

»Asyl fängt ja erst an, wenn er [der Flüchtling] wirklich hier ist«

Der Wandel europäischer Visapolitik und seine Implikationen
für den Zugang zu Asylverfahren in der EU

LENA LAUBE

1. Einleitung

Das Jahr 2015 hat Europa einen sprunghaften Anstieg der Flüchtlingsmigration gebracht. Rund eine Million MigrantInnen sind allein in Deutschland angekommen.¹ Zum allergrößten Teil werden sie um Asyl ersuchen, da sie nur so eine Chance auf einen legalen Aufenthalt oder zumindest eine Aufenthaltsgenehmigung während dieses Verfahrens haben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) war plötzlich in aller Munde, die Dauer der Asylverfahren wurde von Politik und Medien als zu lang kritisiert.² Durch die Einstellung von mehr Personal und die Verkürzung von Antragsbearbeitungen, z.B. durch die Festlegung weiterer sicherer Herkunftsländer³, wird nun versucht, dieser Kritik zu begegnen und die Bearbeitungszeiten zu beschleunigen. Ein weiterer Fokus der aktuellen Debatte liegt auf den EU-Außengrenzen, vor allem am Mittelmeer. Dort kamen in den vergangenen Jahren Hunderttausende Flüchtlinge und Mig-

1 <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutschland-mehr-als-eine-million-fluechtlinge-1.2755884> vom 1.12.2015.

2 <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-12/asyl-bamf-verwaltung-ueberforderung-asylantraege> vom 10.12.2015.

3 Siehe unter anderem https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/02/160129_Referentenentwurf_Maghrebstaaten_sichere_HKS.pdf vom 17.6.2016.

rantInnen mit kaum seetüchtigen Booten an, den Strapazen und Gefahren der Überfahrt nur knapp entgangen. Sehr viele starben auch bei der Überfahrt. Der traurige Höhepunkt dieser Situation wurde nach Angaben des UNHCR im April 2015 erreicht, als allein in diesem einen Monat über 1.300 Menschen ihr Leben bei der Überfahrt nach Europa verloren.⁴ Dieser humanitären Tragödie versuchen die europäischen Staaten inzwischen mit Seenotrettungen und weiteren Kontrollen auf hoher See zu begegnen. Auch sollen Kampagnen in den Herkunftsländern klarer machen, wie groß die Gefahren sind und wie klein dagegen die Chance, einen gesicherten Aufenthalt in Deutschland und Europa zu erhalten.⁵ So wird etwa unter dem »#rumorsaboutgermany« in Kabul auf Plakaten darauf hingewiesen, dass die Aufnahmepolitik Deutschlands gegenüber Afghanen bei weitem nicht so generös ist, wie sich dies zeitweilig als Gerücht in den sozialen Medien des Landes verbreitet hatte.⁶

Lange im Schatten dieser Medienberichte trat 2016 eine der wohl wichtigsten Fragen der derzeitigen europäischen Grenzpolitik zu Tage: Mit welchem Entgegenkommen kann die Türkei in der eben geschilderten Lage dazu gebracht werden, sich als Gatekeeper für die Europäische Union anzudienen? In den dazugehörenden Verhandlungen kann die EU kurzfristig tätig werden, während es doch weitgehend außerhalb ihrer Macht steht, die Fluchtursachen in den kriegs- und krisengeschüttelten Ländern des Nahen und Mittleren Osten zu beheben. Entsprechend einem Abkommen zwischen der EU und der Türkei sollen diejenigen Personen in Flüchtlingslagern in der Türkei verbleiben, die z.B. aus dem Irak, Iran und Afghanistan geflohen sind. Wenn dieser Personenkreis versucht, über die Ägäis nach Griechenland zu fliehen, verpflichtet sich die Türkei zur Rücknahme (seit März 2016 umgesetzt). Doch die Türkei stellte hohe Forderungen im Gegenzug zu einer Kontrolle der Migrationsbewegungen gen Westeuropa und für die Aufnahme so vieler MigrantInnen. Das Abkommen sieht daher finanzielle Hilfen in Milliardenhöhe sowie die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei in die EU vor. Kommt es zur vollständigen Ratifizierung des

4 <http://www.unhcr.de/home/artikel/435da63ac57f3eace63d95d2e4f7eb9b/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten.html> vom 1.12.2015.

5 Solche Kampagnen werden u.a. in Afghanistan initiiert. Doch auch in Albanien und Serbien gibt es ähnliche Informationskampagnen, um die Nachricht zu verbreiten, wie klein die Anerkennungsquote bei Asylanträgen in Deutschland ist, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/fluechtlinge-asyl-albanien-serbien-bundesamt> vom 1.12.2015.

6 <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-embassies-idUSKCN0RE1JM20150914> vom 1.12.2015.

Abkommens, steht auch eine erleichterte Einreise für Türken in die EU in Aussicht, unter Umständen sogar die sofortige Aufhebung der Visumpflicht für den gesamten Schengenraum. Doch die Einführung der Visumsfreiheit ist an 72 formulierte Bedingungen seitens der EU geknüpft worden und eine erste Frist (1.6.2016) für deren Erfüllung bereits verstrichen.⁷

Die Visumsfreiheit ist das Pfand, das die EU (noch) in der Hand hält und welches sie nicht allzu schnell bereit ist aus der Hand zu geben. Sie kann den BürgerInnen eines Transitlandes das visafreie Reisen ermöglichen, um eben dieses Land dazu zu bewegen, MigrantInnen und Flüchtlingen aus anderen Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen, die Durchreise zu verwehren. Andernfalls würden diese in die europäischen Asylsysteme einwandern. An dieser Stelle sind Asyl- und Visapolitik in den aktuellen politischen Verhandlungen aufs engste verwoben.

Doch nicht nur in solchen Verhandlungen sind diese beiden Politikfelder eng verzahnt. Auch für jeden einzelnen Asylsuchenden besteht dieser Zusammenhang. Denn die europäischen Asylgesetze sehen vor, dass um Asyl erst an der Grenze oder auf dem Territorium des schutzgebenden Landes ersucht werden kann. Dies bedeutet, dass die An- bzw. Einreise in das betreffende Land der EU möglich sein muss, um überhaupt einen Asylantrag stellen zu können. Besteht Visumsfreiheit bzw. Reisefreiheit für die BürgerInnen aus einem Verfolgerstaat in das Land, in dem Schutz gesucht werden soll, so kann ein Flüchtling legal einreisen und einen Asylantrag stellen. Besteht eine Visumpflicht, muss er oder sie mit der Ablehnung schon des Visumsantrages rechnen und sich ggf. illegal auf den Weg machen, bevor sich dann vor Ort klären kann, ob das Zielland seine Verfolgungsgründe anerkennt und Schutz gewährt. Dass die Asylverfahren erst

7 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/eu-tuerkei-abkommen-fluechtlinge-recep-tayyip-erdogan-visafreiheit> vom 17.6.2016. Das als »Deal« oder »Flüchtlingspakt« bezeichnete EU-Türkei-Abkommen steht in Europa in der öffentlichen Kritik, weil eine Abhängigkeit von der Türkei in migrationspolitischer Hinsicht zementiert würde. Die Delegation von Migrationskontrolle muss teuer erkaufte werden und bei einem Partner wie der Türkei zeigte sich schnell, dass eine solche Kooperation auf wackligen Beinen stehen kann (vgl. Laube/Müller 2015): Der Ministerpräsident, der zu Beginn die Verhandlungen führte (Davutoğlu), gab sein Amt im Mai 2016 auf und Präsident Erdoğan versteigt sich zu immer neuen Drohungen und Anschuldigen gegenüber der EU.

im Aufnahmeland stattfinden⁸, führt bei politischen AkteurInnen zu der verbreiteten Sichtweise, dass zuvor keine Zuständigkeit des Ziellandes besteht:

»Asyl fängt ja erst an, wenn er [der Flüchtling, Anmerkung L.L.] wirklich hier ist. Das was vorher passiert, hat ja vor allem mit der klassischen Genfer Konvention nichts zu tun.« (Interview Österreich 2009, BMEIA, #11)

Eine restriktive Visapolitik kann somit den Zugang zu einem Asylverfahren erschweren oder gar verhindern. Umgekehrt ist eine liberale Visapolitik, also die Gewährung des visafreien Reisens, der sicherste Weg, den Zugang für politisch Verfolgte offenzuhalten. Doch oft sind gerade diejenigen Länder von der Visumpflicht befreit, aus denen keine oder kaum Asylbewerber kommen und wiederum gerade diejenigen Länder von der Visumpflicht betroffen, aus denen Personen kommen, die Schutz benötigen und in Europa suchen. Visapolitik entfaltet dabei ihre Kontrollwirkung exterritorial, denn sie erschwert Mobilität oder immobilisiert Asylsuchende bereits in ihrer Herkunftsregion.

