

Das Visum und die Verlagerung der Grenzkontrolle

Thea Kirsch

While the speed and reach of human mobility have certainly increased over the past two centuries, this mobility is hardly »new«; what is relatively new is the criminalization of movement.

Noora A. Lori (2017: 747)

1. »WARUM KOMMEN FLÜCHTLINGE EIGENTLICH NICHT MIT DEM FLUGZEUG?«

Im 21. Jahrhundert sind Menschen, Informationen, Waren, Dienstleistungen und Kapital so mobil wie nie zuvor. Mit fortschreitender Digitalisierung vernetzt die Welt sich immer stärker – über staatliche Grenzen und virtuelle Räume hinweg. Doch während die internationale Unternehmensberatung McKinsey ein neues Zeitalter der Globalisierung ausrufen lässt, erzählt die »New Era of Global Flows« (McKinsey Global Institute 2016) eine Geschichte selektiver Im-/Mobilisierung. Zwar folgt die Personenmobilität dem Globalisierungstrend eines allgemeinen Anstiegs an grenzüberschreitenden Bewegungen, aber im internationalen Vergleich sind individuelle Chancen auf Mobilität stark ungleich verteilt (vgl. Laube 2013: 13-14). Nur wenige Privilegierte genießen den Schein einer Welt ohne Grenzen. Insbesondere Staatsbürger/innen des globalen Nordens profitieren von einem bedeutend höheren Maß an Bewegungsfreiheit (vgl. Mau et al. 2015: 1192).

Sie sind eine mobile Elite, deren Pass es vermag Türen zu öffnen, die den ewig Lokalen verschlossen bleiben.

Unsere individuelle Chance auf Mobilität ist einerseits abhängig von den finanziellen, technischen und sozialen Ressourcen, auf die wir zugreifen können. Nach dem Prinzip der territorialen Souveränität ist es jedoch gleichzeitig das Recht eines jeden Staates zu entscheiden, wem der Zugang zum eigenen Staatsgebiet gewährt wird und wem nicht (vgl. Laube 2013: 14-15). An der Grenzlinie trennt die Entscheidung zwischen Grenzöffnung und Grenzschießung das Innere des Staates vom Äußeren und gibt der nationalstaatlichen Rechtsordnung ihren spezifischen physisch-materiellen Geltungsbereich. Wer sich außerhalb der territorialen Grenzen der eigenen Staatsangehörigkeit frei bewegen will, benötigt grundsätzlich ein Visum für den Grenzübergang — oder verstößt ohne Einreise- und Aufenthaltserlaubnis gegen den vom Zielland gesetzten Rahmen der Legalität (vgl. Torpey 1998: 239-249). In einer Welt, die scheinbar immer enger zusammenrückt, verbleibt die territoriale Gliederung nationalstaatlicher Souveränität als potentiell weitreichende Einschränkung für die Bewegungsfreiheit. Gleichzeitig erleichtert ein Großteil der Staaten weltweit den Staatsbürger/innen ausgewählter anderer Länder den Zugang zum eigenen Staatsgebiet durch die Aufhebung der Visumpflicht. Eine solche generalisierte Erlaubnis für die grenzübergreifende Mobilität aller Angehörigen eines Staates behandelt Einreisewillige bestimmter nationaler Herkunft bevorzugt. Demgegenüber verlagert die Auferlegung der Visumpflicht die Grenzkontrolle vom Zielland an den Aufbruchsort jener Staatsbürger/innen, die sich für eine Einreise- und Aufenthaltserlaubnis erst in einem individuellen Antragsverfahren beweisen müssen (vgl. Laube 2013: 14-15).

Das Visum als Instrument der räumlich flexibilisierten Kontrolle zeigt beispielhaft, dass »Grenzen als Sortiermaschinen« (Mau 2011) sich ausdehnen und der Bewegung jener Individuen bis zu ihrem Ursprung folgen, deren Immobilisierung sie zum Ziel haben. Wer ohne offiziell anerkannte Einreise- und Aufenthaltspapiere aufbricht, wird ab dem Zeitpunkt des undokumentierten Aufbruchs mit dem Label der »Illegalität« außerhalb des Rechts des Ziellandes gestellt. So entschlüsselt »die Frage nach der legalen Präsenz« (Schulze Wessel 2017: 177) eine neue Logik der Grenzkontrolle. Staatliche Visumpolitik trennt den Ort der Entscheidung zwischen Grenzöffnung und Grenzschießung räumlich von der territorialen Grenzlinie, an

der die rechtliche Zuständigkeit des Ziellandes beginnt (vgl. Laube 2010: 1-2).

Die Ungleichbehandlung von Menschen basierend auf einer vereinheitlichenden Kategorisierung von nationaler Zugehörigkeit wirft dringende ethische und moralische Bedenken auf. Aus einer normativen Perspektive ist das Recht auf Bewegungsfreiheit grundlegende Voraussetzung für individuelle Entscheidungsautonomie. Grenzübergreifende Mobilität kann Schutz vor Gewalt, bessere Bildungschancen, steuerliche Vorteile oder einen Last-Minute-Trip am Wochenende bedeuten. Bewegungsfreiheit ist stets Ausgangspunkt für »das Interesse, sich selbst Ziele setzen zu können und sein Leben weitgehend selbstbestimmt zu gestalten« (Angeli 2011: 171). Je selektiver Staaten also grenzübergreifende Mobilität einschränken, desto stärker sind unsere Lebenschancen, Entscheidungsmöglichkeiten und Handlungsräume nahezu willkürlich abhängig vom Zugehörigkeitsprinzip der Staatsbürgerschaft durch Geburt.

Dieser Beitrag fragt bewusst provokativ: »Warum kommen Flüchtlinge eigentlich nicht mit dem Flugzeug?« und kritisiert damit gegenwärtige Migrations- und Grenzpolitiken liberaler Demokratien für die politische Entscheidung, wissentlich und willentlich die individuelle Chance auf Mobilität von Menschen bestimmter Herkunft zu beschränken. Vor dem Hintergrund der Frage globaler Gerechtigkeit soll im ersten Teil dieses Beitrags dargestellt werden, dass die weltweite Ungleichverteilung von Mobilitätsrechten als historisch gewachsenes System struktureller Diskriminierung begriffen werden muss. So macht die kritische Betrachtung des globalen Visumregimes deutlich, dass die Asymmetrie der Bewegungsfreiheit das Statusgefälle zwischen den Ländern des globalen Nordens und den Ländern des globalen Südens fortlaufend reproduziert und verschärft. Darüber hinaus ist es Ziel dieses Beitrags aufzuzeigen, dass die Visumpolitik der liberalen Demokratien des globalen Nordens insbesondere Länder benachteiligt, aus denen Menschen kommen, deren besonderes Schutzbedürfnis das internationale Menschen- und Völkerrecht anerkennt. Diese empirische Beobachtung ist im zweiten Teil dieses Beitrags entscheidend für die Analyse des europäischen Visumregimes und seine Folgen für den Zugang zu Asylverfahren in der Europäischen Union. Hier sind die räumlichen Dimensionen des europäischen Visumregimes Ausgangspunkt für die Schlussfolgerung, dass Strategien der Grenzverlagerung neue politische Handlungsspielräume schaffen, welche als Rechtfertigung für die selektive Zugangskon-

trolle zum rechtlichen Geltungsbereich liberaler Normen dienen. Die Visumpolitik der Europäischen Union beschränkt für Menschen aus den Ländern des globalen Südens legale Wege nach Europa und legitimiert durch das räumliche Auseinanderfallen von Grenzkontrolle und Grenzlinie gleichzeitig, dass europäische Politik jenseits des Schengenraums gegen die Verpflichtung auf das internationale und europäische Menschen- und Flüchtlingsrecht verstößt. Auf diese Weise nimmt die Europäische Union nicht nur in Kauf, dass Menschen in Ermangelung legaler Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten auf immer gefährlichere Routen ausweichen müssen, sondern kriminalisiert undokumentiert Wandernde als ›Illegale‹.

