

Visumpolitik und die Regulierung globaler Mobilität

Ein Vergleich dreier OECD Länder

Visa Policy and the Regulation of Global Mobility

A Comparison of Three OECD Countries

Steffen Mau und Heike Brabandt*

Universität Bremen, Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS)SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Postfach 330 440, 28334 Bremen, Germany
smau@bigsss.uni-bremen.de; heike.brabandt@sfb597.uni-bremen.de

Zusammenfassung: Der Artikel untersucht die historische Entwicklung von Visumbefreiungspolitiken in drei ausgewählten OECD-Ländern, den USA, Österreich und Finnland, für den Zeitraum seit dem Ende des zweiten Weltkrieges. Ausgangspunkt ist die Frage, ob im Zuge von Globalisierungsprozessen Mobilitaterleichterungen zugenommen haben oder ob im Gegenteil Grenzen nicht viel selektiver wurden. Dieser Frage gehen wir am Beispiel kurzfristiger Personenmobilität und sich verändernder Visumbefreiungspolitiken nach. Dabei wird deutlich, dass die Untersuchungslander immer strengere Auswahlkriterien für die Befreiung von der Visumpflicht anwenden, sich also die Selektivität mit der Zeit erhöhet. Zudem wird gezeigt, dass politische und ökonomische Faktoren ausschlaggebend dafür sind, welche Länder von einer Visumbefreiung profitieren und dass erweiterte Mobilitatsrechte vor allem an Bürger reicher Demokratien vergeben werden. Zugleich dokumentiert der Artikel zum einen die zunehmende Übereinstimmung der Regelungen zur Visumbefreiung innerhalb der OECD-Welt (Konvergenz) und zum anderen die Asymmetrie der Visumbefreiungen im Verhältnis von OECD-Ländern zu Nicht-OECD-Ländern. Globalisierung ist daher weder als Öffnung noch als Schließung zu interpretieren, sondern als Gleichzeitigkeit von Mobilität und Immobilität, welche vor allem über Regeln des selektiven Zugangs durchgesetzt wird.

Schlagerworte: Globalisierung; Nationalstaaten; Grenzen; Mobilität; Visumpolitik; OECD; Globale Ungleichheit.

Summary: This article deals with the historical development of visa waiver policies in three selected OECD countries, the USA, Austria, and Finland, since 1960. Its point of departure is the question whether, in the context of globalization, mobility has become easier, or whether, in contrast, borders have become more selective. This issue is taken up by looking at short term mobility and the development of policies with the aim of waiving visa requirements. Our findings indicate that political and economic factors have become increasingly important when it comes to choosing who is allowed and who is denied access without a visa. Citizens from “rich democracies” are granted enhanced mobility rights while citizens from the “Global South” have to undergo lengthy visa application processes. The article also documents the fact that visa waiver policies are increasingly converging in the OECD world and that we find an asymmetry of visa waiver policies in relations to non-OECD countries. Globalization, evidently, is not just a matter of mobility. Rather, it produces mobility and immobility at the same time. This is established through rules of selective access and control as manifested in visa waiver policies.

Keywords: Globalization; Nation-States; Borders; Mobility; Visa Policy; OECD; Global Inequality.

* Dieser Aufsatz ist im Rahmen des Projekts „Vom Container zum offenen Staat? Grenzregimewandel und Personenmobilität“ (D4) des Bremer Sonderforschungsbereichs SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ entstanden. Wir danken den Projektmitarbeitern Lena Laube und Christof Roos für die Durchführung der Experteninterviews sowie Johanna Leinius und Maike Schulz, die als studentische Hilfskräfte die Datenauswertung unterstützt haben. Des Weiteren danken wir den anonymen Gutachtern und den Herausgebern der Zeitschrift für Soziologie für ihre sehr hilfreichen Hinweise und Anmerkungen.

1. Einleitung

Grenzen regulieren die Öffnung und Schließung von Territorien und Mitgliedschaftsraumen (Eigmuller & Vobruba 2006). Zugleich sind Grenzen maßgeblich für die Strukturierung von räumlicher (grenzüberschreitender) Mobilität. Nach Sheller und Urry (2006: 212) besteht die Funktion von Grenzen darin „(to) limit, channel, and regulate movement or anticipated movement“. Typisch für

Grenzen ist das Charakteristikum der Selektivität: An der Grenze manifestiert sich, wer Zugang zu einem Territorium hat und wer nicht. Habermas (1998: 104) beschreibt Grenzen daher als „Schleusen, die ‚von innen‘ bedient werden, um die Strömung so zu regulieren, dass nur die erwünschten Zu- oder Abflüsse passieren können“. Grenzkontrollen gelten als legitimer staatlicher Akt (Kaufmann 2006: 42).