Wandelt sich nun die Visapolitik der aufnehmenden Staaten, hat dies direkte Auswirkungen auf die Möglichkeiten, um Asyl zu ersuchen, entweder für die BürgerInnen des betreffenden Landes oder aber für Drittstaatler, die durch dieses Land reisen müssen. Dies betrifft vor allem den territorialen Zugang zum Asylverfahren, aber auch die Chancen, im Verfahren anerkannt zu werden. Wird ein Herkunftsstaat in den Stand eines Landes gehoben, das keiner Visumpflicht (mehr) unterliegt, beruht dies auf der allgemeinen politischen Einschätzung, dass dieses Herkunftsland vergleichsweise sicher ist und die bilateralen Beziehungen stabil sind. Etabliert sich eine solche Sichtweise, kann dies Auswirkungen auf die Chancen einer politisch verfolgten Person aus diesem Land im Asylverfahren haben.

-
- 8 Eine Ausnahme zu dieser Regel stellen Resettlement-Programme dar. In diesen werden in den Erstaufnahmeländern Flüchtlinge ausgesucht, denen ein Aufenthaltsrecht im Zielland direkt zugesagt wird. Deutschland hat seit 2012 ein solches Programm, über das zunächst jährlich 300 Flüchtlinge, seit 2015 500 Personen, die zu diesem Zeitpunkt ersten Schutz in der Türkei oder Tunesien gefunden hatten, aufgenommen werden. (Siehe http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html vom 9.12.2015). Auch das Nachholen von Familienangehörigen durch Asylberechtigte entspricht nicht der oben genannten Regel. Österreich etwa bietet seit 1997 ein solches »Familienvfahren« an (Interview Österreich, 2009, BMI, #13).

Dieser Beitrag untersucht, welchen Wandlungen die europäische Visapolitik in den vergangenen Dekaden unterlag und welche Auswirkungen dieser Wandel auf den Zugang zu den Asylverfahren in der EU hatte. Verändern sich dabei auch die Chancen auf Anerkennung? Als Beispiele für die aufnehmenden Länder werden für diesen Beitrag im besonderen Deutschland und Österreich herangezogen. Da seit 2001 die Visapolitik der Europäischen Union harmonisiert ist, betrifft die Analyse ab diesem Zeitpunkt auch die EU als Ganze. Aus Österreich stammt ein Großteil der Experteninterviews, die helfen werden, den Zusammenhang zwischen Visa- und Asylpolitik in diesen Beitrag zu veranschaulichen.⁹

Um die Implikationen des Politikwandels im Bereich Visa für die Herkunftsländer zu verdeutlichen, werden auch dafür konkrete Länderbeispiele herangezogen. Ausgewählt wurden dafür die Türkei sowie die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Diese liegen alle in der europäischen Peripherie und aus ihnen stammt ein Großteil der MigrantInnen in Österreich und Deutschland. Die meisten Westbalkanstaaten unterliegen bereits keiner Visumspflicht mehr in der EU, nicht so die Türkei. Aus diesem Land stammten 2012 vier Prozent aller Anträge für ein Schengenvisum.¹⁰ Wie das Eingangsbeispiel gezeigt hat, spielen

9 Die Experteninterviews wurden für ein Forschungsprojekt des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen erhoben (Leitung Prof. Steffen Mau). In diesem Projekt wurde zwischen 2007 und 2014 die Grenzpolitik in drei OECD-Staaten untersucht (Österreich, Finnland und die USA). Die Analysen des österreichischen Falls zeigen ein Land, das sich zwischen 1970 und heute zu einem Einwanderungsland gewandelt hat und in seiner Grenzpolitik Teil des Schengener Abkommens wurde. Die für diesen Beitrag verwendeten leitfadengestützten Interviews (vgl. Bogner/Littig/Menz 2005; Witzel/Reiter 2012) wurden 2008 und 2009 von der Autorin in Wien geführt. Interviewpartner waren Ministerialbeamte, die in den zuständigen Ministerien in leitender Funktion mit Zuwanderungs- und Asylfragen betraut waren. Die Interviews dienen hier zur Veranschaulichung des Zusammenhangs von Asyl- und Visapolitik. Eine ausführliche qualitative Analyse des gesamten Interviewmaterials findet sich in der Studie »Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien« (Laube 2013). Weitere Ergebnisse der drei Länderstudien wurden unter anderem in dem Band »Liberal States and the Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility« (Mau et al. 2012) veröffentlicht.

10 Damit nimmt die Türkei Platz 5 der Herkunftsländer ein, vor ihr nur Russland, die Ukraine, China und Weißrussland. Siehe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_en.pdf vom 28.01.2016.

diese Staaten zudem gegenwärtig eine besondere Rolle in der Migrationskontrollstrategie der EU.

Der Beitrag verfolgt die These, dass die Visapolitik der europäischen Staaten untereinander bzw. gegenüber Staaten außerhalb der europäischen Gemeinschaft seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zwei Phasen durchlaufen hat und nun im Begriff ist, in eine dritte Phase einzutreten. Diese drei Phasen werden im Folgenden umrissen und ihre Implikationen für den Zugang zu Asylverfahren in der EU reflektiert. Für die Analyse dieser Großtrends der internationalen Visapolitik wird ein selbst erstellter Datensatz verwendet (Visa Network Data 1969/2010), der für zwei Zeitpunkte sämtliche Informationen darüber bereithält, zwischen welchen zwei Ländern weltweit visafreies Reisen bestand und zwischen welchen Staaten das Reisen nur nach vorheriger Visumsbeantragung erlaubt war.¹¹

2. Drei Phasen der Visapolitik in Europa

Die Visapolitik ist Teil der europäischen Grenzregime, da mit ihrer Hilfe über den Zugang von anderen Staatsbürgern auf das Territorium der europäischen Nationalstaaten sowie dem Schengenraum als Ganzem entschieden wird (vgl. Guild 2003; Bigo/Guild 2005; Luedtke/Byrd/Alexander 2010; Mau/Brabandt 2011). Obwohl Gesetze zur Sichtvermerksfreiheit oder -pflicht bereits länger existieren als die Asyl- oder Zuwanderungsgesetzgebungen, wird ihnen von der Grenzregimeforschung bisher sehr wenig Beachtung geschenkt (vgl. Eigmüller/Vobruba 2006; Hess/Kasperek 2010; Geiger/Pécoud 2013). Der Beitrag möchte dies ändern und versucht diese Lücke in der Grenzregimeforschung zu schließen. Ziel ist es dabei, den politischen Umgang in Europa mit Drittstaatlern, ob MigrantInnen, TouristInnen oder Flüchtlingen, besser zu verstehen.

Dabei stellt die Visapolitik ein sehr vielversprechendes sozialwissenschaftliches Forschungsfeld dar, sowohl für die Grenzregimeforschung und die Migrationsstudien, gerade auch mit Blick auf Asylsuchende, als auch für die Internationalen Beziehungen (IB). Denn die Visapolitik berührt immer zugleich die Beziehung zwischen zwei Staaten (Verbündete, Konkurrenten, Gegner?) und regelt die Mobilität von Individuen (erwünscht/unerwünscht?; viele/wenige?). Auf dieser zweiten Ebene, auf der es um Fragen der Inklusion geht, stehen sich also ein

11 Der Datensatz sowie ausführliche Angaben zu Erhebung lassen sich auf folgender Website einsehen: www.fiw.uni-bonn.de/demokratieforschung/personen/laube/visa-networkdata.

