen Ebenen stattfinden, müssen zur Beantwortung der Forschungsfrage dieser Arbeit auch Daten auf verschiedenen räumlichen Ebenen erhoben werden. Die Gesetzestexte Dublins sind auf der supranationalen Ebene der EU verortet. Auf der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten besteht Dublin zumeist aus bilateralen Beziehungen zwischen zwei Mitgliedstaaten. Gegenüber den Asylsuchenden werden die Überstellungen auf der Ebene der Landes- und Kommunalpolitik durchgesetzt. Wegen dieser transnationalen räumlichen Struktur Dublins können die entscheidenden Prozesse nicht durch die Analyse allein der Ereignisse in nur einem Staat verstanden werden. Gleichzeitig sind die gesetzlichen Regelungen, Akteurskonstellationen und die gesellschaftlichen Bedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass jeder Staat einer eigenen, sorgfältigen Da-

tenerhebung und Analyse bedarf. Weil mir eine umfassende Erhebung der Prozesse in allen Mitgliedstaaten Dublins nicht möglich war, habe ich meine Forschung auf Deutschland fokussiert, aber nicht beschränkt. Neben Prozessen auf europäischer Ebene habe ich vor allem Entwicklungen in Deutschland rekonstruiert sowie jene in anderen Mitgliedstaaten, die wichtig für das Verständnis des Dublin-Regimes auf europäischer Ebene oder in Deutschland waren.

Zeitlich habe ich Dokumente seit dem Bestehen Dublins in den 1990er Jahren untersucht. Eigene Interviews habe ich in den Jahren 2012, 2015, 2017 und 2018 durchgeführt. Auf Perspektive und Fokus der Arbeit sowie den Umgang mit der Komplexität des Gegenstandes gehe ich in Kapitel 4 zu Methodologie und Methode näher ein. Ursprünglich war das Ende des Forschungszeitraums dieser Arbeit für 2015 geplant. Dieser Plan wurde durch die turbulente Realität des Sommers der Migration (vgl. Kasperek und Speer 2015) durchkreuzt. Es ist bei einem so aktuellen und dynamischen Thema wie der Umsetzung der Dublin-Verordnung eine schwierige Frage, an welchem Punkt die Darstellung der Prozesse enden sollte. Die Darstellung der Geschichte Dublins schließe ich mit dem Ende des Sommers der Migration 2016 ab. Unter anderem bei statistischen Daten habe ich – wo verfügbar – auch neuere Daten einbezogen, oft bis zum Jahr 2020. Die neuen Entwicklungen bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GE-AS) und hier insbesondere die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)⁶ sind nicht mehr Teil dieser Untersuchung. Zum Zeitpunkt der Endredaktion dieses Textes erzielte der Rat der Europäischen Union am 08. Juni 2023 eine Einigung auf die AMM-VO, welche die Dublin III-Verordnung ablösen soll (Rat der Europäischen Union 2023). Das ist bemerkenswert, weil damit nach der gescheiterten Dublin IV-Verordnung ein neuer Versuch für eine Neufassung der Dublin-Verordnung unternommen wird. Diese ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Textes noch nicht verabschiedet. Die Einigung des Rates macht lediglich den Weg frei für Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Parlament der Europäischen Union, begleitet durch die EU Kommission. Die Analyse der Auseinandersetzungen um die AMM-VO wird zukünftiger Forschung vorbehalten bleiben. Erste Analysen des Kommissionsvorschlags für die AMM-VO deuten darauf hin, dass in der AMM-VO an der grundsätzlichen Struktur der Dublin-Verordnung, insbesondere den Zuständigkeitskriterien, festgehalten werden soll (vgl. Welte 2021, S. 370).