Der Staat als eine territoriale Autorität, die Aufenthalt und Einreise bestimmt und vollständig zu kontrollieren vermag, ist historisch allerdings eine recht junge Erfindung (Dummett & Nicol 1990). In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird fast *unisono* davon ausgegangen, dass die Herausbildung der modernen staatlichen Ordnung und die Aneignung territorialer Kontrollkompetenzen Hand in Hand gingen (Torpey 1998; Salter 2003). So erst konnten Nationalstaaten politische Autorität bündeln, ein Staatsvolk formieren und den staatlichen Raum zum primären Fokus des ökonomischen, politischen und sozialen Lebens seiner Bürger machen. Die Schaffung eines internationalisierten Passsystems im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert war die Voraussetzung der Regulierung grenzüberschreitender Mobilität. Der Pass alleine reichte jedoch oft nicht für die Gewährung von Mobilitätsrechten aus. Auch wurde häufig eine Reiseautorisierung benötigt. Dies war zu früheren Zeiten der Geleitbrief, später das Visum als Sichtvermerk auf dem mitgeführten Pass. Visum und Pass wurden mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges zum allgemeinen Standard und zentralen Instrument der Grenzkontrolle (Salter 2003).

Galt bis in die späten 80er Jahre des 20. Jahrhunderts hinein die umfassende Kontrolle und Regulierung grenzüberschreitender Mobilität als zentrales Element moderner Staatlichkeit, so stellt sich heute die Frage, ob Staaten weiterhin diese Form der territorialen Kontrolle durchsetzen (können). Angesichts der starken Zunahme des Grenzverkehrs stehen Staaten heute vor der Aufgabe, das Mobilitätsaufkommen administrativ zu bewältigen, ohne die Kontrolle völlig aufzugeben. 1950 betrug die Zahl der internationalen touristischen Reisen 25 Millionen. 2008 waren es knapp eine Milliarde Personen.¹ 60 Prozent aller internationalen Reisen (nach der Zahl der „international arrivals“) haben die OECD-Länder als Ziel (OECD 2008). Was bedeutet dies für die Fähigkeit von Staaten, Kontrolle

auszuüben? Unter Bedingungen der (ökonomischen, politischen und sozialen) Globalisierung, so die Behauptung einer Reihe von Autoren, fällt es ihnen zunehmend schwer, starke Formen der Schließung durchzusetzen (z. B. Sassen 1996, 2006). In der Folge erleide der Nationalstaat einen Bedeutungs- und Funktionsverlust und seine nationale Souveränität nehme ab (Albert & Brock 1996, 2001; Keohane 1995).

Staaten haben ein Eigeninteresse daran, an „globalen“ Austauschformen zu partizipieren. Sie sind nicht nur passive „Opfer“ der Veränderungen, die durch Globalisierungsprozesse herbeigeführt wurden, sondern gestalten diese aufgrund ihres spezifischen Interesses an selektiver Öffnung auch aktiv mit (Genschl & Zangl 2007). Visumpolitiken sind das wichtigste staatliche Instrument zur Regulierung des Eintritts der Bürger anderer Staaten. Die Visumpflicht erlaubt die Selektion von Personen aufgrund unterschiedlicher Kriterien, beispielsweise auf Grundlage sicherheitspolitischer Erwägungen oder des sozialen und ökonomischen Status des Reisenden. Die konkreten Durchführungsbestimmungen legen fest, wie leicht oder wie schwer es Reisenden fallen wird, ein Visum zu beantragen und zu erhalten. Insgesamt eignet sich die Visumvergabepraxis also ausgezeichnet dafür, Mobilität zu regulieren.² In der Regel werden Visa als so genannte *pre-arrival visa* ausgestellt. Das heißt, sie müssen in Botschaften und Konsulaten im Ausland bzw. häufig im Herkunftsland des Reisenden beantragt werden. Im Gegensatz zur Passkontrolle an der Grenze kann auf diese Weise eine längere Prüfungszeit in Anspruch genommen werden, da noch keine Anreise erfolgt ist. Um mögliche „Lücken“ in diesem System zu schließen, werden in der Regel darüber hinaus private Unternehmen wie Fluggesellschaften unter Androhung von finanziellen Strafen (sog. *carrier sanctions*), verpflichtet, nur solche Personen zu befördern, die eine gültige Einreisegenehmigung für das Zielland besitzen. Als Einreisevoraussetzung ist das Visum damit ein Instrument der exterritorialen Personenkontrolle. Kontrolle wird räumlich und institutionell verlagert. Zolberg (2006: 443) nennt diese Praxis „remote control“, weil sie staatliche Kontrollmöglichkeiten mit großer Effizienz und Eingriffstiefe fern des staatlichen Territoriums ermöglicht.