Staat als Zielland und ein Individuum, und zwar als Staatsbürger eines anderen Landes, gegenüber.

Die drei im Folgenden skizzierten Phasen des Wandels der europäischen Visapolitik verbinden sich mit je einer These:

- These 1 »Visafreiheit als Geschenk«: Die Visapolitik europäischer Länder war nach dem zweiten Weltkrieg auf Freiheit ausgerichtet. Mit der Aufhebung der sonst geltenden Visumpflicht wurde Partnern und Verbündeten ein positives Signal gesendet und der Austausch erleichtert.
- These 2 »Visapflicht als Hürde zum Asyl«: Die europäische Visapolitik wurde seit den 1990er Jahren immer stärker zu einem Migrationskontrollinstrument ausgebaut, das auch den Zugang zu Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten blockierte.
- These 3 »Visafreiheit als Tausch«: Seit einigen Jahren wird die Befreiung von der Visumpflicht als gewichtiges Pfand in Verhandlungen der EU mit Nachbarländern genutzt: Nur unter bestimmten Bedingungen kann Reisefreiheit erreicht werden und diese Länder gelten dann als sicher.

Auf der Beziehungsebene besinnt sich die europäische Visapolitik gegenwärtig wieder stärker darauf, ein außenpolitisches Instrument in der Kooperation mit anderen Staaten zu sein, statt sich – wie in Phase zwei – zuallererst als Kontrollinstrument gegen unerwünschte grenzüberschreitende Mobilität von Individuen zu verstehen.

2.1 Visafreiheit als Geschenk (1950 bis 1990)

In der Visapolitik besteht der Normalfall darin, dass BürgerInnen zwischen zwei Ländern nur nach vorheriger Visabeantragung und -bewilligung durch das Zielland reisen dürfen.¹² Eine Befreiung von dieser Visapflicht müssen Staaten untereinander regeln. Dies erfolgt zumeist in einem bilateralen Vertrag, kann aber auch einseitig erfolgen, sodass die BürgerInnen eines anderen Landes ohne Beschränkungen einreisen dürfen, dieses Privileg aber den eigenen BürgerInnen umgekehrt nicht zugestanden wird. Ein Beispiel hierfür ist das visabefreite Reisen von Deutschen nach Albanien, während AlbanerInnen vor der Einreise nach

12 Betrachtet werden in diesem Beitrag Visa, die zu kürzeren Aufenthalten (als internationaler Standard gilt hier drei Monate) berechtigen und zum Zweck von Tourismus, Geschäftsreisen, Forschungsaufenthalten, Familienbesuchen u.ä. vergeben werden. Gemeint sind damit keine längerfristigen Aufenthaltstitel.

Deutschland und in den Schengenraum ein Visum für einen Aufenthalt von drei Monaten beantragen müssen.¹³

In der ersten Phase der Visapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg gestalteten die europäischen Staaten, wie auch alle anderen Staaten der Erde, ihre Visabeziehungen zu anderen Ländern einzelstaatlich. Der Korpus der Visabestimmungen eines Landes setzt sich zusammen aus entsprechend vielen Übereinkommen mit anderen Staaten (für das Beispiel Österreich siehe Laube 2013). In den 1950er Jahren begannen die westeuropäischen Länder zunächst damit, Abkommen mit ihren direkten Nachbarländern zu unterzeichnen, die beinhalteten, dass die Bürger beider Länder ohne ein Visum und mehrfach im Jahr ein- und ausreisen durften. So gehörten die »Abkommen über die Aufhebung der Visumpflicht« zwischen Deutschland und der Schweiz sowie Österreich zu den ersten Visabefreiungen aus deutscher Sicht. Dieses Vorgehen weiteten Deutschland und auch Österreich im Laufe dieser Phase auf weitere westeuropäische Länder aus, die Staaten des Ostblocks wurden jedoch nicht einbezogen. Während des kalten Krieges determinierte die politische Blockzugehörigkeit eindeutig die Visapolitik (vgl. Laube/Heidler 2016).

Im Jahr 1969 durften die BürgerInnen aus insgesamt 92 Ländern visafrei in die Bundesrepublik einreisen. Österreich hatte 50 andere Staaten von der Visapflicht befreit. Für die direkten europäischen Nachbarn bildeten diese Befreiungen den ersten Schritt hin zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Arbeitnehmer, Geschäftsleute und Touristen konnten seither frei reisen, auch wenn noch kein Recht auf Niederlassung zum Zweck der Arbeitssuche bestand.

Auch die Türkei (als bereits damaliges Nato-Mitglied) und das ehemalige Jugoslawien (als Teil der Blockfreien Staaten) genossen Ende der 1960er Jahre visabefreites Reisen nach Deutschland und Österreich (Visa Network Data 1969). Sie gehörten damit zu den Ländern, die von einer Visapolitik, die in Westeuropa als Geschenk verstanden wurde, profitierten. So konnte die damalige Gastarbeitermigration zunächst ohne weitere Beschränkungen zur Einreise erfolgen. Erst nach der Ankunft wurde über einen längerfristigen Status entschieden.

Doch wie erklärt es sich, dass Deutschland (wie auch andere europäische Staaten) zu dieser Zeit ebenfalls bilaterale Abkommen über die Visabefreiung mit Ländern wie Angola, Kamerun, Kolumbien, Libyen, Mozambik und Venezuela hatte? Der Grund sind Auslandsbesuche deutscher Politiker oder Diplomaten, die diese Abkommen als Zeichen guten Willens in den zwischenstaatlichen

13 Siehe Travel Information Manual von der International Air Transport Association (IATA) (März 2014).

Beziehungen mit im Gepäck hatten (vgl. Laube 2013). Ein Ministerialbeamter des österreichischen Außenministeriums beschrieb in einem Experteninterview die Politik der Visabefreiungen in den 1970er und 1980er Jahren als relativ zufälligen Prozess, der den außenpolitischen Beziehungen diene:

»Da wurde bei irgendeinem politischen Treffen oder Staatsbesuchen vereinbart, dass das gemacht wird. Damals war Visumpolitik eher der Anhang zur allgemeinen Politik und wenn man sonst nichts zu unterschreiben hatte, dann gab es eine Sichtvermerksfreiheit.« (Interview Österreich 2009, BMEIA, #11)

Diese Praxis der Visabefreiung (Sichtvermerksfreiheit) als rein symbolischer Akt verweist darauf, dass zu dieser Zeit nicht die Annahme bestand, dass das visafreie Reisen von Angolanern oder Kamerunern sich merklich auf die Einwanderung in Länder wie Deutschland oder Österreich auswirken würde. »Wenn man sonst nichts zu unterschreiben hatte« war auch die Befreiung von der Visumpflicht keine große Sache. Die Asylantragszahlen waren zu dieser Zeit ohnehin niedrig. Zudem war die Asylgewährung ein politisches Instrument, um sich gegen die Politik anderer Länder zu richten. So nahm die BRD gern politische Flüchtlinge aus den damaligen Ostblockstaaten auf, als außenpolitisches Signal sowie nach innen als Zeichen der Abgrenzung gegenüber einem politischen System, das nicht den eigenen Werten entsprach. Zwischen 1953 und 1973 etwa lagen die Antragszahlen pro Jahr unter 6.000, einzige Ausnahme bildeten die Jahren 1955/56 (mehr als 16.000) und 1968/1969 (mehr als 11.000), in denen nach Aufständen in Polen und Ungarn sowie dem »Prager Frühling« eine größere Zahl politischer Flüchtlinge in die Bundesrepublik gekommen war.