Dieser Beitrag ist ein Plädoyer dafür, den Blick für die europäische Visumpolitik als eine räumliche Strategie des systematischen Rechtsvorenthalts zu öffnen. Visumfreies Reisen schützt den Zugang zum Recht auf Asyl. Hingegen hat die selektive Einschränkung visumfreien Reisens für Menschen, die vor Krieg, politischer Verfolgung oder Armut fliehen, tödliche Folgen. Es ist ein direktes Ergebnis politischer Entscheidungen in der europäischen Migrations- und Grenzpolitik, dass es für jene Menschen kaum sichere und legale Wege nach Europa gibt, welche am stärksten angewiesen sind auf die Hilfe eines schützenden Europas – eines Europas einst gegründet auf »die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören«.¹

2. DAS GLOBALE VISUMREGIME

Historisch betrachtet wurde mit dem Visum eines der ersten staatlichen Instrumente etabliert, um die Grenzkontrolle vom Zielland an den Aufbruchsort zu verlagern. So ist die Auferlegung der Visumpflicht eine Strategie für die Politik der Kontrolle aus der Ferne; der »Remote Control« (Zolberg 2006: 244). Die Kontrollwirkung von Visumpolitik wurde zusätzlich verschärft durch die Einführung sogenannter »Carrier Sanctions«, mit denen private Beförderungsunternehmen (insbesondere Fluggesellschaften)

1 Siehe AEUV in der Version von Lissabon, Artikel 2.

unter erheblichen, »abschreckend[en]«² Sanktionen dazu verpflichtet werden nur Kunden mit gültigen Einreise- und Aufenthaltstiteln zu befördern (vgl. Rodenhäuser 2014: 223-226). Für diese räumliche Flexibilisierung der Grenzkontrolle haben Didier Bigo und Elspeth Guild den treffenden Begriff des »Policing at a Distance« (Bigo/Guild 2005) geprägt.

Visumkriterien und Vergabeverfahren verschieben den Aushandlungsprozess für die individuelle Einreiseerlaubnis vor die eigentlichen Grenzen des Ziellandes. Hingegen erlebten Reisende die territoriale Grenzlinie in der Zeit vor der umfassenden Standardisierung des Pass- und Visumsystems als einzigen Bezugspunkt der Zugangskontrolle, räumlich gebunden an das Staatsgebiet.³ Bis zum Moment der Grenzkontrolle waren alle Reisenden gleich, erst mit der Entscheidung zwischen Grenzöffnung und Grenzschießung spürten sie die Selektivität der Grenze (vgl. Schulze Wessel 2016: 51-52). Heute wird in Konsulaten, Botschaften und anderen Behördenstellen bereits am Ort der Ausreise entschieden, wer mit einem Visum legal in Richtung des Ziellandes aufbrechen darf oder nicht. Während die Grenzlinie »nur noch *ein* Bezugspunkt für die Kontrolle von Mobilität« (Chojnacki/Paping 2016: 21; Hervorhebung im Original) ist, bleibt der souveräne Herrschaftsanspruch über den Zugang zum Staatsgebiet unverändert.

Die Verlagerung der Grenzkontrolle errichtet jedoch nicht gegenüber jeder Nation gleichermaßen zusätzliche Mobilitätsbarrieren. Global betrachtet hat eine kontinuierliche Ausweitung von Mobilitätsrechten durch eine steigende Anzahl von Abkommen über Visumfreiheit stattgefunden.

-
- 2 Siehe Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, OJ L 187 vom 10.7.2001, Artikel 4, S. 46.
 - 3 Mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs wurden Pass und Visum zur weltweiten Norm. Bereits im späten 19. Jahrhundert begann jedoch die schrittweise Herausbildung eines internationalen Passsystems, das grenzübergreifende Mobilität in Verbindung mit zusätzlichen Reiseautorisationen wie dem Geleitbrief oder später dem Visum regulierte (vgl. Mau/Brabandt 2011: 4). Seit den frühen Anfängen staatlicher Mobilitätskontrolle sind manche Individuen aufgrund von Klassen- oder Rassenzuschreibungen das Ziel selektiver Im-/Mobilisierung gewesen, so zum Beispiel chinesische Arbeiter/innen unter dem US-amerikanischen »Chinese Exclusion Act« von 1882 (vgl. Mau et al. 2012: 20).

Jedoch haben vor allem die Regionen des globalen Nordens von der vermehrten Aufhebung der Visumpflicht profitiert. Staatsbürger/innen der meisten Länder in Europa, Nordamerika und Südamerika erleben nationale Grenzen immer weniger als Hindernis. Hingegen sind die Länder in den Regionen des globalen Südens von dieser Entwicklung überwiegend ausgeschlossen (vgl. Mau et al. 2015: 1192-1196). Im Zeitraum von 1969 bis 2010 hat die Region Asien-Pazifik keinen wesentlichen Zuwachs an Mobilitätsrechten erfahren. Die Länder des afrikanischen Kontinents haben im Durchschnitt sogar verstärkt die Visumpflicht auferlegt bekommen und somit an Bewegungsfreiheit verloren (vgl. ebd. 1203-1206). Im Ländervergleich des globalen Nordens stimmen die Nationen mit der Erlaubnis für visumfreies Reisen immer stärker überein. Während die Staatsbürger/innen der Länder des globalen Nordens in eine Mehrzahl der Länder weltweit für bis zu 90 Tage visumfrei einreisen können, bleibt dieses Privileg den Ländern des globalen Südens umgekehrt verwehrt: »Mobilitäts erleichterungen werden zu Clubgütern der westlichen Welt« (Mau 2011: 79). Die weltweite Verteilung von Mobilitätsrechten ist daher stark polarisiert.

Seit zwölf Jahren veröffentlichen Henley & Partners mit dem ›Visa Restrictions Index‹ eine umfassende Übersicht zu den weltweiten Visumbestimmungen in Zusammenarbeit mit der International Air Transport Association, dem internationalen Dachverband des Lufttransportgewerbes und Betreiber der größten Datenbank von Reiseinformationen. Nach diesem Index von Henley & Partners (Stand 2017) sind die Nationen mit dem größten Anteil an Mobilitätsrechten: Deutschland (Platz 1), Schweden (Platz 2) sowie Dänemark, Finnland, Italien, Spanien und die USA (Platz 3). Henley & Partners aktualisieren das Ranking jedes Jahr, indem sie überprüfen, in wie viele Länder die Staatsbürger/innen einer Nation visumfrei einreisen dürfen. Deutschland steht das zweite Jahr infolge an der Spitze des Mobilitätsrankings mit der Möglichkeit zur visumfreien Einreise in 176 Ländern von möglichen 218 Ländern.⁴ Im Gegensatz dazu sind Syrien (Platz 101),

4 Das Ranking bewertet die Mobilitätsrechte der Pässe von 199 Nationen, darunter die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, der Vatikan, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Kosovo, Taiwan, Hong Kong (SAR China) und Macao (SAR China). Henley & Partners zählen 219 Territorien als mögliche

Pakistan (Platz 102), Irak (Platz 103) und Afghanistan (Platz 104) die Länder, deren Staatsbürger/innen den geringsten Umfang an Mobilitätsrechten besitzen. Staatsbürger/innen dieser Länder stehen weniger als 30 visumfreie Ausreisemöglichkeiten offen (vgl. Henley&Partners 2017).