² Hier haben Staaten in der Tat große Entscheidungsfreiheit und Steuerungsmöglichkeiten, z. B. über die Kosten eines Visums, Antragsformalitäten oder beizubringende Nachweise (Einladungen, finanzielle Mittel, Versicherungen).

¹ Hier werden nur jene Reisen gemessen, bei denen im Hotel o. ä. übernachtet wird. Daten sind vom Worldwatch Institute, seit 2000: World Tourism Organization.

Wird ein staatliches Interesse an bestimmten Aspekten der Globalisierung und der Erhöhung von Mobilität unterstellt (und nicht zuletzt ist der Tourismus ein bedeutender Wirtschaftsfaktor), ist die allgemeine Visumpflicht ein kosten- und zeitintensives Instrument. Es steht der Durchlässigkeit von Grenzen sowie der Steigerung und Vereinfachung von Mobilität entgegen. Deshalb ist zu vermuten, dass es parallel zur eher restriktiven Regulierung von Mobilität über die Praxis der Visumvergabe zu einer Liberalisierung durch die Befreiung erwünschter Gruppen von der Visumpflicht kommt. Wir betrachten Abkommen und Programme zur Aufhebung der Visumpflicht als zentrale Instrumente zur Bewältigung der konfligierenden Anforderungen an Nationalstaaten in einer globalisierten Welt: einerseits schnellen Transit für erwünschte Personen zu ermöglichen, andererseits den Zugang unerwünschter Personen (weiterhin) zu beschränken. Durch die Aufhebung der Visumpflicht erleichtert man den Zugang, während diejenigen, die nach wie vor visumpflichtig sind, genauer kontrolliert werden können, und zwar zeitlich und räumlich vor dem Versuch, die Grenze zu übertreten (Bigo & Guild 2005b). Die Befreiung von der Visumpflicht ist Ausdruck eines generalisierten Vertrauens, das ausschließlich Reisenden bestimmter Länder entgegengebracht wird. Sie ist Ausdruck des Vertrauens darauf, dass die Reisenden sich im Hinblick auf den Aufenthaltszweck und die Aufenthaltsdauer an die Bestimmungen des Ziellandes halten, dem durch den Aufenthalt kein „Schaden“ entstehen soll.

Obwohl eine immense Zahl an Studien vorliegt, die sich Globalisierungsprozessen widmen (Scholte 2005), wurde die Veränderung von Visumpolitiken bisher empirisch fast nicht erforscht.³ Vergegenwärtigt man sich, dass eine Reihe von Globalisierungstheorien dezidiert die Entstehung eines neuen Systems der Stratifikation zwischen Personen, die Grenzen mit Leichtigkeit überschreiten können, und solchen, denen diese Freiheit verwehrt bleibt, vorhersagen (vgl. Bauman 1998; Beck 2007), ist dies verwunderlich. Neumayer (2006: 73f.) hebt hervor, dass die Erforschung internationaler Visaregime ein äußerst wichtiges Feld ist, denn: „...visa restrictions directly relate to the issue of governments' attempts to control and ultimately deter im-

migration from certain groups of people, they are pertinent to debates on whether or not borders have become more permeable in a globalized world undermining the sovereignty of nation-states and they represent an important manifestation of inequalities imposed on people on the basis of nationality.“