Die Verbindung zwischen Visapolitik und Asylpolitik war in dieser Phase eine nur sehr lose. Mit den Staaten, aus denen die meisten Asylanträge stammten, hatten die BRD oder Österreich zu dieser Zeit keine Befreiungen von der Visumpflicht vereinbart. Gelang einer Person, z.B. aus dem Ostblock, die Einreise und wurde ein Asylantrag gestellt, so hatte diese gute Chancen auf Anerkennung. Man kann in dieser Hinsicht also auch von einem negativen Zusammenhang sprechen: Länder, aus denen politisch Verfolgte kamen, kamen für ein Abkommen über die Aufhebung der Visumpflicht nicht in Frage. Wie sich im Weiteren zeigen wird, entfaltet bis heute der Umkehrschluss (aus visumsbefreiten Staaten stammen in der Regel keine Asylberechtigten) seine Wirkmächtigkeit in der Wahrnehmung von Flüchtlingen.

2.2 Visapflicht als Hürde zum Asyl (1990 bis 2000er)

Die Handhabung der Visapolitik veränderte sich in Europa seit den 1990er Jahren beständig in Richtung einer immer restriktiveren Zulassungspolitik (vgl. Mau et al. 2012; Laube 2013; Mau et al. 2015). Einen wichtigen Aspekt dieses Wandels stellte die Vergemeinschaftung der Visumpolitik in der Europäischen Union dar, welche auf die Abschottung vor »unerwünschten« Migrationsbewegungen ausgerichtet war. Nach jahrelangen Verhandlungen einigten sich die EU-Staaten in der Verordnung (EG) 539/2001 auf eine Liste von Staaten, deren BürgerInnen bei der Einreise in alle Mitgliedsländer der EU im Besitz eines gültigen Visums sein müssen. Alle übrigen Länder sollten für die gesamte EU von der Visumpflicht befreit sein. Diese gemeinsame, außenpolitische Linie war die Basis für die Einführung eines einheitlichen Schengenvisums und standardisierter Verfahren zu seiner Vergabe (vgl. Interview Österreich 2009, #12 und #13). Durch diese gemeinsame Liste waren fast alle EU-Staaten dazu verpflichtet, einigen Drittstaaten die Befreiung von der Visumpflicht wieder zu entziehen. Dazu gehörten, soweit die Abkommen noch Bestand hatten, die oben genannten Staaten wie Angola oder Kamerun, aber auch Länder der EU-Peripherie wie die Türkei oder zunächst Bosnien, Serbien und Mazedonien. Seither müssen unter anderen türkische StaatsbürgerInnen für die Einreise in alle Länder der EU ein Schengen- oder nationales Visum beantragen.

Generell lag der Schwerpunkt der europäischen und damit zugleich der deutschen bzw. österreichischen Visapolitik in dieser Phase auf der Visumpflicht. Hintergrund dafür ist die Annahme der politischen Akteure, dass eine Aufhebung der Visumpflicht für einen Drittstaat nicht nur – wie beabsichtigt – die kurzfristige grenzüberschreitende Mobilität (Tourismus, Familienbesuche, Grenzpendler) verändert, sondern auch das allgemeine Zuwanderungsgeschehen (vgl. Parusel/Schneider 2012). Die Möglichkeit, als Tourist einzureisen und dann vor Ort einen Asylantrag zu stellen oder anderweitig dauerhaft zu bleiben, sollte erschwert werden. Es sollten nur solche Länder von einer Visabefreiung profitieren, aus denen die Zielländer keine oder nur selten Asylanträge erwarteten. Die Visapolitik wurde daher als Instrument gegen mögliche Migrationsbewegungen in Stellung gebracht. Vor allem sollte der Zuzug von Asylsuchenden erschwert werden.

Ob eine restriktivere Visapolitik jedoch den gewünschten Effekt hat und dazu beiträgt, die Asylantragszahlen zu reduzieren, ist bisher in der Literatur umstritten. Während einige empirische Studien zeigen, dass ein Wandel in den Visa- und Asylpolitiken zu einer Verringerung neuer Asylanträge führen kann (vgl. Neumayer 2004; Thielemann 2006), weisen andere Autoren darauf hin, dass es

neben diesem »Abschreckungseffekt« auch einen »deflection effect« (Umlenkungseffekt) geben kann (vgl. Czaika/Hobolth 2014). Dies bedeutet, dass Schutzsuchende, die kein Visum erhalten, sich stattdessen auf illegale Wege begeben. Unter Umständen meiden sie in der Folge im Zielland auch das Asylverfahren und nehmen direkt ein Leben in der Illegalität in Kauf. Czaika und Hobolth (2014) kommen am Beispiel von 29 europäischen Ländern zu dem interessanten Ergebnis, dass die Verschärfung von Asylgesetzen zwar die Antragstellungen zahlenmäßig reduzieren kann. Doch dieser gewünschte Effekt wird ausgeglichen bzw. zunichte gemacht, da es einen gleichzeitigen Anstieg der Zahl irregulärer Einreisen und Aufenthalte gibt. Einen deutlicheren reduzierenden Effekt auf die Anzahl von Asylanträgen finden sie in ihrer Studie hingegen, sofern ein Herkunftsland der Visapflicht unterliegt (Czaika/Hobolth 2014: 19).

Asylsuchende sind in besonderer Weise von der Visumspflicht ihrer Herkunftsländer betroffen. Da diese Politik sich immer systematisch an alle BürgerInnen eines Landes richtet, wird keine Rücksicht auf besondere persönliche oder politische Umstände genommen. Zwar ist die Exklusion politischer Flüchtlinge nicht offizielles Ziel von Visapolitik, dies kann aber leicht die Folge sein (Noll 2000: 161).

Eine Visumspflicht erschwert den Zugang zu einer Asylantragstellung in vielerlei Hinsicht (vgl. Guiraudon 2003; Lax 2008; Laube 2013). So entstehen etwa finanzielle Kosten und zeitlicher Aufwand bei der Antragstellung. Nicht selten liegt die Botschaft oder das nächste Konsulat eines Ziellandes weit entfernt, z.B. in der Hauptstadt oder sogar in einem Nachbarland (für den Fall europäischer Botschaften in Afrika, siehe Laube 2013, S. 159-160). Dorthin müssen AntragstellerInnen reisen, da man für den Erwerb z.B. eines Schengenvisums nicht nur Dokumente einreichen, sondern auch persönlich in der konsularischen Vertretung erscheinen muss (Verordnung (EG) 810/2009, Visakodex, Absatz 9). Dieser Aufwand kann für politisch Verfolgte bereits zu groß, zu gefährlich oder zu langwierig sein. Wird dennoch ein Visaantrag gestellt, heißt dies noch nicht, dass er auch bewilligt wird und die legale Einreise in einen schutzgebenden Staat erfolgen kann. Beispielhaft konnte eine Studie unter iranischen Asylbewerbern in den Niederlanden (vgl. Koser 2000) aufzeigen, dass viele zunächst versucht hatten, ein Visum zu beantragen und legal einzureisen. Im Falle der Ablehnung waren sie dann aber auf illegalem Weg, zumeist unter Zuhilfenahme von Schleppern, in die Niederlande gelangt und hatten dann dort einen Asylantrag gestellt.¹⁴

14 Darüber, ob auch viele politisch Verfolgte nach einem Visaablehnungsbescheid im Land verbleiben oder es mit einem anderen Zielland versuchen, kann die Studie von

Dieses Abdrängen Vieler auf illegale Arten der Einreise kann selten beachtete, aber für die Betroffenen schwerwiegende Folgen haben. So kann bei politischen AkteurInnen wie Politikern, Ministerialbeamten oder auch Asylentscheidern die Annahme entstehen, dass derjenige, der auf legalem Weg einreist, kein echter politischer Flüchtling sein kann. In diesem Sinne führte ein Beamter des österreichischen Außenministeriums aus:

»Zum einen hat der [Asylsuchende, L.L.] in der Regel ja auch andere Fluchtmöglichkeiten. Wenn jemand wirklich von seinem Heimatstaat verfolgt wird, dann wird ihm das fast unmöglich, ins Flugzeug zu kommen. Der passiert einen Polizisten bei der Ausweiskontrolle und ich glaube kaum, dass ein unerwünschter Regimekritiker es überhaupt schaffen würde, diesen [Polizisten, L.L.] zu passieren. Ich glaube nicht, dass man hier etwas einschränken muss, denn wenn jemand es schafft, ein Flugzeug zu besteigen, kann der Verfolgungsgrad nicht so hoch sein. Abgesehen davon setzt das klassische Asylrecht wirklich erst mit dem Eintreffen ein.« (Interview Österreich 2009, BMEIA, #11)

Die Argumentation in dieser Interviewpassage zeigt auf, dass sich die Sichtweise der beteiligten AkteurInnen auf Asylsuchende entsprechend der Zulassungspolitik der Aufnahmeländer, aber auch entsprechend der Ausreisepolitik der Herkunftsländer verändern kann. Der Experte im Außenministerium legt nahe, sich bei der Beurteilung von Einzelfällen auch an den Ausreisekontrollen des Heimatlandes zu orientieren: Wer ohne Schwierigkeiten per Direktflug in Österreich ankommt, steht zumindest unter dem Verdacht, keinen ausreichenden Grund und Anspruch auf Asyl wegen politischer Verfolgung zu haben. Hier zeigt sich ein bedeutsamer Zusammenhang zwischen den individuellen Bedingungen einer Einreise und den zugestandenen Chancen auf Anerkennung als Schutzsuchendem.

Wie wir sehen, ergibt sich in dieser Phase, in der die Visapolitik als Hürde dient, eine deutlich engere Verknüpfung zwischen Asyl- und Visapolitik. Nachdem die Einwanderung nach Westeuropa seit den 1980er Jahren deutlich angestiegen war und sich immer mehr diversifizierte, wurde auch die Sorge laut, der Zugang zu einem Asylantrag könne von Einwanderern missbraucht werden. Der negativ konnotierte Terminus des »Scheinasylanten« stand für die ablehnende oder zumindest misstrauische Haltung gegenüber Personen, die Asyl beantragten.

Koser keine Aussage treffen. Dieser Frage gehen Czaika und Hobolth (2014) in ihrer oben genannten Studie zum »deflection effect« restriktiver Visa- und Asylpolitiken nach.

2.3 Visafreiheit als Tauschgut (seit den 2000ern)

Der Versuch, Europa durch eine restriktive Visapolitik abzuschotten, ist nicht einfach beendet (vgl. Bigo/Guild 2005; Mau et al. 2012). Noch immer sind es vor allem andere reiche, demokratische Staaten, die in der EU von der Visumpflicht befreit wurden und es sind nach wie vor die armen und krisengeschüttelten Staaten des globalen Südens, die der Visumpflicht unterliegen. Diese Zweiteilung befördert einen »global mobility divide« (Mau et al. 2015), in dem Lebens- und Mobilitätschancen eng verbunden sind. Im Falle einer politischen Verfolgung etwa entscheiden die Reisemöglichkeiten mit darüber, ob es gelingt, andernorts Schutz zu suchen.

Doch fügen die EU-Mitgliedstaaten dieser restriktiven Politik neue Aspekte hinzu. So haben sich seit der ersten Festlegung der Liste von Staaten, deren BürgerInnen ein Visum benötigen (Phase zwei), einige interessante Veränderungen ergeben, die auf eine selektive Öffnung hinweisen.

Beispielsweise wurden die BürgerInnen der Staaten des Westbalkans sowie der Republik Moldau von der Pflicht befreit, ein Visum vor der An- und Einreise in die EU zu beantragen. Slowenien und Kroatien wurden bereits 2001 vor dem Hintergrund ihrer konkreteren Beitrittsperspektive (der Beitritt erfolgte 2004 und 2013) von der Visumpflicht entbunden. Serbien, Montenegro und Mazedonien folgten 2009. BürgerInnen aus Bosnien und Herzegowina dürfen seit Ende 2010 visafrei in die EU einreisen. Vorausgegangen war diesen Befreiungen jeweils zunächst die Einführung von Visaerleichterungen als »konkreter Schritt zur Abschaffung der Visumpflicht« (siehe beispielhaft Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien zur Erleichterung der Visaerteilung, Amtsblatt der Europäischen Union L334/137, 19.12.2007).

Im Mai 2014 einigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dann auf noch weitere 17 Herkunftsländer, deren StaatsbürgerInnen zukünftig ohne ein Visum für drei Monate in die EU und den Schengenraum einreisen dürfen. Diese zunächst großzügig wirkende Geste relativiert sich schnell, wenn man auf die Liste der neu befreiten Staaten schaut: Kiribati (ca. 102.000 Einwohner), Samoa (193.000), Tuvalu (10.000) und weitere 11 Insel-Kleinststaaten. Einzige Ausreißer hinsichtlich der Bevölkerungsgröße sind die Vereinigten Arabischen Emirate (5,4 Mill) und Trinidad Tobago (1,3 Mill). Diese beiden Fälle sind unterschiedlich gelagert. Während hinter der Befreiung der Vereinigten Arabischen Emirate wirtschaftliche Interessen durch Tourismus und Geschäftsreisende zu vermuten sind, löste die EU mit der Befreiung Trinidad Tobagos eine Reziprozitätserwartung ein, denn die meisten Europäer konnten bereits visafrei dort einreisen, wohingegen Trinidad und Tobagoer bis 2014 ein Visum für eine Europareise benötigten.

Damit wurden im Laufe der Zeit insgesamt 29 Drittstaaten der Gruppe von zunächst 43 Ländern hinzugefügt, die schon seit 2001 visafrei reisen durften. Dreizehn der zunächst befreiten Staaten sind inzwischen der Europäischen Union und/oder dem Schengener Abkommen beigetreten und benötigen damit ohnehin kein Visum mehr (z.B. Kroatien, Polen, Schweiz). Für zwei Länder wurde die Visafreiheit zurückgenommen (Bolivien 2006, Ecuador 2003)¹⁵, was bedeutet, dass gegenwärtig 57 Staaten befreit sind. Dies entspricht etwa einem Drittel aller Drittstaaten der EU. Betrachtet man statt der Anzahl der Länder jedoch den Anteil, den diese Länder an der gesamten Weltbevölkerung ausmachen, so reduziert sich dieser Anteil auf 15,8%. Nimmt man die Gruppe derer, die sich als EU-BürgerInnen ohnehin in Europa frei bewegen können, zusammen mit den Drittstaatlern, die ohne Visum einreisen dürfen, so hat sich diese Gruppe zwischen 2001 und 2013 kaum vergrößert. Der Anteil der Weltbevölkerung, der von einer Reisefreiheit in die EU profitiert, stieg damit nur von etwa 21% auf knapp 23% an (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Reisefreiheit in die EU in Anteilen der Weltbevölkerung

	Anzahl der Länder	Anteil an der Weltbevölkerung
2001		
EU	15	6,14
Befreite Drittstaaten	43	14,95
Summe	58	21,09
2013/2014¹⁶		
EU	28	7,15
Befreite Drittstaaten	57	15,76
Summe	85	22,91

Quelle: Daten der Weltbank über Bevölkerungszahlen (siehe <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>, vom 9.12.2015)

15 Auch für den Südsudan wurde 2014 eine Visumpflicht eingeführt. Dies geht jedoch auf die Sezession des Landes zurück. BürgerInnen der alten Republik Sudan waren auch vor der Sezession bereits verpflichtet, ein Schengenvisum für touristische oder familiäre Besuche zu beantragen.

16 Die Anzahl der Länder bezieht sich auf das Jahr 2014. Die neuesten Daten über Bevölkerungspopulationen liegen bei der Weltbank jedoch bisher nur für das Jahr 2013 vor.

Es liegt damit eine nominelle Öffnung vor, aber eigentlich keine Liberalisierung mit Blick auf die weltweiten Mobilitätschancen. Die Zulassungspolitik der EU gestaltet sich im Bereich des visafreien Reisens sehr selektiv (vgl. Mau et al. 2012).