Im Aufbau der Arbeit wechseln zwischen den Kapiteln die Formen der Darstellung. Nach der Einleitung (Kapitel 1), dem Forschungsstand (Kapitel 2), den theoretischen Bezügen der Arbeit (Kapitel 3) und dem Methodenkapitel (Kapitel 4) folgt mit der chronologischen Darstellung der Geschichte Dublins das erste empirische Kapitel (Kapitel 5). In diesem schildere ich die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen

6 COM(2020) 610 final.

gen, welche die Gestaltung Dublins bestimmten. In dieser Darstellung lässt sich vor allem die Pfadabhängigkeit und die lange Perspektive der Kämpfe um Dublin verstehen. Während Kämpfe um Gestaltung und Umsetzung zwar immer zusammenhängen und somit nicht isoliert voneinander betrachtet werden können, werden in diesem Kapitel erstere betont – die Kämpfe um die Gestaltung Dublins, also hegemonieorientierte Kämpfe. Kämpfe um die Umsetzung Dublins tauchen in diesem Kapitel unter anderem in Form von statistischen Daten zu operativen Auseinandersetzungen auf.

Der zweite große empirische Teil der Arbeit (Kapitel 6) beschäftigt sich mit Kämpfen um die Umsetzung Dublins und hat drei Unterkapitel. Er beginnt mit einer Darstellung der lokalen Kämpfe um die Überstellung eines jungen Mannes, ich nenne ihn M, aus Deutschland nach Ungarn (Kapitel 6.1). Dieses Kapitel folgt der Entwicklung dieses Einzelfalles und soll einen Einblick in die Komplexität und Verworrenheit der konkreten, lokalen Kämpfe geben. Neben einem Einblick in Perspektiven Betroffener und ihrer Unterstützer*innen auf Dublin findet hier eine Auseinandersetzung mit dem Zusammenspiel von Protest, Widerstand und Unterstützungsarbeit in Kämpfen gegen Überstellungen statt.

Im darauffolgenden Unterkapitel rekonstruiere ich Kämpfe um die Umsetzung von Dublin systematisiert nach Feldern der Auseinandersetzung – zuerst operative (Kapitel 6.2), dann bürokratische Kämpfe (Kapitel 6.3). Im Unterschied zur Geschichte Dublins ist diese Darstellung nicht chronologisch organisiert, sondern durch die Struktur der Kämpfe während eines Dublin-Verfahrens. Hier analysiere ich verschiedene Akteurskonstellationen, effektive Kräfteverhältnisse und Prozesslogiken der operativen und der bürokratischen Kämpfe.

In diesen verschiedenen Kapiteln – dem Geschichtskapitel, dem Einzelfallkapitel und den Kapiteln zu operativen und bürokratischen Kämpfen – wird der gleiche Gegenstand unterschiedlich strukturiert und aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Durch diese Kombination der verschiedenen Darstellungen mit ihren jeweiligen Schwerpunkten und Auslassungen soll ein möglichst umfassendes Bild der Kämpfe um Dublin gezeichnet werden. Obwohl ich mich im Forschungsprozess unter anderem an den Forschungsschritten der Historisch-materialistischen Politikanalyse – Kontextanalyse, Prozessanalyse, Akteursanalyse – orientiert habe (siehe Kapitel 4), strukturieren diese Analyseschritte nicht die Darstellung der Forschungsergebnisse. In den einzelnen Kapiteln mischen sich dementsprechend Kontext-, Prozess und Akteursanalyse, wobei die Analyse zentraler Akteur*innen einen Schwerpunkt der Zwischenfazit der empirischen Kapitel darstellt.

Drei zentrale Kategorien, nämlich hegemonieorientierte Kämpfe, bürokratische Kämpfe und operative Kämpfe, bilden dabei die Struktur dieser Arbeit: In hegemonieorientierten Kämpfen streiten Akteur*innen um Einfluss auf gesellschaftliche Hegemonie (vgl. Buckel et al. 2014, S. 51–53). Mit ihren Praxen zielen sie darauf ab, ihre partikularen Interessen, Strategien, Problemverständnisse und

Überzeugungen zu verallgemeinern. Kontrolle über oder Einfluss auf staatliche Strukturen oder grundsätzliche politische Entscheidungen sind wichtige Ziele in diesen Kämpfen. In bürokratischen Kämpfen setzen sich Akteur*innen in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren über die Anwendung des Rechts auf konkrete Fälle auseinander. Operative Kämpfe sind Kämpfe um die unmittelbare, de facto Durchsetzung von Praxen, in dieser Arbeit vor allem um die Durchsetzung von Einreise und Abschiebung.