Wir untersuchen in diesem Artikel die Regulierung von Kurzzeitreisen. Obwohl dauerhafte Immigration für viele Länder von größerem öffentlichen Interesse ist, nehmen wir mit Koslowski (2009: 4) an, dass die Betrachtung von Kurzzeitreisen einen ergebnisreichen Zugang zum Verständnis von Grenzkontrollpolitiken eröffnet, denn „contemporary migration often begins as tourism, study or temporary work abroad“. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der illegal in den OECD-Ländern lebenden Menschen mit einem Touristenvisum eingereist sind, also eine legale Einreise zu illegalem Aufenthalt genutzt haben (Guilt 2001). Auch wenn wenig verlässliche Zahlen zum Missbrauch des Touristenvisums und zum Anteil der *visa overstayer* unter den illegalen Migranten existieren,⁴ gehen Schätzungen auf Grundlage von Regularisierungen, zum Beispiel in Italien, davon aus, dass 75 Prozent der illegalen Einwanderer mit einem legalen Touristenvisum eingereist sind (Finotelli 2007: 111). Für die USA trifft das auf etwa die Hälfte aller illegalen Migranten zu. In unserer Studie konzentrieren wir uns auf Visa für touristische und geschäftliche Zwecke, die in der Regel eine Aufenthaltsdauer von bis zu 90 Tagen erlauben.⁵ Mobilität mit temporären Visa deckt das Gros der internationalen Mobilität ab und stellt im Grunde die einfachste Möglichkeit dar, in ein anderes Land einzureisen. Wir sind insbesondere an der Entwicklung des Verhältnisses von Visumpflicht und Visumfreiheit über die Zeit interessiert. Da hierzu kaum Arbeiten vorliegen, sollen zentrale Hypothesen entwickelt und überprüft werden.

⁴ Zu den Schwierigkeiten der Erhebung solcher Daten vgl. Vogel 1999.

⁵ Während Visa für kurzfristige Aufenthalte im Schengen-Raum für die international üblichen 90 Tage ausgestellt werden und sich auch Staatsbürger aus Ländern, die von der Visumpflicht befreit wurden, 90 Tage im Schengen-Raum aufhalten dürfen, weichen die USA im Hinblick auf die Angehörigen der Länder, die noch der Visumpflicht unterliegen, von diesem internationalen Standard ab. Wird für sie ein Visum bewilligt, gilt es in der Regel für 180 Tage. Dagegen dürfen sich diejenigen Ausländer, die von der Aufhebung der Visumpflicht profitieren, nur bis zu 90 Tagen in den USA aufhalten.

³ Nur vereinzelte Studien liegen zum konkreten Zusammenhang von kurzfristiger grenzüberschreitender Mobilität und Grenzkontrolle vor. Neumayers (2006) Arbeit zu Visarestriktionen im globalen Kontext ist hier die Ausnahme, aber sie bildet letztlich keine Veränderungen über die Zeit ab und legt ausschließlich Daten für 2004 zu Grunde.

2. Fragestellung und Hypothesen

Vor dem Hintergrund unserer kurzen Bestandsaufnahme lassen sich eine Reihe von Hypothesen aufstellen. Zum ersten sollte das Instrument der Visumbefreiung historisch betrachtet tatsächlich mehr und mehr genutzt worden sein. Allerdings vermuten wir kein lineares und unlimitiertes Ansteigen der Zahl der visumbefreiten Länder, sondern eine schrittweise und gezielte Ausweitung des Kreises dieser Länder. Ein Saturierungspunkt sollte dort gegeben sein, wo eine weitere Liberalisierung des Zugangs aus ökonomischen, sozialen oder sicherheitspolitischen Gründen als nicht mehr sinnvoll erscheint.

Unsere erste Hypothese lautet: *In den betrachteten OECD-Ländern ist zu beobachten, dass sich die Visumbefreiung in den vergangenen 50 Jahren als Steuerungsinstrument etabliert hat und tendenziell ausgeweitet wurde (H1).*

Zweitens vermuten wir, dass der Selektivitätsdruck, also der Zwang nach engen Kriterien auszuwählen, historisch mit der Erhöhung des Mobilitätsaufkommens steigt. Unsere zentrale Hypothese lautet, dass immer stärker nur diejenigen Länder visumbefreit werden, die dem befreienden OECD-Land in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht ähneln (*Selektivität*). Verschiedene Autoren vermuten in dieser Hinsicht, dass heute hauptsächlich die Bürger der ärmeren Länder dieser Welt mit Mobilitätsbarrieren durch eine restriktive Handhabung der Visumpolitik konfrontiert werden, während Bürger westlicher Wohlstandsländer zunehmend frei und ungehindert reisen dürfen (Torpey 2000: 46; Bauman 1998; Guild 2001; Rygiel 2008; Walters 2006).⁶ Weiterhin wird auf das Kriterium der Ähnlichkeit der politischen Kultur oder des politischen Systems verwiesen, weil Ähnlichkeit in der Regel zu

freundlichen Beziehungen oder enger Kooperation führt.⁷

Unsere zweite Hypothese (H2) lautet daher:

In der OECD-Welt lässt sich in den vergangenen 50 Jahren in der Visumbefreiungspraxis eine zunehmende Selektivität beobachten, wobei der Einfluss ökonomischer und politischer Faktoren als Determinanten für die Aufhebung der Visumpflicht steigt. Je wohlhabender und je demokratischer ein Land, desto wahrscheinlicher ist eine Aufhebung der Visumpflicht für seine Bürger.