Der Grund für die Visabefreiungen von bestimmten Staaten ist somit nicht in einer grundsätzlich liberaleren Haltung gegenüber Personenmobilität zu suchen. Stattdessen lassen sich die Fälle, in denen eine Visumpflicht aufgehoben wurde, außen- und wirtschaftspolitisch erklären. Das ist vor allem plausibel für die Vereinigten Arabischen Emirate und Trinidad Tobago, von wo auch bei visafreiem Reisen keine größere Anzahl von MigrantInnen zu erwarten ist. Doch bei den abgeschlossenen oder noch laufenden politischen Verhandlungen über das visa-freie Reisen von Bosniern, Serben oder Türken spielt(e) die Sorge um einen Anstieg der Einwanderungszahlen durchaus eine Rolle.¹⁷ Wie am einleitenden Beispiel der Türkei gesehen, muss sich diese Erwartung in Bezug auf Asylsuchende jedoch nicht unbedingt nur auf die BürgerInnen des betreffenden Landes beziehen. Es kann sich dabei auch um TransitmigrantInnen handeln.

Dadurch, dass der Türkei 2001 für alle europäischen Staaten eine Visumpflicht auferlegt wurde, ergab sich ein politisches Faustpfand. Mit diesem versucht die EU nun einen politischen Tausch zu initiieren. Die Kommission oder auch nationale RegierungsvertreterInnen verhandeln über Visaerleichterungen für türkische StaatsbürgerInnen unter der Auflage, dass die Türkei bereit ist, die Durchreise von TransitmigrantInnen aus dem arabischen Raum zu verhindern. Es wird sich zeigen, ob eine Delegation von Migrationskontrollaufgaben in Form einer verstärkten Grenzsicherung und der Bereitstellung von Flüchtlingslagern gelingen wird (vgl. Laube/Müller 2015). Die erwartete Gegenleistung der Türkei für die »Gabe« Visaerleichterungen befindet sich damit auf der operativen Ebene der Grenzpolitik.

Visaerleichterungen als Tauschgut in Verhandlungen mit den Nachbarstaaten einzusetzen, ist seit den 2000er Jahren in der EU eine anerkannte Praxis (vgl. Boniface/Wesseling 2008). Insbesondere den Staaten der östlichen Peripherie wurden Visaerleichterungen angeboten, sofern sie keine oder noch keine konkre-

17 In der Folge der Befreiungen von der Visumpflicht 2009 ist es in Deutschland zu einem sprunghaften Anstieg von Asylantragstellungen insbesondere aus Serbien und Mazedonien gekommen. Aus Serbien kamen im Jahr 2009 noch lediglich unter 900 AsylantragstellerInnen. 2012 waren es dann fast 13.000. Nahezu alle Asylanträge wurden jedoch als offensichtlich unbegründet beschieden. Siehe https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/01/asylzahlen_2013.html vom 9.12.2015.

te Beitrittsperspektive hatten/haben. Teil solcher Verhandlungen sind in der Regel sogenannte Rücknahmeabkommen, die die Bereitschaft des Nachbarlandes untermauern, seine eigenen oder fremde Staatsbürger zurückzunehmen, sofern diese irregulär in die EU eingereist sind oder sich ohne gültige Dokumente aufhalten. Trauner und Kruse (2008) argumentieren, dass die Gewährung von Visaserleichterungen auch als positives Druckmittel für Reformen in den Nachbarländern genutzt wird. Visaserleichterungen beinhalten zumeist die Senkung der Kosten für ein Visum, die Reduzierung der vorzuweisenden Dokumente und Sicherheiten bei der Visabeantragung. Zu erwarten ist dadurch ein Anstieg der Bewilligungsquoten, auch wenn nach wie vor jeder Einzelfall geprüft wird. Visaserleichterungen können für Asylsuchende daher nur die Kosten des Versuchs, legal aus- und einzureisen senken, nicht aber verhindern, dass genau bei dieser Beantragung ein Verfolgerstaat auf die geplante Emigration aufmerksam wird.

Deutlich wird, dass hier die Visapolitik nicht mehr einfach als Mittel der Abschottung genutzt wird. Es wird eine selektive Öffnung gegenüber bestimmten Ländern in der EU-Peripherie vollzogen, indem für deren BürgerInnen die grenzüberschreitende Mobilität erleichtert wird (vgl. Mau et al. 2012). Diese Stoßrichtung ist Teil der offiziellen europäischen Außen- und Nachbarschaftspolitik (ENP) (vgl. Boniface/Wesseling 2008). Auch wenn im Hintergrund erneut Migrationskontrollinteressen stehen mögen, so gewinnt die Visapolitik doch eine neue Dimension: Die ausgewählte Zulassung und Liberalisierung wird als außenpolitisches Mittel eingesetzt, um eigene Interessen zu verfolgen. Es werden wieder mehr Länder von der Visumpflicht befreit, als dass Visumpflicht auferlegt wird. Damit ähnelt der Ansatz der dritten Phase der europäischen Visapolitik in gewisser Weise der ersten. Doch werden heute an das »Geschenk« der Öffnung für das visafreie Reisen klare Bedingungen und Gegenleistungen geknüpft (vgl. Vobruba 2000). Es besteht eine sehr konkrete Reziprozitätserwartung (vgl. Gouldner 1984 [1973]), die in bilateralen Abkommen, wie auch dem EU-Türkei-Abkommen, festgeschrieben wird. Auch die Westbalkan-Staaten hatten als Gegenleistung für die Befreiung Rücknahmeabkommen unterzeichnet (bereits in Kraft 2008), die es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, Personen vereinfacht zurückzusenden, die keinen gültigen Aufenthalt (mehr) im Schengenraum genießen und nachweislich aus einem dieser Länder stammen oder über diese in die EU eingereist sind.¹⁸

18 Die Angaben zu den Rücknahmeabkommen sind dem Datensatz »Inventory of the Agreements linked to Readmission« entnommen. Zur Verfügung gestellt wird dieser auf der »Return Migration and Development Platform« des Robert-Schumann-Center

Ein österreichischer Ministerialbeamter beschrieb 2009 diesen Tausch als neues Politikinstrument:

»Die Kompetenz für derartige Verschiebungen¹⁹ liegt seit dem Vertrag von Amsterdam bei der Kommission. [...] Das hat jetzt in den letzten [...] Jahren, [...] zu doch tendenziell größeren Verschiebungen geführt; und zwar ist jetzt durch die Kommission eine weitere Methode dazwischengeschaltet worden. Ursprünglich war es ja: visumpflichtig/visumfrei; jetzt hat man, um da einen graduellen Prozess einzuleiten, das Instrument der Visumerleichterung erfunden. Das ist jetzt beschlossen worden für den West-Balkan, für Moldawien, für Russland, für die Ukraine. Dieses Instrument der Visumerleichterung ist sozusagen die Stufe 1, die gezündet worden ist hin zu einer möglichen zukünftigen Visumfreiheit. Und das führt uns jetzt auch ein bisschen schon zur Methode, wie man jetzt in diesem neuen Regime die Visumbefreiung angeht. [...] Man nimmt sie erst einmal in den Bestand her und gibt längere Fristen, geringere Gebühren, länger dauernde Visumzeiten und so weiter, das ist im Prinzip die Eigenheit der Visumerleichterungsabkommen, verlangt aber dann von den Zielstaaten mehrere Faktoren, die da sind: unbedingte Dokumentensicherheit, ein Rückübernahmeabkommen, bestimmte Informationsverpflichtungen über illegale Migration und – grob gesprochen – eine verbesserte polizeiliche Zusammenarbeit. Das heißt man spürt nicht immer nur flach »ist er jetzt visumpflichtig oder nicht?«, sondern wenn man von Visumpflicht auf Visumfreiheit geht, verlangt man ein umfangreiches Paket von Maßnahmen, damit gewährleistet ist, dass eine allfällige Visumfreiheit nicht mit einem Verlust von Sicherheit einhergeht.« (*Interview Österreich, BMI, 2009, #13*)