Im Jahr 2017 befinden sich alle 35 OECD-Staaten unter den 64 Ländern, die das obere Drittel der Rankingplätze 1-35 des Index belegen. Auffällig ist bei Betrachtung der Gruppe der mobilen bis sehr mobilen Nationalitäten (Ranking 1-35), dass Nicht-OECD-Staaten sich entweder durch ein verhältnismäßig hohes BIP (z.B. Singapur, Hong Kong und Brunei Darussalam) auszeichnen oder durch ihre Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation regionaler Integration (z.B. Kroatien, Bulgarien, Litauen, Lettland, Rumänien, Zypern und Malta).⁵ Mit Ausnahme von Haiti und der Dominikanischen Republik liegen die verbleibenden 78 Länder des unteren Drittels der Rankingplätze 69-104 in Afrika und Asien (vgl. ebd.). Gerade in den Ländern an der Peripherie des globalisierten Kapitalismus sind jedoch immer mehr Menschen gezwungen aufgrund von Krieg, politischer Verfolgung und/oder Armut ihre Heimat zu verlassen (vgl. Hess et al. 2015: 2). Die Gegenüberstellung der wenig mobilen bis immobilen Länder (Plätze 69-104) zeigt, dass der Großteil der Staaten unter großer Armut und Ressourcenknappheit leidet (z.B. Yemen, Eritrea, Äthiopien und Haiti), die eigene Bevölkerung nicht vor den Folgen von Krieg, Verfolgung und Vertreibung schützt (z.B. Afghanistan, Irak, Pakistan und Syrien), eine starke

Reiseziele. Daraus ergibt sich ein Höchstwert von 218 visumfreien Einreisemöglichkeiten als Bewertungsmaßstab, der dem ›Visa Restrictions Index‹ zugrunde liegt. Es werden innerhalb des Rankings keine Punkte vergeben für die Möglichkeit, dass Staatsbürger/innen visumfrei in ihr Heimatland einreisen können (vgl. Henley & Partners 2017).

- 5 Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union befinden sich im Jahr 2017 unter den ersten 25 Rankingplätzen des ›Visa Restrictions Index‹. Auf den Plätzen 20 und 21 bilden Bulgarien, Kroatien und Rumänien das Schlusslicht der EU-Mitgliedstaaten (vgl. Henley&Partners 2017). Seit ihrem Beitritt zur Europäischen Union haben sich die drei Länder im Durchschnitt um etwa 11 Listenplätze verbessert. Im internationalen Vergleich garantiert die Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengenraums für Unionsbürger/innen ein besonders hohes Maß an Mobilität.

Zuwanderung von Flüchtenden erfährt (z.B. Libyen, Libanon und Jordanien) und/oder mehrheitlich muslimisch ist (z.B. Iran, Algerien, Tunesien, Azerbaijan und Saudi Arabien) (vgl. Henley&Partners 2017). Die Visumpolitik der Länder des globalen Nordens kommt so einem rechtlichen Schutzwall gleich, der sich nicht in einem allgemeinen Abschottungsdoktrin erschöpft, sondern nur Staatsbürger/innen des globalen Südens entlang wirtschaftlicher, politischer und kultureller Stigma vom Privileg grenzübergreifender Mobilität ausschließt.

Henley & Partners sind führende Berater für ›Citizenship-by-Investment‹-Programme; dem Geschäft der Staatsbürgerschaft per Investition. Das Unternehmen unterstützt nach eigener Aussage wohlhabende Individuen und Familien, eine zweite Staatsbürgerschaft im Rahmen staatlicher Investitionsprogramme zu erwerben — und die damit einhergehenden Mobilitätsrechte zur visumfreien Einreise in andere Länder (vgl. Henley&Partners 2018). Das Western Hemisphere Department des Internationalen Währungsfonds stuft ›Citizenship-by-Investment‹-Programme als expandierende Branche ein, welche die Mobilitätsbedürfnisse einer kleinen aber schnell wachsenden Gruppe von sehr vermögenden Privatpersonen bedient (vgl. Gold/El-Ashram 2015: 48). Für die millionenschwere Kundschaft von Vermittlungsagenturen wie Henley & Partners ist eine umfangreiche Investition im Tausch für einen zweiten Pass die einfachste Lösung, um mögliche Einschränkungen durch die eigene Staatsbürgerschaft zu überwinden:

»Ein New Yorker Unternehmer, der schnell zu einem Geschäftspartner nach Paris reisen muss, um einen Vertrag abzuschließen, braucht dafür nicht mehr als zwölf Stunden einzuplanen – und ist damit im Vorteil gegenüber seinem Konkurrenten aus Botswana, der einen Visumsantrag stellen, Bearbeitungsgebühren bezahlen und sich mehrere Tage gedulden muss, bis er – wenn er Glück hat – den kostbaren Sesam-öffne-dich erhält« (Bréville 14.02.2014).

Der wachsende Markt für den Investitionshandel mit der Staatsbürgerschaft verdeutlicht, dass individuelle Bewegungsfreiheit ein stark selektiv reguliertes Gut ist von hohem immateriellen und materiellen Wert. Wer genug Geld besitzt, kann sich durch eine zweite Staatsbürgerschaft im Tausch gegen einen Millionenbetrag jene Mobilität dauerhaft sichern, die andere erst für jeden visumpflichtigen Ausreisewunsch beantragen und bezahlen

müssen. Das Recht des Geldes schafft so einen Ausweg aus den Grenzen der Nation, die durch die Verbindung von Geburt und Staatsangehörigkeit ein Willkürsystem ungleicher Privilegien aufrechterhalten. Das Tauschgeschäft ist Ausdruck des globalen Machtgefälles, das es kapitalisiert. Hieraus müssen wir die Schlussfolgerung ziehen, dass Reichtum Menschen mobil macht: Entweder in Form des BIPs des Herkunftsland oder des eigenen Privatvermögens.

Am Beispiel der OECD-Staaten belegt der Henley & Partners ›Visa Restrictions Index‹ aus dem Jahr 2017 nachdrücklich, dass Staaten sich in ihrer Eigenwahrnehmung als Gleiche unter Gleichen besondere Mobilitätsrechte gewähren. An dieser Stelle sei erneut auf jene sehr mobilen, sehr reichen Industriestaaten der OECD-Gemeinschaft verwiesen, die bestimmte Formen von Mobilität besonders hart bekämpfen oder in äußerst prekäre Bedingungen zwingen, während ihre eigenen Staatsbürger/innen in nahezu alle Länder der Welt visumfrei einreisen können; insbesondere im Fall der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.⁶ Im Gegensatz zu dieser mobilen Elite ist ein Großteil der Menschheit ausgeschlossen vom Freizügigkeitsversprechen des Schengenraums und dem Rest der westlichen Hemisphäre.

Mit dem Konzept der »Birthright Lottery« (Shachar 2009) knüpft Ayelet Shachar an das normative Verständnis des Rechts auf Bewegungsfreiheit als Recht auf Selbstbestimmung an. In ihrer kritischen Analyse zeitgenössischer Staatsangehörigkeitsrechte legt Shachar dar, dass das grundlegende Zugehörigkeitsprinzip der Staatsbürgerschaft durch Geburt die Mehrheit der Menschen weltweit von der Möglichkeit ausschließt, jenseits des Zufalls ihrer Geburt Mitglied einer politischen Gemeinschaft zu werden. Betrachten wir das globale Mobilitätsregime im Rückgriff auf Shachar, sehen wir, dass Grenzen mehr sind als nur territoriale Marker eines internationalen Staatensystems – sie sind ordnende Kraft von Berechtigungsstrukturen, deren ungleiches Verteilungsprinzip sich durch eine nostalgische Vorstellung von Staatsbürgerschaft legitimiert, die politische Gemeinschaften als räumlich gebunden und in ihrer nationalen Verbundenheit als unveränderlich erträumt (vgl. ebd. 1-7).

6 Zur europäischen Migrations- und Grenzpolitik, siehe zum Beispiel Tsoukala 2005; Huysmans 2006; van Munster 2009; van Houtum 2010; Toğral 2011; Andersson 2014; Lazaridis/Wadia 2015 und Schulze Wessel 2017.