In der Literatur zur Migration wird häufig argumentiert, dass sich innerhalb der Gruppe der westlichen Demokratien eine *Konvergenz* des Einwanderungsrechts abzeichnet, die sich auf Mechanismen ähnlicher struktureller und sozialer Bedingungen, auf Politikemulation, geopolitische Faktoren oder regionale Integrationsprozesse zurückführen lässt (Cornelius & Tsuda 2004; Kivisto & Faist 2010: 215ff.; Mau et al. 2008). Auch für die Visumpolitik nehmen wir eine historische Zunahme der *Konvergenz* an – mit der Folge, dass sich die Listen der Länder, die durch Zielländer befreit wurden, mehr und mehr ähneln. Diese Konvergenz ist bereits implizit in unserer Hypothese 2 enthalten, die davon ausgeht, dass einige wenige Selektivitätskriterien immer größere Durchschlagskraft entwickeln.

Unsere dritte Hypothese (H3) lautet daher:

Die Praktiken der Visumbefreiung und der Auswahl der visumbefreiten Länder gleichen sich an. Dadurch entsteht ein weitgehend vereinheitlichtes OECD-Visumregime.

In den Internationalen Beziehungen gilt Reziprozität als wichtige Grundlage der wechselseitigen Beziehungen (z. B. Keohane 1986). So lässt sich in der historischen Entwicklung des internationalen Pass- und Visumsystems die Herausbildung von „norms of reciprocity with respect to one states' treatment of those who came from other states“ (Koslowski 2010: 15) beobachten. Um in den Genuss einer Visumbefreiung zu kommen, wird erwartet, dass die betreffenden Länder auch die Visumpflicht für das befreiende Land aufheben, wie zum Beispiel auch die EU in einer Reihe von Verordnungen und anderen Verlautbarungen verdeutlicht hat (z. B. Verordnung (EG) Nr. 453/2003; Kommission 2008). Trotz dieser Norm gibt es gute Gründe anzunehmen, dass

⁶ Oft wird ein Zusammenhang mit terroristischen Gefahren bemüht, aber es ist offensichtlich, dass nicht alle Länder ohne Visumbefreiung damit assoziiert werden können. Zugleich gilt, dass viele der islamistischen Terroristen sich mit befristeten oder dauerhaften Aufenthaltstiteln in der westlichen Welt aufhalten (also nicht auf Basis eines Touristenvisums) oder sogar die Staatsbürgerschaft ihrer Aufenthaltsländer angenommen haben. Daneben hat sich die oberflächlich plausible These, Terrorismus sei eine Folge von Armut, empirisch als falsch erwiesen, da viele Mitglieder terroristischer Netzwerke gut gebildet sind und aus mittleren oder höheren Schichten stammen (Sagemann 2004). Wir vermuten bezogen auf den Wohlstandsfaktor vor allem einen Zusammenhang mit der Abwehr von (irregulärer) Migration.

⁷ Mitunter werden auch Ethnizität und Religion als eigenständige Faktoren benannt (Guild 2001), aber diese korrelieren hoch mit den von uns behandelten Faktoren, insbesondere dem politischen System.

das internationale Visumregime von großen Asymmetrien geprägt bleibt. Mehr noch, wir vermuten, dass die Reziprozität, die westliche Staaten von anderen einfordern, von ihnen selbst systematisch unterlaufen wird. Eine Asymmetrie der Visumbefreiungspraxis sollte vor allem im Verhältnis mit Nicht-OECD-Ländern auftreten, nicht innerhalb der OECD-Welt.

Unsere vierte Hypothese (H4) besagt:

Die Visumbefreiungspolitiken westlicher Länder sind von starken Symmetrien innerhalb der Gruppe der OECD-Länder (Reziprozität) und von starken Asymmetrien im Verhältnis zu Nicht-OECD-Ländern geprägt.

