

2.4. Grenzen als Sortiermaschinen

Steffen Mau

In der globalisierten Welt öffnen und schließen sich Grenzen zugleich. Dabei beschneiden die Grenzen der OECD-Welt zunehmend die Reisefreiheit jener, die die ökonomischen und kulturellen Bedingungen des Westens nicht erfüllen. Und sie schaffen neue Chancen der Mobilität für die eigenen Bürger. Mit konvergierenden Visapolitiken und dem Einsatz modernster Technologien entsteht eine „Sortiermaschine Grenze“.

Manchmal können sich Grenzen, die eben noch offen schienen, plötzlich schließen. Der Brite Richie Trezise hatte einen Job in Auckland angenommen, aber die neuseeländischen Behörden verweigerten ihm und seiner Frau Rowan im Herbst 2007 die Einreise. Grund: gewogen und als zu schwer befunden. Body-Mass-Index und Bauchumfang beider lagen über den Obergrenzen für Neubürger. Nicht besser erging es 1989 dem Holländer Hans Paul Verhoef, als er im Flughafen von Minnesota landete. Der Aids-Aktivist wurde verhaftet und fünf Tage festgehalten. Die US-Grenzschilder hatten bei ihm das HIV-Medikament AZT gefunden. Als Infizierter war er ein *Exceptional Threat*.

Unter Mitteleuropäern lösen solche Beispiele Irritationen aus, ist Reisefreiheit doch ein zentraler Eckpunkt unseres Verständnisses von Freiheit. Allerdings ist damit in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nur die Ausreise aus dem eigenen Land gemeint (ein Recht, das ein deutscher Teilstaat seinen Bürgern nicht einräumen wollte): „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“ (Artikel 13). Freizügigkeit bezieht sich dagegen auf die Einreise und ist im juristischen Sprachgebrauch das Recht der freien Wahl des Aufenthalts- und Wohnortes. Aus liberaler Perspektive kann ein Recht auf Bewegungsfreiheit mit dem Grundsatz der individuellen Autonomie und Freiheit begründet werden. Allerdings kann es mit anderen Werten und Interessen kollidieren, so mit dem Recht auf kollektive Selbstbestimmung oder dem Schutz kollektiver Güter. Dann begründet eine Güterabwägung die Existenz von Mobilitätsrestriktionen. In jedem



Prof. Dr. Steffen Mau,
geb. 1968, Lehrstuhl für
Politische Soziologie,
Universität Bremen.
smau@bigss.uni-
bremen.de

Falle gilt, dass aus liberaler Sicht die Versagung von Mobilitätsrechten gerechtfertigt werden muss, aber auch, dass Staaten die Pflicht haben, die Mobilität ihrer eigenen Bürger zu ermöglichen: „In a world where states generally control immigration, however, governments of sending countries have a positive duty to enable their citizens to leave ... Taking seriously the positive obligation of source countries to protect their citizens' right of emigration entails that liberal states must seek bilateral or multilateral agreements on free movement” (Bauböck 2009, S. 12).

Die liberalen Demokratien der westlichen Welt haben diesen Standard weithin durchgesetzt. Als OECD-Bürger ist man, zumindest was kurzfristige und touristische Aufenthalte angeht, weltweit kaum mit Einreisebarrieren konfrontiert (am weitestgehenden im EU-Schengenraum). Für die Mehrzahl aller Reiseländer ist die Visumerteilung reine Formsache oder entfällt sogar gänzlich. Mobilitätsbeschränkungen aus gesundheitlichen oder ökonomischen Gründen lösen bei uns Irritationen aus. Dies gilt umso mehr, als wir uns im Zeitalter der Globalisierung befinden. Globalisierung beinhaltet das Versprechen fortschreitender Entgrenzung und weltweiter Vernetzung. Es bezieht sich nicht nur auf den Kapital- und Güterverkehr, sondern auch auf die Mobilität von Personen. Seit den 1950er Jahren hat sich die Zahl der Personenkilometer im internationalen Flugverkehr mehr als ver Hundertfacht. Die globalisierte Welt ist auch eine grenzenlose Welt, besonders wenn sich neue Transporttechnologien mit Freizügigkeit paaren.