Gehen wir jedoch zurück zu der Tatsache, dass für eigentlich alle Krisenregionen der Welt der Zugang zu legalen und somit sicheren Ausreisewegen durch die Visumpflicht beschränkt ist, müssen wir die Frage stellen, ob und inwiefern ein solcher Ausschlussmechanismus überhaupt zu rechtfertigen ist. Diese Perspektive nimmt die Verpflichtungen liberaler Demokratien im Rahmen internationaler Menschen- und Flüchtlingsrechtsabkommen in den Blick.

Da nach dem zeitgenössisch vorherrschenden Verständnis staatlicher Zuständigkeitsbereiche für Flüchtende keinerlei Anspruch auf ein Asylverfahren besteht, solange sie sich außerhalb des Staatsgebiets des ersuchten Aufnahmelandes befinden, kann eine restriktive Visumpolitik den Zugang zum Recht auf Asyl erschweren oder sogar verhindern (vgl. Laube 2017: 57-58). In dieser kritischen Lesart stellt die Auferlegung der Visumpflicht für liberale Demokratien eine Lösungsstrategie dar für das »Kontrolldilemma [...]«, welches aus dem Interesse an restriktiven Politiken gegenüber unerwünschten Grenzüberschreitern einerseits und den eigenen rechtlichen Verpflichtungen gegenüber genau diesen Personen andererseits resultiert« (Laube 2010: 1). Wandernde, die kein Visum erhalten, müssen sich auf Wege jenseits der legalen Einreise- und Einwanderungsbestimmungen begeben.

Im nächsten Schritt argumentiert dieser Beitrag, dass für manche Menschen keine legalen und somit sicheren Wege nach Europa vorgesehen sind (vgl. Schulze Wessel 2017: 136). Das Massensterben vor den europäischen Außengrenzen macht auf drastische Art und Weise deutlich, welche Gefahren für jene Menschen einhergehen mit dem Versuch dennoch Zugang zu finden zum Geltungsbereich europäischen Rechts: »Wenn du nicht den richtigen Pass hast, ist dein Leben an der Grenze zu Ende. Du bist ein Problem, ein Risiko, ein Ärgernis, deinetwegen werden Barrieren errichtet« (Scego 07.07.2016).

Eben diese hierarchisch geschaffene Unterscheidung »zwischen offiziell anerkannten, rechtlich gesicherten Wegen zum Zielland und den unregulierten Wegen von Migrant*innen, die keine offiziellen Einreisepapiere besitzen« (Schulze Wessel 2017: 81) markiert den Bruch im Narrativ des europäischen »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«.

3. DAS SCHENGENVISUM UND DIE AUSHÖHLUNG DES EUROPÄISCHEN WERTEKANONS

Eingebettet in die Vorstellung einer grenzenlosen Welt stehen die Europäische Union und das Konzept von Schengen als ein ›Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‹ beispielhaft für ein Recht auf Freizügigkeit, das über territoriale Grenzen hinaus von Geltung ist. Bis heute gilt der freie Personenverkehr über die europäischen Binnengrenzen hinweg als »eine der größten Errungenschaften der Union«⁷ und erfährt unter dem Vorzeichen europäischer Integration eine ideelle Vorrangstellung. Wie die Analyse des europäischen Visumregimes in diesem Kapitel zeigt, folgt aus der Europäisierung der nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten jedoch nicht der Bedeutungsverlust der Grenzkontrolle, sondern eine räumliche Verlagerung der Entscheidung zwischen Grenzöffnung und Grenzschließung.

Wer nach Europa auf legalem Weg aufbrechen darf und wer nicht, reguliert die europäische Visumpolitik entlang eines Kontinuums abgestufter Mobilitätsrechte. Zwei einheitliche Listen benennen sowohl die Nationen, deren Staatsbürger/innen visumfrei nach Schengen einreisen dürfen, als auch die Nationen, deren Staatsbürger/innen erst einen Visumantrag stellen müssen – die sogenannte Negativ- und Positivliste. Staatsbürger/innen der Länder auf der Positivliste haben die Möglichkeit visumfrei für bis zu 90 Tage in die Europäische Union einzureisen. Hingegen müssen Staatsbürger/innen der Länder auf der Negativliste für den Erhalt eines Visums für Kurzaufenthalte hohe Anforderungen innerhalb eines Antragsprozess erfüllen, dessen Verfahren und Voraussetzungen durch den Visakodex⁸ festgelegt sind. Des Weiteren gibt es für Konsulate und andere Behörden mit Zuständigkeit für die Vergabe des Schengenvisum ein Handbuch über die Anwendung des Visakodex,⁹ das »praktische Anweisungen

7 Siehe Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, OJ L 295 vom 06.11.2013, S. 1.

8 Siehe Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13.07.2009, OJ L 243 vom 15.09.2009, S. 1, letzte Änderung durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013 vom 26.06.2013, OJ L 182 vom 29.06.2013, S. 1.

9 Siehe »Konsolidierte Fassung des Handbuchs für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa« auf der Grundlage des Be-

(Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen)«¹⁰ enthält. Während Visakodex und Visahandbuch sowohl vorgeben in welcher Form der Visumantrag erfolgen als auch geprüft werden muss, benennt die Verordnung (EG) 539/2001 die Drittländer der Visumlisten und die Kriterien, anhand welcher Drittländer der Visumpflicht unterstellt oder von der Visumpflicht befreit werden.

Nach der Ergänzung der Verordnung (EG) 539/2001 durch Verordnung (EU) 509/2014 werden die Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen oder von der Visumpflicht befreit sind, bestimmt

»auf der Grundlage einer fallweise gewichteten Bewertung mehrerer Kriterien, die unter anderem die *illegale Einwanderung*, die *öffentliche Ordnung und Sicherheit*, die *wirtschaftlichen Vorteile*, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die *Außenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern* betreffen, wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die *Menschenrechte und die Grundfreiheiten* und die regionale Kohärenz und der Grundsatz der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen sind.«¹¹

Wichtiges Kernstück der Verordnung (EG) 539/2001 sind die Listen der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überqueren der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Pflicht befreit sind. Im Jahr 2018 unterliegen 101 Länder der Visumpflicht im Gegensatz zu 58 Ländern, die Visumfreiheit genießen.¹² Bemerkenswert ist angesichts dieser zahlenmäßigen Diskrepanz, dass der Rechtsakt zur Aufstellung der Visumlisten zwar auf die »fallweise

schlusses K(2010) 1620 endgültig der Kommission vom 19.03.2010, geändert durch Durchführungsbeschluss K(2011) 5501 endgültig der Kommission vom 4.8.2011.

10 Siehe ebd. S. 16.

11 Siehe Verordnung (EU) 509/2014 vom 15.05.2014, OJ L 149 vom 20.05.2014, S. 69, Artikel -1 als vorangestellte Ergänzung zu Artikel 1 der Verordnung (EG) 539/2001 vom 15.03.2001, OJ L 81 vom 21.03.2001, S. 1; eigene Hervorhebung.