3. Fallauswahl und Daten

Wir betrachten die Visumpolitik dreier OECD-Staaten, der USA, Österreichs und Finnlands. Alle drei Länder sind wohlhabende Demokratien und verfügen über hochentwickelte, funktionsfähige Administrationen, die in der Lage sind, effektive Grenzkontrollpolitik zu betreiben. Sie sind zudem aufgrund ihres Wohlstands und der durch sie verbürgten Freiheitsrechte attraktive Zielländer und müssen sich insofern intensiv mit der Regulierung der Einreise befassen. Dennoch gibt es große Unterschiede zwischen diesen Ländern. Die USA und Österreich sind beliebte Tourismusziele, Finnland deutlich weniger. Während die USA ein traditionelles Einwanderungsland sind, gilt dies für Österreich und Finnland nicht. Weiterhin sind die USA politisch und ökonomisch ungleich mächtiger als Österreich und Finnland. Die beiden Letzteren durch ihre EU-Mitgliedschaft in ein supranationales System integriert, während die USA im Bereich der Immigrations- und Visumpolitik nur dem multilateralen Abkommen NAFTA angehören. Wir haben uns also für ein „most different case design“ entschieden: Wir gehen davon aus, dass allgemeine Trends in den Visumpolitiken unserer drei OECD-Staaten bestehen, die nicht mit einer großen Ähnlichkeit der Fallstudienländer erklärt werden können (vgl. Gering 2007: 139; Lijphart 1971, 1975; Przeworski & Teune 1970).

Für unsere Studie greifen wir auf selbst erhobene Daten zurück.⁸ Wir haben Informationen über verschiedene Visumregulierungen und -programme gesammelt, periodisiert und codiert. Diese haben wir

⁸ Die vollständigen Listen der visumbefreiten Länder sind unter <http://www.smau.gss.uni-bremen.de/index.php?id=borders> einsehbar.

teilweise durch Sichtung von Archiven zusammengestellt, teilweise haben wir auf die Unterstützung von Experten in den jeweiligen Ländern zurückgegriffen. Während die notwendigen Daten für den US-Fall über die Internetseite des Department of State zugänglich waren,⁹ war die Datenerhebung für Finnland und Österreich vergleichsweise aufwändig. So existiert für beide Länder keine vollständige Liste der Staaten, mit denen seit Ende des Zweiten Weltkrieges Abkommen zur Befreiung der Visumpflicht geschlossen wurden. Deshalb mussten wir sämtliche relevanten internationalen und bilateralen Abkommen sichten, die Österreich nach 1945 (bis 2008) geschlossen hat. Im Falle Finnlands haben wir eine entsprechende Liste in Zusammenarbeit mit einer Mitarbeiterin des finnischen Außenministeriums erarbeitet.¹⁰ Zusätzlich greifen wir auf IATA-Daten (International Air Transport Association) zurück, welche für Fluggesellschaften entsprechende Informationen zur Verfügung stellt. Wir haben diese über die KLM Website (http://www.klm.com/travel/ch_en/travel_information/travel_planning/travel_clinic/visaform.htm) im Februar 2009 erhoben.

Um die Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation der jeweiligen Länder zu erfassen, und mögliche Zusammenhänge mit der Chance ihrer Bürger auf Befreiung der Visumpflicht herzustellen, haben wir uns entschieden, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in KKS) der jeweiligen Herkunftsländer heranzuziehen (die Daten stammen aus der Penn World Table, <http://pwt.econ.upenn.edu>). Da das BIP pro Kopf über die Jahre hinweg starken Schwankungen unterworfen ist, haben wir Z-Scores berechnet, die einen Vergleich der Werte ermöglichen. Um politische Faktoren der Ähnlichkeit zu erfassen, haben wir die Art des politischen Systems als Indikator verwendet und uns hierbei auf den Demokratieindex des Polity IV Projekts (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4html>) gestützt. Dieser hat eine 11-stufige Ausprägung von 0 bis 10, wobei 10 für eine voll ausgebildete Demokratie steht (uneingeschränkte politische Partizipation, Offenheit von und Wettbewerb um politische Ämter, Beschränkung der politischen Macht durch Parlament und Verfassung).¹¹

⁹ Siehe http://travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html, aufgerufen am 17.08.09.

¹⁰ Wir danken Seija Haarala, Ministerialbeamtin im finnischen Außenministerium und verantwortlich für Pass- und Visumangelegenheiten, herzlich für die Zeit und Mühe, die sie in die Erstellung der Liste investiert hat.

¹¹ Zur Bildung des Demokratieindex siehe <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2007.pdf>.