Was der Interviewte als Sicherheit bezeichnet, bringt uns zurück zu der Frage, welche Implikationen diese Politik für Asylsuchende hat. Die Absicht der politischen AkteurInnen besteht darin, eine stufenweise Öffnung gegenüber den Nachbarn einzuleiten, um sicherzustellen, dass diese Nachbarstaaten – als Transitstaaten für Flüchtlinge – Kontrollaufgaben übernehmen (vgl. Laube/Müller 2015). Der territoriale Zugang über diese Staaten in die EU soll so zusätzlich kontrolliert werden, um auch den Zuzug von Asylsuchenden zu reduzieren (vgl. Guiraudon 2006; Lax 2008). Sofern es gelingt, Flüchtlinge gar nicht erst einreisen zu lassen, greifen auch noch keine rechtlichen Verpflichtungen für diese Personen. Für die befragten Ministerialbeamten stellte die Vermeidung rechtlicher

am Europäischen Universitätsinstitut (EUI), die Erhebungen macht das Team rund um Jean-Pierre Cassarino (vgl. Cassarino 2010 und <http://rsc.eui.eu/RDP/>).

19 Kommentar L.L.: Mit Verschiebungen sind hier Veränderungen in der gemeinsamen EU-Visapolitik gemeint, d.h. sowohl die Aushandlung von Visaerleichterungen als auch Aufhebungen der Visumpflicht.

Verpflichtungen einen der Hauptgründe für den Einsatz von exterritorialen Migrationskontrollinstrumenten, wie der Visumpflicht, dar (ausführlicher dazu Laube 2013: 256–260).

Für Asylsuchende, die nach Westeuropa wollen, bedeutet dies, dass durch einen politischen Tausch in der Visapolitik bereits auf dem Weg in ihr Zielland Instanzen durch die polizeiliche Zusammenarbeit in Stellung gebracht werden, die ihre Weiterreise zu verhindern suchen. Nur durch die Umgehung der offiziellen Wege und Routen ist eine Anreise in ihre Zielländer noch möglich. Der Versuch, Sicherheit für das eigene Land herzustellen, wie dies der Ministerialbeamte anspricht, bedeutet für Asylsuchende, dass sie auf immer riskantere und oft lebensgefährliche Wege nach Europa abgedrängt werden.

3. Reisefreiheit und Abschottung in der europäischen Peripherie

In der politischen Debatte sowie der Forschungsliteratur über Asylpolitik war der Bereich Visa fast vollständig abwesend. Dabei haben sich in diesem Beitrag vielfältige Verknüpfungen zwischen diesen beiden Politikfeldern aufzeigen lassen, die letztlich Teile eines gemeinsamen Grenzregimes sind. Auch die gegenwärtige Diskussion über die Ankunft von vielen Hunderttausend MigrantInnen und Asylsuchenden in Europa thematisiert zwar die Abwesenheit legaler Zuwanderungsmöglichkeiten, kaum aber, dass sich mit einer liberaleren Visapolitik die Tragödien rund um das Mittelmeer deutlich verringern ließen. Schutzsuchende könnten offizielle Transportmittel und Routen nutzen und wären nicht auf die Dienstleistungen von Schleppern angewiesen. Ob und mittels welcher Aufenthaltstitel sie dann bleiben könnten, würde sich erst vor Ort entscheiden (wie de facto auch durch den Zusammenbruch des Dublin-/Schengensystems 2015). Die aufnehmenden Länder bleiben dann jedoch mit der Frage zurück, wie sie einmal angekommene Personen wieder abschieben können, sofern diese keine legale Bleibeperspektive erhalten, z.B. weil ihr Asylantrag abgelehnt wurde (vgl. Noll 1999). Um diesem Problem aus dem Weg zu gehen, haben sich die EU Staaten in den vergangenen Dekaden der migrationspolitischen Strategie der räumlichen Exterritorialisierung von Kontrollen bedient. Immer mehr Kontrollinstrumente greifen bereits vor der Ankunft von Schutzsuchenden an der eigentlichen Grenze in die Mobilität ein, zu allererst und am effektivsten die Visapolitik (vgl. Laube 2013; Czaika/Hobolth 2014).

Dass heute Visapolitik jedoch nicht mehr nur als abschottendes Instrument eingesetzt wird, sondern vielfach Gegenstand bilateraler Verhandlungen der EU

mit den Staaten der erweiterten europäischen Nachbarschaft ist, wurde bisher in der Literatur unterschätzt. Gerade dort, wo Beitrittsperspektiven enden oder noch in weiter Ferne liegen, geht die EU dazu über, kleinere Offerten zu machen, in Form von Visaerleichterungen oder der Aufhebung der Visumpflicht. Gegenwärtig sind die Verhandlungspartner Staaten wie die Türkei, die Ukraine, Russland, Serbien oder Bosnien. Dabei handelt es sich um Länder, die oft zugleich als sichere Herkunftsländer gelten, sodass Asylanträge von deren eigenen BürgerInnen ohnehin negativ beschieden werden (so Serbien, Mazedonien, Bosnien).²⁰

Die Visabefreiung eines Drittstaates markiert auch die Anerkennung, dass es sich um einen stabilen, demokratischen Staat handelt, aus dem keine größeren Auswanderungswellen zu erwarten sind (vgl. Mau/Brabandt 2011; Laube/Heidler 2016). Der Staat und die meisten seiner BürgerInnen mögen von einer Befreiung von der Visumpflicht durch die EU profitieren. Doch ein solcher Wandel verändert auch die Bedingungen für Flüchtlinge aus diesen Ländern oder von Personen, die diese Länder als Transitland nutzen. Wenn diese Länder fortan als sichere Herkunftsländer wahrgenommen werden, kann sich dies auf die Anerkennungschancen von Asylsuchenden im Verfahren auswirken.

Doch systematische Studien über den Zusammenhang zwischen Visa- und Asylpolitik gibt es bisher nur vereinzelt (vgl. Trauner/Kruse 2008; Czaika/Holbth 2014). Zumeist blicken diese Studien auf den Wandel der Antragszahlen durch eine Veränderung von Visapolitik (Befreiung/Einführung der Visumpflicht). Doch welchen Einfluss hat die Aufhebung der Visumpflicht auf die Chancen, ein Asylverfahren erfolgreich zu durchlaufen? Wie verändert sich die Sichtweise von MinisterialbeamtenInnen und AsylentscheiderInnen auf Asylsuchende aus diesen Ländern? Dieser Beitrag konnte auf Basis von Experteninterviews erste Hinweise liefern, die diesen Zusammenhang erhellen. Doch liegt hier ein immenser Forschungsbedarf, der nicht länger übersehen werden darf.

20 Dies gilt nicht für Russland oder die Türkei, da von dort nach wie vor Asylanträge stammen, die im Falle von Kurden bzw. Tschetschenen auch eine Chance auf Bewilligung haben. Russland gehörte noch 2013 zu den 10 Ländern, aus denen in Deutschland die meisten Anträge eingegangen waren. Auch von Serben, Bosniern und Mazedoniern werden nach wie vor viele Anträge gestellt, doch diese werden inzwischen alle als offensichtlich unbegründet abgewiesen, seitdem diese Herkunftsländer den Status eines sicheren Drittstaates erhalten haben. Für eine knappe Übersicht der Antragszahlen und Herkunftsländer siehe https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/01/asylzahlen_2013.html und http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html vom 9.12.2015.