Aber uns fallen sofort Gegenbeispiele ein: Wir alle kennen die Bilder der militarisierten Grenze zwischen den USA und Mexiko, der spanischen Enklaven in Nordafrika, Ceuta und Melilla, die gegen den Ansturm von Migrationswilligen aus Nordafrika verteidigt werden, oder auch die Lager für Asylsuchende, die der australische Premierminister John Howard auf der Insel Nauru im Pazifischen Ozean einrichten ließ. Sie alle sind Teil eines globalen Regimes der Mobilitätsverhinderung und liegen damit quer zu allen Verheißungen der Globalisierung. Grenzen werden nicht obsolet, Kontrollen nicht abgebaut, sondern sie verändern sich. Auch in der modernen Staatenwelt, die mehr Austausch und Mobilität denn je erfährt, bleibt die Kontrolle von Territorium und Bevölkerung zentral. Die Verhinderung des Zugangs gilt als legitim, Freizügigkeitsversprechen und liberale Normen hin oder her.

Die Grenze – Ort staatlicher Kontrolle

Grenzen regulieren territoriale Öffnung und Schließung. Typisch für sie ist die Ausübung von Selektivität, also die Bestimmung, wer die Grenze überschreiten darf und wer nicht. Balibar (2002, S. 84 f.) unterstreicht, dass Grenzen immer dort vorhanden sind, „wherever selective controls are to be found“. Habermas (1998, S. 104) beschreibt Grenzen als „Schleusen, die ‚von innen‘ bedient werden, um die Strömung so zu regulieren, dass nur die erwünschten Zu- oder Abflüsse passieren können“. Damit lassen sich Grenzen als regulatives und Kontrolle ausübendes System verstehen, welches die Konditionen bestimmt, unter denen das Betreten (bzw. das Verlassen) des Staatsgebietes zulässig ist. Heute sind Grenzkontrollen als legitimer staatlicher Akt anerkannt: „Wer immer die Grenze überschreiten will, kann legitimerweise überprüft werden. Die Grenze ist der Ort legitimer staatlicher Kontrolle auch ohne Verdacht – anders ausgedrückt: Sie ist der Ort, an dem der Staat legitimiert ist, alle in gleicher Weise unter Verdacht zu stellen“ (Kaufmann 2006, S. 42).

Der Staat als territoriale Autorität, welche Aufenthalt und Einreise bestimmt und vollständig zu kontrollieren vermag, ist historisch allerdings eine recht junge Erfindung und keine Selbstverständlichkeit, wie uns ein Blick in die Geschichte verrät:

„It is taken for granted today that any state’s system of immigration control is permanent and universal. That is, a permanent legal framework that exists for scrutinizing all entrants and for determining which of them may stay, for how long, and under what conditions ... Such permanent, universal control over immigration is of recent origin only. It would have been unthinkable in the early twentieth century. Britain; for one thing, it would have been regarded as a gross invasion of personal freedom; for another, it would have been physically impossible to enforce. Passports were not yet a general requirement. Modern controls depend upon universal documentation, telecommunication, a large bureaucracy, and greater powers to invade people’s privacy within the country than then existed (Dummett / Nicol 1990, S. 39 f.).“

Das bedeutet: Erst mit der Schaffung administrativer und technologischer Kapazitäten der Identifikation, Registrierung und Kontrolle waren die Voraussetzungen zur vollständigen Um- und Erfassung aller Personen, welche sich auf einem Territorium befinden, gegeben. Inklusion setzt in jedem Falle die Fähigkeit zur Exklusion voraus. Einige Länder haben dies mit Melde- und Aufenthaltsregistern durchgesetzt, andere stärker über rigide Einreisekontrollen. John Torpeys Buch „The Invention of the Passport“ (1998) zeigt überzeugend, wie die Schaffung eines internationalisierten Passsystems im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert die Voraussetzung zur Regulierung von Mobilität darstellt. Mit dem Bevölkerungswachstum, der Verarmung größerer, vor allem ländlicher Bevölkerungsteile und der erhöhten Mobilität wuchs das Interesse der absolutistischen Staaten in Europa, die eigene Bevölkerung territorial zu fixieren und Fremde umfassend zu kontrollieren.