12 Siehe Annex I und II.

gerichtete[n] Bewertung mehrerer Kriterien«¹³ verweist, doch sich jenseits dieser Aussage in den sonst stets transparent gehaltenen Kommunikationskanälen der EU keine detaillierten Informationen darüber finden lassen, nach welchem Verfahren die Visumlisten erstellt wurden und warum die Aufteilung der Länder so und nicht anders erfolgte. Auf welche Liste ein Land verwiesen wurde, hat jedoch weitreichende Konsequenzen (vgl. van Houtum 2010: 964). Ist eine Nation vom Visumzwang befreit, steht den Staatsbürger/innen die selbstbestimmte Entscheidung nach Europa einzu-reisen grundsätzlich offen. Sie genießen bevorzugtes Vertrauen und benö-tigen für die Einreise im Rahmen eines Kurzzeitaufenthalts zunächst nicht mehr als ihren Pass. Die Kontrollfunktion der Schengengrenze spüren sie erst, wenn sie das europäische Territorium erreichen. Im Umkehrschluss erfahren Staatsbürger/innen visumpflichtiger Staaten die Selektivität der Schengengrenze bereits bevor sie überhaupt den Aufbruchsort verlassen. Der Visumzwang stellt sie als Teil einer Nation unter Verdacht, ein erhöh-tes Risiko für das Zielland darzustellen. So gelten »Bona-fide«-Reisende aus Staaten wie Australien, den USA oder Kanada als vertrauenswürdig, wäh-rend »Mala-fide«-Reisende aus Ländern wie dem Iran, Irak oder Syrien grundsätzlich für ein Mehr an Kontrolle herausgegriffen werden. Dabei erfolgt die Risikozuschreibung nicht einzeln und basierend auf individuel-lem Verhalten, sondern präventiv für alle Angehörigen eines Staates. Diese Vorgehensweise erinnert an einen Profiling-Ansatz, der Nationalität als Gruppeneigenschaft betrachtet und vom vermeintlichen Bedrohungspoten-tial bestimmter Nationalitäten auf eine allgemeine Notwendigkeit von Ein-zelfallüberprüfungen für alle Angehörigen eines Staates schließt (vgl. Guild 2001: 34). Nur diejenigen »Mala-fide«-Reisenden erhalten ein Visum, die im Antragsverfahren ausreichend darstellen können, dass sie entgegen der Negativkategorisierung ihrer nationalen Herkunft bestimmte Mobilitätskri-terien erfüllen. Erst im Antragsverfahren können Staatsangehörige der Länder auf der Negativliste den ihnen gegenüber geäußerten Generalver-dacht widerlegen, wobei den Antragsstellenden die Beweislast obliegt. Bereits die kostspieligen und sehr zeitaufwendigen Anforderungen des

13 Siehe Verordnung (EU) 509/2014 vom 15.05.2014, OJ L 149 vom 20.05.2014, S. 69, Artikel -1 als vorangestellte Ergänzung zu Artikel 1 der Verordnung (EG) 539/2001 vom 15.03.2011, OJ L 81 vom 21.03.2001, S. 1.

Visumantrags und der Terminvergabe beschränken daher, wer die Chance hat sich dem Auswahlprozess zu stellen. Darüber hinaus müssen Visumbeantragende im Rahmen des Vergabeverfahrens verschiedene Nachweise erbringen, insbesondere über Einkommen, Wohnort, Familienstatus, Reisezweck und Rückkehrabsicht (vgl. Mau 2010: 344-345). Wer ein Visum beantragen muss, profitiert daher in erster Linie von ausreichendem ökonomischen Kapital und einem Persönlichkeitsprofil, das der europäischen Vorstellung »erwünschter« Mobilität entspricht – und dennoch gibt es keine Garantie auf die Gewährleistung des Visumantrags. Die grundsätzliche Einschränkung legaler Einreisewege für eine bestimmte Gruppe von Nationen zeichnet so eine gefährliche Umkehr der rechtsstaatlichen Unschuldsvermutung nach.

Wie Henk van Houtum herausstellt, lauteten die Titel der sogenannten Negativ- und Positivliste zuvor »Schengener schwarze Liste« und »Schengener weiße Liste« (vgl. van Houtum 2010: 964). Angesichts der geographischen Verteilung der Drittstaaten, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterstehen, unterstreicht die Bezeichnung der Negativliste als »Schengener schwarze Liste« die fragwürdige Zuordnung von Identitätszuschreibungen des »Weiß-Seins« und des »Schwarz-Seins« in Abgrenzung der Staaten des globalen Nordens und des globalen Südens. Dies wirft die Frage auf, inwiefern in dieser Aufteilung rassistische Narrative reproduziert werden, die Menschen aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft entlang von Kriterien wie Wohlstand, Ethnie und Religion stigmatisieren (vgl. Kirsch 2017). Fast alle Staaten in Afrika, Asien und im Nahen Osten befinden sich auf der »Schengener schwarzen Liste« – darunter insbesondere Staaten, die von Armut und Ressourcenmangel sowie Konflikten und Kriegen betroffen sind. Beachtenswerte Ausnahmen sind zum Beispiel die Länder Israel, Brunei Darussalam, Japan, Süd-Korea, Malaysia, Singapur sowie die Vereinigten Arabischen Emirate und die Sonderverwaltungsregionen der Volksrepublik China, Hongkong und Macau. Auf der »weißen Liste« sind Brunei Darussalam und die Vereinigten Arabischen Emirate die einzigen Länder mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung. Im Vergleich zu ihren regionalen Nachbarn lässt sich am Beispiel beider Länder besonders deutlich das starke Gewicht der Kriterien der »wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie [der] Au-

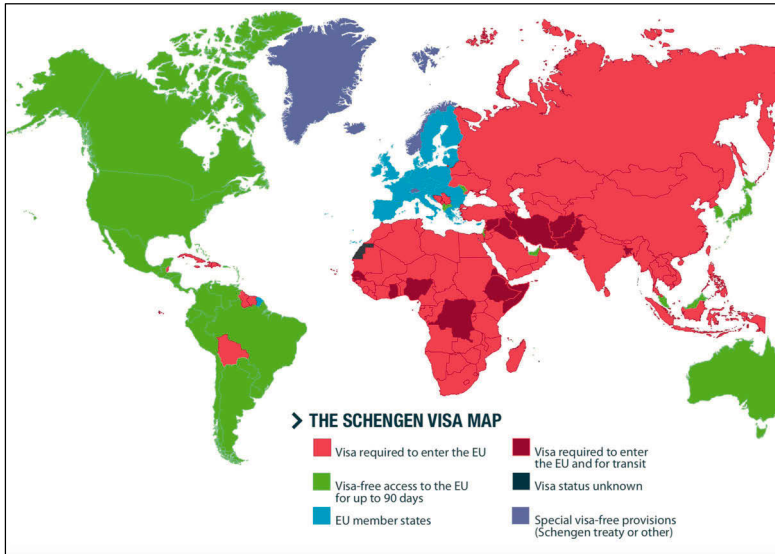
ßenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern«¹⁴ vermuten. Ähnlich scheint die Einteilung der meisten Länder Lateinamerikas auf der weißen Liste begründet, darunter zum Beispiel Venezuela, Kolumbien und Mexiko. So erscheint die Umbenennung der ›Schengener weißen Liste‹ und ›Schengener schwarzen Liste‹ in Positiv- und Negativliste jedoch nur als zweifelhafter Rebranding-Versuch für die Imageaufbesserung eines unveränderten Exklusivclubs. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass keine Informationen zur Einsicht vorliegen über die Erstellung der ursprünglichen Aufteilung der Drittländer auf die Visumlisten der Verordnung (EG) 539/2001, ist die offensichtliche Diskriminierung von Menschen des globalen Südens ein zentrales Argument für die Entwicklung von objektiveren Maßstäben und transparenten Bewertungsverfahren für die Entscheidung über die Aufhebung oder Auferlegung der Visumpflicht (vgl. Peers 2011: 294).