Der zeitliche Rahmen unserer Untersuchung ist die Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg, wobei es für die USA zu beachten gilt, dass das „Visa Waiver Program“ jüngerer Datums ist und erst 1986 beschlossen wurde. Die beiden anderen Länder praktizieren Visumbefreiungen schon seit den 1950er Jahren. Kern unserer Analyse ist die Darstellung der historischen Veränderungen der Visumbefreiungspolitik. Wir beschreiben die einzelnen Fälle und prüfen unsere Hypothesen mit Regressionsanalysen, die wir für Zehnjahresschritte seit 1960 (USA seit 1990) und für das Jahr 2007 durchgeführt haben. Da wir es mit einer dichotomen abhängigen Variablen zu tun haben (Visumbefreiung ja=1, nein=0), haben wir das Verfahren der logistischen Regression verwandt.¹² Die einbezogenen unabhängigen Variablen sind das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und der Demokratieindex. Um einen gut interpretierbaren Koeffizienten zu erhalten, berichten wir die Chancenverhältnisse (Odds Ratio, $\exp(b)$) und nicht die Wahrscheinlichkeiten. Dies ist der Faktor, um den sich das Verhältnis der Wahrscheinlichkeit, dass eine Visumbefreiung vorliegt zu der Wahrscheinlichkeit, dass keine Visumbefreiung vorliegt, verändert, wenn die unabhängige Variable um eine Einheit zunimmt. Zur Einschätzung der Güte des Modells geben wir Nagelkerkes R^2 an, ein Maß für die proportionale Fehlerreduktion. Um möglichen Problemen kritischer Kollinearität zu begegnen, haben wir für alle Regressionen Kollinearitätsstatistiken erstellt (Toleranz, Variance Inflation Factors). Dabei zeigten sich keine Probleme bezüglich eines zu starken Zusammenhangs zwischen den unabhängigen Variablen.¹³ Mit Hilfe von Cooks D haben wir geprüft, ob die Ergebnisse aufgrund einzelner einflussreicher Fälle verzerrt werden. Als

besonders einflussreich gelten jene Fälle, bei denen $D \geq 1$ ist. Da es keinen inhaltlichen Grund gibt, diese (wenigen) Länder grundsätzlich aus der Analyse herauszunehmen, weisen wir zusätzlich die Koeffizienten für die Regression ohne die jeweiligen Länder aus.

Aufgrund von historischen Veränderungen des Samples (vor allem in früheren Jahren sind die Fallzahlen geringer; u. a. durch das Hinzukommen neuer unabhängiger Staaten und Sezessionen) sowie fehlender Werte für den Demokratieindex und das Bruttoinlandsprodukt, haben wir uns entschieden, mit der jeweils größtmöglichen Fallzahl zu rechnen.¹⁴ Um dadurch entstehende Verzerrungen zu kontrollieren, haben wir alle Regressionen auch mit standardisierten Fallzahlen gerechnet (gemeinsames N).¹⁵ Hier sehen wir, dass es keine wesentlichen Veränderungen zu den von uns ausgewiesenen Ergebnissen gibt. Allerdings ist einzuräumen, dass Ausfälle vor allem bei rückständigen Ländern gehäuft auftreten (vor allem 1960), so dass die Effekte eher noch unterschätzt werden. Um dem zu begegnen, validieren wir die Ergebnisse zusätzlich durch unsere Fallanalysen, anhand derer sich unterschiedliche Perioden und Ansätze der Visumbefreiungspolitik identifizieren lassen. Im darauf folgenden Abschnitt untersuchen wir die Frage, ob sich die Schnittmenge visumbefreiter Länder mit der Zeit erhöht hat. Auf dieser Grundlage lassen sich Aussagen über Konvergenzen und Standardisierungen treffen. Der letzte Analyseschritt beschäftigt sich mit zwischenstaatlichen Symmetrien und Asymmetrien bei den Visumbefreiungen.

4. Entwicklung der Visumbefreiung: Einführung und Ausweitung

Die erste von uns aufgestellte These (H1) bezieht sich auf die Institutionalisierung und Ausweitung der Visumbefreiungspraxis. Unserer Annahme zufolge sollten Prozesse der Globalisierung, insbesondere der Zunahme an Migration und Mobilität, die

¹² Da wir es nicht mit einer Stichprobe, sondern mit einer Vollerhebung zu tun haben, sind die in den Tabellen angegebenen Signifikanzniveaus als Maße der Deutlichkeit und nicht der Irrtumswahrscheinlichkeit der Zusammenhänge zu interpretieren. Man kann allerdings auch mit Broscheid und Gschwend (2003) darauf verweisen, dass außer der Zufallsauswahl zahlreiche weitere Ursachen wie Messfehler für die Stochastizität sozialwissenschaftlicher Daten existieren und dementsprechend Signifikanztests auch bei Vollerhebungen Auskunft über Irrtumswahrscheinlichkeiten geben können.