Visa – Mittel der selektiven Mobilitätskontrolle

Aber der Pass alleine war oft nicht hinreichend für die Gewährung von Mobilitätsrechten, es brauchte zusätzlich eine Autorisierung der Mobilität. Dies war zu früheren Zeiten der Geleitbrief, welcher Reisenden Schlagbäume öffnen sollte, später das Visum, ein Sichtvermerk auf dem mitgeführten Pass. Dieses legte nicht nur den Aufenthaltsstatus fest, sondern oft auch Reiserouten ebenso wie Meldepflichten vor Ort. Verallgemeinert wurde die Pass- und Visumpflicht erst im Ersten Weltkrieg, damals um zu verhindern, dass Rekruten der Wehrpflicht entgehen oder Spione fremder Mächte unbemerkt einreisen. Dies galt nicht nur für Einreisevisen, sondern zum Teil auch für Ausreisevisen der eigenen Bevölkerung.

Die Erteilung eines Visums ist heute das wichtigste Instrument, um Kontrolle zu sichern. Schon lange wurde der Visumzwang sehr selektiv gehandhabt – die Bevorzugung einiger Länder und ihrer Staatsbürger war auf der Tagesordnung. Wachsende Zuwanderung, Sicherheitsbedenken, Flüchtlingsströme, sie alle haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass westliche Länder die Visumpflicht restriktiver handhaben – in der Regel zulasten von Nicht-OECD-Ländern. Die Bundesrepublik führte nach der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen in München im Jahre 1972 die Visumpflicht für

Staatsbürger von Libyen, Marokko und Tunesien ein. Länder wie Großbritannien, Frankreich oder Österreich führten in den 1960er bis 1980er Jahren auch die allgemeine Visumpflicht ein, zum Teil vor dem Hintergrund eines erhöhten Migrations- und Flüchtlingsaufkommens, zum Teil wegen besonderer Sicherheitsinteressen. Das Visum wurde zur Regel, die Befreiung zur Ausnahme. In den USA galt das schon lange. Außer den Kanadiern, welche in der Vergangenheit noch nicht einmal im Besitz eines Passes sein mussten, um die Grenze zu überqueren (ein Führerschein mit Lichtbild beispielsweise genügte), waren bis zum 1986 eingeführten *Visa Waiver Programme* alle fremden Staatsbürger visumpflichtig. Erst danach begannen die USA für eine Handvoll Länder, in der Regel reiche Demokratien, den Visumzwang aufzuheben.

Über die Zeit können wir beobachten, wie sich die Visumpflicht ausweitete, ja universalisierte, dann wieder selektiv aufgehoben wurde. Und dass die westliche Welt immer wählerischer in der Visabefreiung geworden ist. War der Abschluss von Visabefreiungsabkommen in der Vergangenheit oft Teil der Außenpolitik westlicher Staaten, um anderen Staaten, in der Regel Entwicklungsländern, ein Geschenk zu machen oder traditionell gute Beziehungen zu pflegen, stehen heute härtere Kriterien der Auswahl auf der Agenda. Visumbefreit werden in der Regel Länder, die dem befreienden Land in wirtschaftlicher, politischer und oft kultureller Hinsicht ähneln, oder Länder von denen man annimmt, dass sie sich auf dem Weg dorthin befinden. Die Visabeantragenden selbst sind auch gefordert: Sie müssen durch Nachweise der Einkommenslage, familiärer Bindungen, Einladungen und Rückflugtickets ihre Rückkehrwilligkeit dartun. Nur wer über das notwendige ökonomische und kulturelle Kapital verfügt, bekommt grünes Licht. Es kommt nur rein, wer glaubhaft belegen kann, dass er auch wieder ausreisen wird. Zugleich beobachten wir in der westlichen Welt eine Konvergenz der Handhabung der Aufhebung bzw. Anwendung der Visumpflicht. Die Liste der befreiten Länder ähnelt sich im Ländervergleich mehr und mehr – das gilt nicht nur für die EU, spezifischer die Schengen-EU, welches eine einheitliche Liste der visumpflichtigen und nicht visumpflichtigen Staaten eingeführt hat, sondern auch für andere Länder der westlichen Hemisphäre. Selbst Länder, die bisher ohne ausformuliertes Einreise- und Aufenthaltsrecht