Die Verordnung über die gemeinsamen Visumlisten macht anhand der zuvor aufgeführten Kriterien deutlich, dass aus europäischer Perspektive von Staatsbürger/innen der Länder auf der Negativliste anzunehmen ist, dass sie aufgrund ihrer Nationalität mit einer höheren Wahrscheinlichkeit gegen geltendes europäisches Einreise-, Aufenthalts- und Kriminalrecht verstoßen werden. Insbesondere zeigt die an den Beginn der Aufzählung gestellte Aneinanderreihung der Kriterien der ›illegalen‹ Einwanderung sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, dass ein möglicher Verstoß gegen das europäische Einreise- und Aufenthaltsrecht rhetorisch mit dem Bedrohungspotential eines kriminellen Verbrechens verknüpft und gleichgesetzt wird. Aber erst die Illegalisierung der Bewegungsfreiheit bestimmter Gruppen von Menschen ruft eine Realität ins Leben, in der Menschen durch die selektive Einschränkung von legalen Einreisewegen im Umkehrschluss gezwungen sind auf ›illegalen‹ Wegen nach Europa aufzubrechen. Durch die Kriminalisierung undokumentierter Wanderungen entsteht ein Teufelskreis, der den Nährboden für genau jene Angstbilder von ›Flüchtlingsströmen‹ schafft, welche wiederum zur Rechtfertigung einer restrikti-

14 Siehe Verordnung (EU) 509/2014 vom 15.05.2014, OJ L 149 vom 20.05.2014, S. 69, Artikel -1 als vorangestellte Ergänzung zu Artikel 1 der Verordnung (EG) 539/2001 vom 15.03.2011, OJ L 81 vom 21.03.2001, S. 1.

ven Grenzpolitik gegenüber genau diesen Gruppen von Menschen herangezogen werden.

Abbildung 1: Das europäische Visumregime



Quelle: Kirsch 2017.

Das Netzwerk UNITED for Intercultural Action verdeutlicht durch die Veröffentlichung der Opferzahlen undokumentierter Wanderungen die lebensgefährlichen Konsequenzen der selektiven Einschränkung legaler Wege in die Europäische Union. Die detaillierte Auflistung des Berichts »Death by Policy - Time for Change!« (UNITED 2017) zählt 33.305 Menschen, die bis zum 15. Juni 2017 auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen sind. Ähnlich geht die Projektseite The Migrants' Files von über 30.000 Toten seit dem Jahr 2000 aus (vgl. The Migrants' Files 2016). Trotz des für die Europäische Union konstitutiven Bekenntnis zu Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte sind die europäischen Außengrenzen zu den tödlichsten Grenzen der Welt geworden (vgl. Schulze Wessel 2017: 12). Dieses Massensterben darf nicht getrennt betrachtet werden von den politischen Entscheidungen, die dazu geführt haben, dass gerade diejenigen Menschen auf immer gefährli-

chere Routen gezwungen werden, die Schutz benötigen und in Europa suchen.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGH) vom 07. März 2017 in der Rechtssache C-638/16 PPU über das Fehlen einer Verpflichtung für die Erteilung eines humanitären Visums aus humanitären Gründen oder aufgrund internationaler Verpflichtungen verschärft noch stärker den Eindruck, dass der europäische Kampf gegen »illegale« Migration keinen Schutz für Flüchtende jenseits des europäischen Territoriums kennt. Das Urteil betrifft die Klage einer syrischen Familie, die im Oktober 2016 in der belgischen Botschaft im libanesischen Beirut einen Visumantrag mit begrenzter räumlicher Gültigkeit gestellt hatte, um für einen Asylantrag nach Belgien zu gelangen. Laut Artikel 19 des Visakodex kann ein Visumantrag, der die Kriterien der Zulässigkeit nicht erfüllt, dennoch »aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses als zulässig betrachtet werden«.¹⁵ Des Weiteren legt Artikel 25 fest, dass ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Ausnahmefall erteilt werden kann, »wenn der betreffende Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält«.¹⁶ Für den Antrag eines Visums aufgrund humanitärer Gründe oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gibt es nach europäischem Recht jedoch kein eigenständiges Verfahren, sondern das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalls muss im Rahmen eines regulären Visumantrags für einen Kurzaufenthalt von bis zu 90 Tagen festgestellt werden. Dennoch schlussfolgert der EuGH in seinem Urteil, dass das Gesuch eines humanitären Visum für einen Antrag auf Asyl keinen Visumantrag für einen Kurzzeitaufenthalt darstellt, sondern auf Dauer ausgelegt ist und deshalb nicht unter die Bestimmungen des Visakodex fällt. Die Bestimmungen für die Erteilung eines Langzeitvisum sind allein Gegenstand der nationalen Gesetzgebung. Daher fällt die Frage, ob die EU-Mitgliedstaaten zur Erteilung eines humanitären Visums verpflichtet sind, in der Auslegung des humanitären Visum als Langzeitvisum au-

15 Siehe Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13.07.2009, OJ L 243 vom 15.09.2009, letzte Änderung durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013 vom 26.06.2013, OJ L 182 vom 29.06.2013, S. 20.

16 Siehe ebd., S. 23-24.

Berhalb des Kompetenzbereichs des EuGH (vgl. Spijkerboer 2017: 225-226). Wäre der EuGH in seinem Urteil der Argumentation des Generalanwalts Paolo Mengozzi gefolgt, so wären die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen es zu ermöglichen, einen Antrag auf internationalen Schutz bei den Vertretungen der Mitgliedstaaten außerhalb des Schengenraums zu stellen. Mengozzi argumentierte, dass die syrische Familie einen Antrag auf ein Kurzzeitvisum gestellt hatte und der Rückgriff auf die Ausnahmeregelungen des Visakodex es demnach erlaubt, den Antrag auf ein solches Kurzzeitvisum trotz begründeter Zweifel an der Rückkehrabsicht als zulässig zu betrachten. Hierfür führte Mengozzi an, dass der Verbleib der Antragsstellenden in der Europäischen Union über die Einreise im Rahmen des Kurzzeitvisum hinaus unter den rechtlichen Status als Asylsuchende fällt. Mengozzi argumentierte daher, dass unter dem Visakodex für die EU-Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Erteilung eines humanitären Visums besteht, sobald Antragsstellende durch die Nichterteilung eines humanitären Visums in ihrem Leben und ihrer Freiheit bedroht sind im Sinne des internationalen Rechts und des Unionsrechts (vgl. ebd.). Wie Thomas Spijkerboer feststellt, ist die Entscheidung des EuGH jedoch insofern kaum überraschend, als dass die belgische Regierung, die Regierung von 13 weiteren EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sich im Vorhinein gegen eine solche Auslegung gestellt hatten (vgl. ebd. 227). Im Licht des europäischen Wertekanon scheint es mehr als zynisch, dass offenbar alles daran gesetzt wird, um zu verhindern, dass Schutzsuchende den Schengenraum erreichen.

Gegründet auf »die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören«¹⁷, bezieht die Europäische Union aus ihrer Selbstverpflichtung als Wertegemeinschaft ihre politische Legitimität. Weder die Europäische Menschenrechtskonvention, noch die EU-Grundrechtscharta oder die Genfer Flüchtlingskonvention sehen vor, dass die Einreise und Aufnahme von Schutzsuchenden *de jure* entlang ökonomischer, politischer und/oder kultureller Merkmale eingeschränkt werden kann. Wie die europäische Visumpolitik eindrücklich belegt, erfüllt die räumliche Verlagerung der Grenze jedoch *de*

17 Siehe AEUV in der Version von Lissabon, Artikel 2.

facto genau diese Selektionsfunktion. Gleichzeitig wird die Unterscheidung zwischen legalen und ›illegalen‹ Wanderungen als Rechtfertigung für den Rechtsvorenthalt angeführt. Das Label der ›Illegalität‹ bedient einen vermeintlich notwendigen Sicherheitsimperativ, der legitimiert, »dass kaum mehr rechtlich überprüft wird, ob diejenigen, die jenseits der Einwanderungsregeln in [europäisches] Rechtsgebiet gelangen oder gelangen wollen, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention gelten können oder nicht« (Schulze Wessel 2017: 82). Verstehen wir die europäische Migrations- und Grenzkontrollpolitik als eine Politik der Kategorisierung, sehen wir, dass neben der Unterscheidung zwischen legalen und ›illegalen‹ Wegen nach Europa jede andere Differenzierung zunehmend an Bedeutung verliert.¹⁸ Wer im falschen Land geboren wird, hat kaum Möglichkeiten das globale Nord-Süd-Gefälle zu überwinden.