Die dritte Phase der europäischen Visapolitik wird dauerhaft Elemente der ersten beiden verbinden. Das politische Augenmerk liegt zwar momentan auf der Visumsfreiheit und dem politischen Tausch, der damit erreicht werden kann. Doch auch die Absicht, Europa vor einer wachsenden und unkontrollierten Zuwanderung zu schützen, bleibt aktuell. Nachdem sich viele der restriktiven Instrumente im Jahr 2015 als nicht krisensicher erwiesen haben, werden wir wohl Zeugen einer noch deutlicheren Akzentuierung der Abschottung und Zurückweisung von Flüchtlingen und MigrantInnen werden. Doch bezüglich der Beziehungsebenen (Staat/Staat, Staat/Bürger), auf denen Visapolitik funktioniert, hat sich die europäische Politik darauf zurückbesonnen, Visapolitik als außenpolitisches Instrument einzusetzen. Individuen können und werden sich den Zulassungsregeln entziehen, auch wenn der Preis dafür bisweilen sehr hoch ist. Die größere Bindungskraft versprechen sich die politischen AkteurInnen von der Visapolitik, wenn sie als politisches Gut in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarländern eingesetzt wird. Denn die BürgerInnen aus Ländern wie der Türkei, Serbien oder Bosnien wünschen sich die Reisefreiheit in die EU²¹ und diese können ihre Regierungen für sie nur erwirken, wenn sie bereit sind, als Gatekeeper für die EU zu fungieren.

Literatur

- Bigo, Didier/Guild, Elspeth (2005): »Policing at a Distance: Schengen Visa Policies«, in: Dies. (Hg.), *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 233-274.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.) (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boniface, Jérôme/Wesseling, Mara (2008): *Visa Facilitation versus Tightening of Control: Key Aspects of the ENP*, Brüssel: European Parliament.

21 Den Wunsch zum Beispiel der türkischen BürgerInnen nach einer Reisefreiheit in die EU bezieht u.a. EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker direkt in seine strategischen Überlegungen ein. Er sieht bei einem möglichen Scheitern des EU-Türkei-Abkommens den Staatspräsidenten Erdoğan in der schwierigen Lage, dies seinem Volk zu erklären. Doch dies sei dann »nicht mein Problem, das wird sein Problem sein«, siehe <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/tuerkei-erdogan-visafreiheit-juncker-merkel>, vom 12.5.2016.

- Cassarino, Jean-Pierre (Hg.) (2010): *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute.
- Czaika, Mathias/Hobolth, Mogens (2014): *Deflection into Irregularity? The (Un)intended Effects of Restrictive Asylum and Visa Policies*, Oxford: International Migration Institute.
- Eigmüller, Monika/Vobrub, Georg (Hg.) (2006): *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.) (2013): *Disciplining the Transnational Mobility of People*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Gouldner, Alvin W. (1984 [1973]): »Die Norm der Reziprozität. Eine vorläufige Formulierung«, in: Ders., *Reziprozität und Autonomie. Ausgewählte Aufsätze*, (=Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Band 304), Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 79-117.
- Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Minderhoud, Paul (Hg.) (2003): *In Search of Europe's Borders*, The Hague: Kluwer Law International.
- Guild, Elspeth (2003): »The Border Abroad. Visas and Border Controls«, in: Groenendijk/Guild/Minderhoud, *In Search of Europe's Borders*, S. 87-104.
- Guiraudon, Virginie (2003): »Before the EU Border: Remote Control of the »Huddled Masses««, in: Groenendijk/Guild/Minderhoud, *In Search of Europe's Borders*, S. 191-214.
- (2006): »Enlisting Third Parties in Border Control: A Comparative Study of its Causes and Consequences«, in: Marina Caparini/Otwin Marenin (Hg.), *Border and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, Wien: LIT Verlag, S. 79-96.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin: Assoziation A.
- International Air Transport Association (2014): *Travel Information Manual*, Amsterdam: IATA Netherlands Data Publications.
- Koser, Khalid (2000): »Asylum Policies, Trafficking and Vulnerability«, in: *International Migration Special Issue 2000(1)*, S. 91-111.
- Laube, Lena (2013): *Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Laube, Lena/Heidler, Richard (2016): »Democratic Centre, Autocratic Isolates: The Changing Field of International Visa Policies«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* (DOI: 10.1080/1369183X.2016.1176906, 13 May 2016).

- Laube, Lena/Müller, Andreas (2015): »Warum die Kontrolle abgeben? Die Delegation von Migrationskontrolle aus der Prinzipal-Agent-Perspektive«, in: *Berliner Journal für Soziologie* 25(3), S. 255-281.
- Lax, Violeta Moreno (2008): »Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees«, in: *European Journal of Migration and Law* 10(3), S. 315-364.
- Luedtke, Adam/Byrd, Douglas G./Alexander, Kristian P. (2010): »The Politics of Visa«, in: *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 11(1), S. 147-160.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike (2011): »Visumpolitik und die Regulierung globaler Mobilität«, in: *Zeitschrift für Soziologie* 40(1), S. 3-23.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike/Laube, Lena/Reos, Christof (2012): *Liberal States and Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mau, Steffen/Gülzau, Fabian/Laube, Lena/Zaun, Natascha (2015): »The Global Mobility Divide: How Visa Policies have Evolved Over Time«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(8), S. 1-22.
- Neumayer, Eric (2004): »Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?«, in: *European Union Politics* 5(2), S. 155-180.
- Noll, Gregor (1999): *Rejected Asylum Seekers: the Problem of Return*, UNHCR, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 4.
- (2000): *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague: Martin Nijhoff.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012): *Visumpolitik als Migrationskanal*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper der nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg.
- Thielemann, Eiko (2006): »The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration«, in: Craig Parsons/Timothy Smeeding (Hg.), *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge: Cambridge UP, S. 444-474.
- Trauner, Florian/Kruse, Imke (2008): »EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?«, in: *European Journal of Migration and Law* 10(4), S. 411-438.
- Vobruba, Georg (2000): »Integration und Expansion. Zur Erweiterung der Interessensphäre Europas«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3, S. 335-340.

Witzel, Andreas/Reiter, Herwig (2012): *The Problem-centred Interview. Principles and Practice*, London: Sage.

Internetquellen

- Bielicki, Jan/Seeling, Luisa (2015): »Mehr als eine Million Flüchtlinge sollen bis Ende 2015 in Deutschland ankommen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutschland-mehr-als-eine-million-fluechtlinge-1.2755884> vom 1.12.2015.
- Bundesministerium des Innern: Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html vom 1.12.2015.
- Bundesministerium des Innern (2014): »Anzahl der Asylbewerber im Jahr 2013: Höchster Stand seit 14 Jahren«, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/01/asylzahlen_2013.html vom 1.12.2015.
- Bundesministerium des Innern (2015): »202.834 Asylanträge im Jahr 2014«, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html vom 1.12.2015.
- Deutsche Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/02/160129_Referentenentwurf_Maghrebstaaten_sichere_HKS.pdf vom 17.6.2016.
- European Commission (2016): »Overview of Schengen Visa Statistics«, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_en.pdf vom 28.01.2016.
- European University Institute: Return Migration and Development Platform, <http://rsc.eui.eu/RDP/> vom 28.01.2016.
- Laube, Lena et al.: Visa Network Data, www.fiw.uni-bonn.de/demokratieforschung/personen/laube/visanetworkdata vom 28.01.2016.
- Luther, Carsten (2016): »Fressen was Erdoğan aufisst?«, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/tuerkei-erdogan-visafreiheit-juncker-merkel> vom 12.5.2016.
- Rinke, Andreas (2015): »Germany launches media drive to counter refugee rumors«, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-embassies-idUSKCN0RE1JM20150914> vom 1.12.2015.

- UNHCR (2015): »Mittelmeer: Rekordzahl an Flüchtlingen und MigrantInnen«, <http://www.unhcr.de/home/artikel/435da63ac57f3eae63d95d2e4f7eb9b/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten.html> vom 1.12.2015.
- Weltbank: Data on Population, total, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> vom 1.12.2015.
- Zeit Online (2015): »Kampagne gegen das Ziel Deutschland«, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/fluechtlinge-asyl-albanien-serbien-bundesamt> vom 1.12.2015.
- Zeit Online (2015): »Knapp 356.000 unbearbeitete Asylanträge im Bamf«, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-12/asyl-bamf-verwaltung-ueberforderung-asylantraege> vom 10.12.2015.