auskamen, haben dieses eingeführt, mit der Folge, dass es über die westlichen Länder hinweg zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Gewährung oder Versagung von Mobilität gekommen ist. Ähnliche Problemlagen, Normendiffusion und internationale und supranationale Zusammenarbeit sind die Antriebskräfte dieser Standardisierung.

Das Gut der Mobilität ist inzwischen auch kommerziell interessant geworden: Die Beratungsfirma Henley & Partners mit Büros in 17 Ländern bietet für gutes Geld Hilfe und rechtliche Beratung bei allen Fragen von Niederlassung und (doppelter) Staatsbürgerschaft. Sie annonciert ihre Dienstleistung so: „A person of talent and means need not to limit his or her life and business to only one country. Making an active decision with regard to your residence and citizenship gives you more personal freedom, privacy and security.“ Die Vermittlung eines zweiten Passes oder einer Aufenthaltsgenehmigung in einem bestimmten Land kann den Mobilitätsstatus entscheidend verbessern. Dies ist Teil der Werbung für *Citizenship-by-Investment*-Programmen: Um einen Pass der Inselgruppe St. Kitts und Nevis zu erhalten, muss man beispielsweise eine Investition von 350.000 Dollar in dem Land tätigen. Aber mit dem Pass kann man dann visumfrei in die EU, nach Kanada, die Schweiz und andere Länder einreisen. Besonders wertvoll sind danach jene Pässe, die den Zugang zu besonders umfangreichen Mobilitätsrechten verschaffen. Um diesen Wert zu bemessen, bietet Henley den globalen *Visa Restriction Index* an, welcher alle Staaten danach ordnet, in wie viele Länder ihre Staatsbürger visumfrei einreisen können. Die Plätze sind klar verteilt: Danach können die dänischen Passbesitzer in 157 Länder und Territorien visumfrei einreisen, finnische, irische und portugiesische in 156, belgische, deutsche, schwedische und amerikanische in 155. Am unteren Ende des Rankings stehen Myanmar (27), Sudan (26), Pakistan (25), Iran (25), Somalia (25), Irak (23) und Afghanistan (22).

Technologisierung der Grenze

Aber nicht nur die Auswahl der Mobilitätsprivilegierten ändert sich, es ändert sich auch die Form der Kontrolle. *Smart Borders* heißt das neue Instrument der institutionellen Selektion – intelligente Grenzen. Sie kontrollieren anders: Kontrolle setzt weit vor der Grenze ein, wird *räumlich* ausgeweitet und verlässt sich

auf Technologie. Beides steigert die Eingriffstiefe staatlicher Diskriminierung und ist doch weit weniger sichtbar. Ein Beispiel für vorgelagerte Kontrolle ist die Abgabe von Fingerabdrücken, wenn sie schon für den Antrag auf Erteilung eines Visums in den Botschaften der USA erforderlich ist. Technologisch geht es um biometrische Datenerfassung etwa der Gesichtskonturen und Fingerabdrücke. Im *US-Visit*-Programm werden diese Daten gespeichert, sodass diese Informationen auch unabhängig von den mitgeführten Dokumenten abgerufen werden können. Die USA haben als Erste *Trusted Traveler Programs* entwickelt, eine freiwillige umfangreiche Vorabüberprüfung des Bewerbers, einen *Biographical Background Check*, mit Datenspeicherung. Wer diese Hürde nimmt, durchläuft die Grenzkontrolle schneller. Die Bush-Regierung stellte sogar Systeme in Aussicht, die „feindliche Intentionen entdecken“, eine Art Gehirnschweifen. Auch sollten Sensoren dafür entwickelt werden, ob ein Mensch beispielsweise gegen bestimmte Erkrankungen immun ist oder biologischen, chemischen oder nuklearen Quellen ausgesetzt war.