4. FAZIT

Die kritische Lesart des globalen Visumregimes in diesem Beitrag zeigt auf, dass insbesondere die Staatsbürger/innen aus Ländern des globalen Nordens ein großes Maß an Reisefreiheit genießen. Hingegen müssen Staatsbürger/innen aus Ländern des globalen Südens ungleich viel höhere Barrieren für ein Recht auf Bewegungsfreiheit überwinden. In einer Welt, in der Lebenschancen sehr ungleich verteilt sind, wirft die Beschneidung der individuellen Bewegungsfreiheit entlang sozioökonomischer und rassistischer Hierarchien dringende Fragen auf nach globaler Gerechtigkeit – und der Universalität des Menschseins. Besonders prekär sind die Mobilitätsbeschränkungen durch Visumpflicht vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Staatsbürger/innen mit dem geringsten Umfang an Ausreisemöglichkeiten aus jenen Ländern stammen, die am stärksten von Konflikten und Leid bedroht sind. Zwar schützt das internationale Flüchtlingsrecht und das Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte vor der Zurückweisung Schutzsuchender in ein Gebiet, in dem Verfolgung droht oder die Gefahr der Folter sowie anderer schwerwiegender Verletzungen der Menschen-

18 Zum innerdeutschen Migrationsdiskurs und der Kategorie des ›Wirtschaftsflüchtlings‹, siehe den Beitrag von Kania in diesem Band.

rechte besteht – wer aber die territoriale Grenzlinie niemals erreicht, befindet sich, so das staatliche Rückzugsargument, außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereiches.¹⁹ In den »Grenzfiguren« (Schulze Wessel 2017) der Mobilitätskluft kristallisiert sich so das Paradox im Kern territorial organisierter, liberal-demokratischer Nationalstaaten »zwischen der Universalität der Normen und dem Grenzen schaffenden Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung« (ebd. 209).

Liberalen Demokratien binden sich zunehmend an internationale Normen und Wertvorstellungen. Sie verpflichten sich in besonderem Maße dem Schutz des Individuums, auch gegenüber Nicht-Staatsbürger/innen. Dennoch verbleiben sie nach dem Prinzip territorialer Souveränität als zentrale Akteurinnen der Umsetzung der verschiedenen Abkommen und Konventionen innerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets. Verpflichten sich liberale Demokratien dem internationalen Menschen- und Flüchtlingsrecht, gewährleisten jedoch nicht jeder Person dasselbe Maß an Rechtsschutz, bricht staatliches Handeln mit dem selbstaufgelegten Wertekanon. Gleichzeitig legitimiert das vorherrschende zeitgenössische Verständnis absoluter nationalstaatlicher Souveränität jedoch, dass liberal-demokratische Nationalstaaten den Zugang zu ihrem Territorium regulieren und darüber entscheiden, wer sich unter welchen Bedingungen innerhalb ihrer Grenzen bewegen darf. Solange territorial begrenzte Nationalstaaten die Verantwortung tragen konkrete Rechte zu gewähren, besteht deshalb die Gefahr, dass Nicht-Staatsbürger/innen vom Zugang zu diesen Rechten ausgeschlossen werden. Denn um das völkerrechtlich verankerte Recht auf Non-Refoulement – auf Nicht-Zurückweisung – geltend machen zu können, müssen Schutzsuchende die territoriale Grenze des ersuchten Staates zuerst überhaupt erreichen.²⁰

Das Ineinandergreifen von Visumbestimmungen und den sogenannten »Carrier Sanctions« führt bei Nichtvorhandensein eines legalen Einreise- und Aufenthaltstitels entweder zur vollständigen Immobilisierung oder

19 Zur politischen Praxis des völkerrechtlich geschützten Verantwortungsbereichs im internationalen Seerecht, siehe den Beitrag von Pichl/Tohidipur in diesem Band.

20 Zur rhetorischen Aufweichung und Verschiebung von vermeintlich klar definierten territorialen Grenzlinien, siehe den Beitrag von Känner in diesem Band.

erzwingt den Versuch undokumentiert und unter Lebensgefahr in das ersuchte Land einzureisen. Jedes Individuum, das sich dennoch der Hierarchie der Grenze widersetzt und undokumentiert die Reise beginnt, bewegt sich schon im Moment des Aufbrechens außerhalb des Bereichs des im Zielland geltenden Rechts: »Der Zugang zum Recht ist somit der Differenzierung zwischen legalen, geordneten Wanderungen und illegalen, ungeordneten Wanderungen unterworfen« (ebd. 178). Jeder Verstoß gegen das globale Mobilitätsregime trägt so das kriminelle Stigma der ›Illegalität‹. Durch die Logik dieser Unterscheidung stuft der globale Norden die Universalität des Menschen- und Flüchtlingsrechts zu einem Privileg der westlichen Welt ab. Gleichzeitig ist die Illegalisierung und Kriminalisierung bestimmter Wanderungsbewegungen die Voraussetzung für »die Umgehung und komplette Aushebelung rechtlicher Standards« (Schulze Wessel 2017: 182). Erst die Verlagerung der Grenzkontrolle als eine Strategie des systematischen Rechtsvorenhalts macht sichtbar, dass weniger das *Warum* der Wanderung als ihr Ursprungsort bestimmt, welchen Wanderungen bereits mit dem Aufbruch jegliche Berechtigung abgesprochen wird. Nicht der territoriale Verlauf der Grenzlinie entscheidet darüber, wer die Grenze zu passieren vermag. Wer auf ›illegalem‹ Weg aufbricht, reist im Zeichen des Fremden, des Anderen, des Bedrohlichen.

So ist die Grenze mehr als eine Linie – sie ist eine Hierarchie von Privilegien, die Menschen und ihr Recht auf Leben und Freiheit in Legalitätskategorien verarbeitet. Die Grenze ist Scheideweg jener, die sie einfach passieren, und der anderen, die sie vielleicht erreichen werden.

LITERATUR

- Andersson, Ruben*, 2014: *Illegality Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. University of California Press.
- Angeli, Oliviero*, 2011: Das Recht auf Einwanderung und das Recht auf Ausschluss, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 2, 2, S. 171-184.
- Bigo, Didier/Guild, Elspeth*, 2005: Policing at a Distance. Schengen Visa Policies, in: *Bigo, D./Guild, E. (Hg.), Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, S. 233-262. Routledge.
- Bréville, Benoît*, 2014: Der richtige Pass, in: *Le Monde Diplomatique*, 14.02.2014, unter: <https://monde-diplomatique.de/artikel/1394721> [Zuletzt aufgerufen am 16.03.2018].
- Chojnacki, Sven/Paping, Lisa*, 2016: Migration im Spannungsfeld von Raumwandel, Kontrolle und Gewalt. Herausforderungen für eine kritische Friedensforschung, in: *S+F*, 34, 1, S. 20-28.
- Gold, Judith/El-Ashram, Ahmed*, 2015: A Passport of Convenience, in: *Finance & Development*, 52, 4, S. 48-51.
- Guild, Elspeth*, 2001: Moving the Borders of Europe. The Inaugural Lecture Delivered During the Official Ceremony on the Occasion of the Assumption of the Professorship of the CPO Wisselleerstoel at the University of Nijmegen, the Stichting Steunfonds Juridisch (Post) Doctoraal Onderwijs on 30 May 2001, unter: <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf> [Zuletzt aufgerufen am 01.03.2018].
- Henley&Partners*, 2017: Visa Restrictions Index 2017, unter: https://henleyglobal.com/files/download/hvri/HP_Visa_Restrictions_Index_170301.pdf [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- Henley&Partners*, 2018: Citizenship by Investment, unter: <https://www.henleyglobal.com/citizenship-planning/> [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon*, 2015: Europäisches Grenzregime. Einleitung zur ersten Ausgabe, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 1, 1, S. 1-7.
- Huysmans, Jef*, 2006: *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge.