Die vom früheren EU-Justizkommissar Franco Frattini im Jahr 2008 vorgestellten Pläne ziehen die gleiche Karte: Ein zentrales Ein- und Ausreiseregister soll eingeführt werden, das alle Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen enthält. Drittstaatenangehörige werden per Fingerabdruck schon bei der Beantragung des Visums erfasst, die Daten der Ein- und Ausreise können abgeglichen werden. Bei jährlich 300 Millionen Grenzübertritten an den Außengrenzen der EU wäre das eine Megadatensammlung. Hinzu kommt: Die traditionellen Kontrollen durch Personen sollen durch Automaten ersetzt werden. *Fluent Border Crossings* heißt das in der Sprache der EU-Beamten: Der gesamte grenzüberschreitende Verkehr wird elektronisch gescreent, ohne dass es zu spürbaren Verzögerungen kommt, und das an immerhin 1.792 EU-Grenzeintrittspunkten. Vielreisende aus Drittstaaten können sich als „registrierte Reisende“ bewerben. Das ist ein privilegierter Mobilitätsausweis, der aufgrund nachgewiesener Einkommenssicherheit und früherer Reiseaktivität verliehen wird. Die registrierten Reisenden und EU-Bürger mit biometrischem Pass durchlaufen automatisierte Personenschleusen. Nach Frattinis Plänen soll damit den legalen und erwünschten Reisenden („die es ehrlich meinen“) mehr Bewegungsfreiheit eröffnet und allen anderen der Zugang erschwert werden. An

der neuen virtuellen Mauer prallen nur die Ungewollten ab, ganz unbemerkt von den Mobilien.

Mobilität – Clubgut der westlichen Welt

Man kann es so sehen: Mobilitätserleichterungen werden zu Clubgütern der westlichen Welt. Clubgüter sind Güter, die für alle Mitglieder des Clubs den Charakter eines öffentlichen Gutes haben (Nichtrivalität) und von denen Nichtmitglieder des Clubs ausgeschlossen sind (hohe Ausschließbarkeit). Es ist weder möglich noch wünschenswert, ihren Konsum zu rationieren, und jeder Staatsbürger kann davon profitieren. Zugleich schmälert die Nutzung des Clubguts, hier Mobilitätserleichterungen, nicht die Möglichkeiten anderer Clubmitglieder, dieses Gut zu konsumieren. Versteht man nun Visumbefreiungen als Clubgüter, die einen spezifischen Nutzen für alle Beteiligten haben und deren Bereitstellung nur unter Ausschluss bestimmter Gruppen möglich ist, dann ist klar, dass sich die Auswahl der Mitglieder daran orientiert, welche Effekte Ein- bzw. Ausschluss für die Clubmitglieder haben. Reiseerleichterungen fördern die Marktintegration, wirtschaftlichen Austausch, grenzüberschreitenden Konsum, Tourismus. Auf der Kostenseite stehen die Gefahren irregulärer Migration, grenzüberschreitender Kriminalität und Sicherheitsbedrohungen. Visumwegfall ist nur dann wahrscheinlich, wenn diese Kosten gering sind oder kontrolliert werden können und der Nutzen hoch. Interessant ist nun, dass auch Länder in die Produktion des Guts Mobilität einbezogen werden, ohne gleichzeitig Zugang zu diesem Gut zu erhalten. Das ist der Fall, wenn Länder visumfreies Reisen für OECD-Bürger einräumen, dieses ihren Bürgern aber von den OECD-Ländern vorenthalten wird. Mobilitätsprivilegien für einige und Mobilitätsbarrieren für andere sind dann zwei Seiten einer Medaille. Grenzen verlieren ihre Funktion als Sperre bei allen erwünschten Formen von Mobilität. Für nicht gewollte oder mit Risiken belastete Mobilität schließen sie sich aber umso kräftiger. Das ist die halbierte Globalisierung: Da der Westen Mobilitätsfreiheit und Sicherheit zugleich maximieren möchte, bleibt nur der Weg, große Teile der Welt aus dem Freizügigkeitsversprechen auszuschließen. Mehr noch: Je mobiler wir werden, desto immobil machen wir andere.

John Urry (2000) benutzt den Begriff der *Mobility Citizenship*, um zu beschreiben, dass mit der Globalisierung nicht mehr nur staatlich und territorial verankerte Bürgerschaftsrechte von Relevanz sind, sondern die Rechte auf und Ressourcen für Mobilität eine immer wichtigere Rolle spielen. Das globale Zeitalter ist das Zeitalter der Bewegungen und Ströme, der Grenzüberschreitungen. Daher kann ein Mobilitätsrecht, welches Rechte und Pflichten von Mobilien, Besuchern und Touristen regelt, die sich in einem anderen Land aufhalten, als Schlüsselkategorie der heutigen Zeit gelten. Spätestens seit T. H. Marshall wissen wir um die Rolle unterschiedlicher Rechtsgüter für die Schaffung von Statusgleichheit zwischen den Staatsbürgern. Was im Inneren des Nationalstaates gelang, nämlich die Schaffung einheitlicher und gleicher (ziviler, politischer und sozialer) Rechte für alle Bürger, und was global ein andauernder Anspruch ist, nämlich die Verpflichtung auf die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte, ist im Hinblick auf Mobilitätsrechte ein durchaus ambivalentes Unterfangen. Das Mobilitätsrecht wird in der Tat zunehmend als Exklusivrecht der OECD-Bürger definiert. Im öffentlichen Diskurs über diese Rechte werden sie durchaus als modern und wünschenswert verstanden, jedoch ohne die Forderung nach Universalisierung nach sich zu ziehen.

Deutlich ist daher: Dem Mobilitätsversprechen der Globalisierung sind enge Grenzen gesetzt. *Mobility Citizenship* als das Recht, den eigenen Aufenthaltsort weitgehend selbst zu bestimmen, bleibt partikular. Zygmunt Bauman (1998) und Ulrich Beck (2007) sagen auf dieser Grundlage die Entstehung eines neuen weltweiten Systems der Stratifikation vorher, welches auf der ungleichen Verteilung von Mobilitätschancen beruht. In diesem werden einige Gruppen immer mobiler und ihre Mobilitätsprivilegien manifestieren sich sichtbar. Es entstehen „transnationale soziale Klassen“ (Sklair 2001) mit umfangreichen Mobilitätsrechten und dazugehörigen Ressourcen, kaum eingengt durch Grenzen und Territorien. Auf der anderen Seite stehen jene, die an ihrem Herkunfts- oder Lebensort fixiert werden oder vor den Toren warten müssen. Polarisierung statt Homogenisierung, Spaltung statt Einheit, wäre dann das Signum der globalen Zeit. Oder, mit Bauman (1998, S. 45) und mit Blick auf die fragmentierenden Effekte der Globalisierung: „Some inhabit the globe, others are chained to place.“ 

Literaturverzeichnis

- Balibar, Etienne (2002): *Politics and the Other Scene*, London, Verso.
- Bauböck, Rainer (2009): *Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship*, in: *European Journal of Sociology* 50 (1), S. 1-31.
- Bauman, Zygmunt (1998): *Globalization: The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press.
- Beck, Ulrich (2007): *Beyond Class and Nation: Reframing Social Inequalities in a Globalizing World*, in: *British Journal of Sociology* (58) 4, S. 679-705.
- Dummett, Ann / Nicol, Andrew (1990): *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration law*, London, Weidenfeld and Nicolson.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Kaufmann, Stefan (2006): *Grenzregimes im Zeitalter globaler Netzwerke*, in: Berking, Helmuth (Hrsg.): *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt am Main (u. a.), Campus, S. 32-65.
- Shamir, Ronen (2005): *Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime*, in: *Sociological Theory* 23, S. 197-217.
- Sklair, Leslie (2001): *The Transnational Capitalist Class*, Oxford, Blackwell.
- Urry, John (2000): *Sociology beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, London / New York, Routledge.