- Kirsch, Thea*, 2017: Unequal Im/Mobilities. Why Do Visa Policies Exclude Certain Groups of People But Not Others? Posterbeitrag zur studentischen Konferenz ›Herkunft Zukunft‹ an der HTW Berlin im Januar 2017, unter: https://www.htw-berlin.de/files/Presse/Herkunft_Zukunft/Herkunft_Zukunft_Thea_Kirsch.pdf [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- Laube, Lena*, 2010: Wohin mit der Grenze? Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive. TranState Working Papers, 112. Sfb 597 »Staatlichkeit im Wandel«.
- Laube, Lena*, 2013: Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten. Campus.
- Laube, Lena*, 2017: ›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, in: Lahusen, C./Schneider, S. (Hg.), Asyl verwalten. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems, S. 55-78. transcript.
- Lazaridis, Gabriella/Wadia, Khursheed* (Hg.), 2015: The Securitisation of Migration in the EU: Debates since 9/11. Palgrave MacMillan.
- Lori, Noora A.*, 2017: Statelessness, ›In-Between‹ Statuses, and Precarious Citizenship, in: Shachar, A. et al. (Hg.), The Oxford Handbook of Citizenship, S. 743-766. Oxford University Press.
- Mau, Steffen*, 2010: Mobility Citizenship, Inequality, and the Liberal State: The Case of Visa Policies, in: International Political Sociology, 4, 4, S. 339-361.
- Mau, Steffen*, 2011: Grenzen als Sortiermaschinen, in: Kleger, H. (Hg.), Umstrittene Bürgerschaft: Grenzen, Identitäten und Konflikte, S. 72-84. Universitätsverlag Potsdam.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike*, 2011: Visumpolitik und die Regulierung globaler Mobilität. Ein Vergleich dreier OECD Länder, in: Zeitschrift für Soziologie, 40, 1, S. 3-23.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike/Laube, Lena/Roos, Christof*, 2012: Liberal States and the Freedom of Movement: Selective Borders, Unequal Mobility. Basingstoke.
- 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. 1192-1213.

- McKinsey Global Institute*, 2016: Digital Globalization. The New Era of Global Flows. Unter: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Digital%20globalization%20The%20new%20era%20of%20global%20flows/MGI-Digital-globalization-Full-report.ashx> [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- Peers, Steve*, 2011: EU Justice and Home Affairs Law. Oxford.
- Rodenhäuser, Tilman*, 2014: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control, in: International Journal of Refugee Law, 26, 2, S. 223–247.
- Seego, Igiaba*, 2016: Ungleiche Pässe, in: Le Monde Diplomatique, 07.07.2016, unter <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5310325> [Zuletzt aufgerufen am 18.03.2018].
- Schulze Wessel, Julia*, 2016: On Border Subjects: Rethinking the Figure of the Refugee and the Undocumented Migrant, in: Constellations, 23, 1, S. 46-57.
- Schulze Wessel, Julia*, 2017: Grenzfiguren. Zur politische Theorie des Flüchtlings. transcript.
- Shachar, Ayelet*, 2009: The Birthright Lottery. Citizenship and Inequality. Harvard University Press.
- Spijkerboer, Thomas*, 2017: Bifurcation of People, Bifurcation of Law, in: Journal of Refugee Studies, 31, 2, S. 216-239.
- The Migrants' Files*, 2016: The Human and Financial Cost of 15 Years of Fortress Europe, unter: <http://www.themigrantsfiles.com> [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- Toğral, Burcu*, 2011: Convergence of Securitization of Migration and 'New Racism' in Europe: Rise of Culturalism and Disappearance of Politics, in: Lazaridis, G. (Hg.), Security, Insecurity and Migration in Europe, S. 220-237. Routledge.
- Torpey, John*, 1998: Coming and Going: On the State Monopolization of the 'Legitimate Means of Movement', in: Sociological Theory, 16, 3, S. 239-259.
- Tsoukala, Anastassia*, 2005: Looking at Migrants as Enemies, in: Bigo, D./Guild, E. (Hg.), Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe, S. 161-192. Routledge.

- UNITED for Intercultural Action*, 2017: List of 33.305 Documented Deaths of Refugees and Migrants Due to the Restrictive Policies of Fortress Europe, unter: <http://www.unitedagainstracism.org/wp-content/uploads/2017/06/UNITEDListOfDeathsActual.pdf> [Zuletzt aufgerufen am 18.11.2018].
- van Houtum, Henk*, 2010: Human Blacklisting: The Global Apartheid of the EU's External Border Regime, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, 6, S. 957-976.
- van Munster, Rens*, 2009: *Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU*. Palgrave Macmillan.
- Zolberg, Aristide R.*, 2006: *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*. Harvard University Press.

Annex I: Auflistung der Drittstaaten auf der ›Schengener schwarzen Liste‹ gemäß Verordnung (EG) 539/2001 in der letzten Änderung durch Verordnung VO (EU) 2017/850 vom 17. Mai 2017

Die ›Schengener schwarze Liste‹:

Gemeinsame Liste gemäß Artikel 1 Absatz 1

1. Staaten: Afghanistan, Ägypten, Algerien, Angola, Äquatorialguinea, Armenien, Aserbaidshan, Äthiopien, Bahrain, Bangladesch, Belarus, Belize, Benin, Bhutan, Birma/Myanmar Bolivien, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Central African Republic, China, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, Eritrea, Fiji, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Jamaika, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kap Verde, Kasachstan, Katar, Kenia, Kirgisistan, Komoren, Kongo, Kuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Marokko, Mauretanien, Mongolei, Mosambik, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Nordkorea, Oman, Pakistan, Papua - Neuguinea, Philippinen, Ruanda, Russland, Sambia, São Tomé und Príncipe, Saudi-Arabien, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Sri Lanka, Süd Afrika, Sudan, Südsudan, Suriname, Swasiland, Syrien, Tadschikistan, Tansania, Thailand, Togo, Tschad, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Uganda, Usbekistan, Vietnam, Zentralafrikanische Republik.

2. Gebietskörperschaften, die mindestens von einem Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt werden: Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999, Palästinensische Behörde.

Annex II: Auflistung der Drittstaaten auf der ›Schengener weißen Liste‹ gemäß Verordnung (EG) 539/2001 in der letzten Änderung durch Verordnung VO (EU) 2017/850 vom 17. Mai 2017

Die ›Schengener weiße Liste‹:

Gemeinsame Liste gemäß Artikel 1 Absatz 2

1. Staaten: Albanien, Andorra, Antigua and Barbuda, Argentinien, Australien, Bahamas, Barbados, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Brunei Darussalam, Chile, Costa Rica, Dominica, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, El Salvador, Georgien, Grenada, Guatemala, Honduras, Israel, Japan, Kanada, Kiribati, Kolumbien, Malaysia, Marshallinseln, Mauritius, Mexiko, Mikronesien, Moldau (Republik), Monaco, Montenegro, Nauru, Neuseeland, Nicaragua, Palau, Panama, Paraguay, Peru, Salomonen, Samoa, San Marino, Serbien (ausgenommen Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden), Seychellen, Singapur, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Südkorea, Timor-Leste, Tonga, Trinidad und Tobago, Tuvalu, Ukraine, Uruguay, Vanuatu, Vatikanstadt, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate.

2. Sonderverwaltungsregionen der Volksrepublik China: SAR Hongkong, SAR Macau.

3. Britische Bürger, die nicht Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Sinne des Unionsrechts sind: britische Staatsangehörige (Überseegebiete) (British Nationals (Overseas)), Bürger der britischen Überseegebiete (British Overseas Territories Citizens), britische Überseebürger (British Overseas Citizens), Personen unter dem Schutz des Vereinigten Königreichs (British Protected Persons), britische Untertanen (British Subjects).

4. Gebietskörperschaften, die von mindestens einem Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt werden: Taiwan.