¹³ Die Werte für die einzelnen Beobachtungsjahre für Österreich lauten: 1960 Toleranz 0,513 VIF 1,95; 1970 Toleranz 0,65 VIF 1,54; 1980 Toleranz 0,94 VIF 1,064; 1990 Toleranz 0,723, VIF 1,38; 2000 Toleranz 0,81 VIF 1,24; 2007 Toleranz 0,95 VIF 1,05. Für Finnland und die USA sind die Werte nur im Nachkommabereich verschieden, da bis auf das jeweilige Untersuchungsland das Ländersample gleich bleibt.

¹⁴ Dies ist kein spezifisches Problem unserer Analyse, sondern findet sich im Grunde bei allen Studien, die sich nicht auf die OECD-Länder beschränken.

¹⁵ Im Hinblick auf die Fallzahlen sind die gemeinsamen Modelle (BIP und Demokratieindex) für Österreich und Finnland 1960 und die USA 1990 Grenzfälle, wenn wir uns an der Daumenregel pro Prädiktor 10 Ereignisse in der abhängigen Variable orientieren; allerdings kann diese Regel auch weniger streng gehandhabt werden, wenn man die Interpretation dementsprechend anpasst (Vittinghoff & McCulloch 2007).

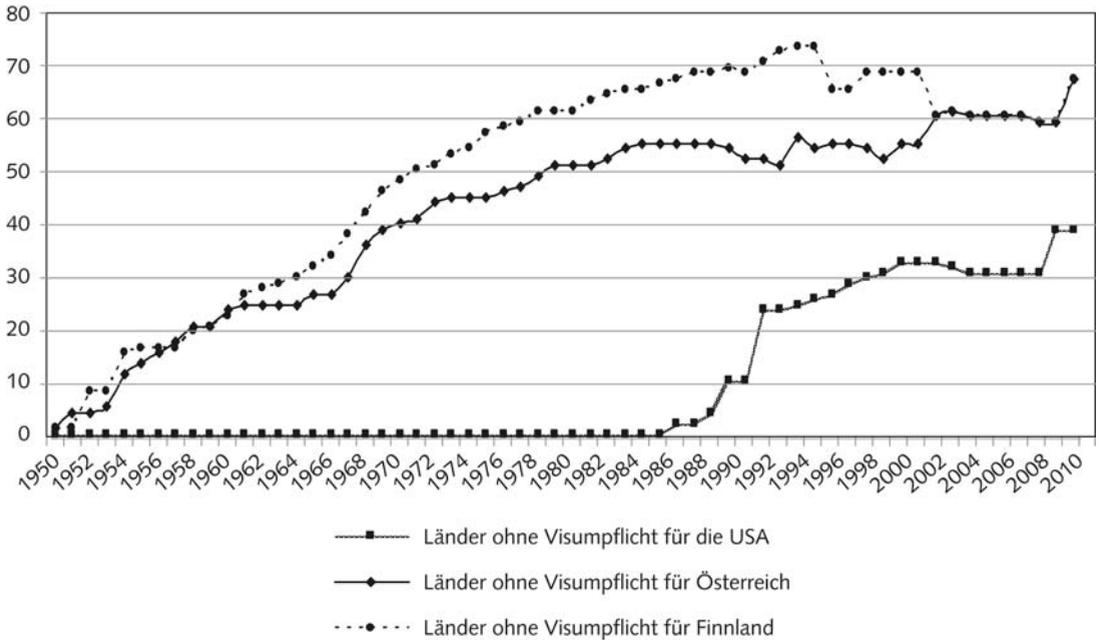


Abb. 1 Zahl der Visumbefreiungen über die Zeit (Anzahl der Länder)

Kontrollanforderungen dergestalt verändert haben, dass auch Länder, die bisher keine Praxis der Visumbefreiung hatten, dieses Instrument nun nutzen. Abbildung 1 zeigt im Überblick, dass Finnland und Österreich schon in den 1950er Jahren einzelne Länder von der Visumpflicht befreien und sich die Zahl dieser Länder bis Anfang der 1990er Jahre tendenziell vergrößerte.¹⁶ Die USA sind in dieser Hinsicht ein Nachzügler. Sie institutionalisierten Maßnahmen zur Visumbefreiung erst in den späten 1980er Jahren. Zwischenzeitlich ist die Visumbefreiung in allen drei Ländern ein etabliertes Instrument geworden. Allerdings ist die Entwicklung dorthin doch recht unterschiedlich gewesen.

Kommen wir zu den Ländern im Einzelnen: Die USA, der Nachzügler in unserem Sample, begannen erst relativ spät mit einer gesetzlich verankerten Visa Waiver Policy.¹⁷ Bis in die späten 1980er Jahre musste jeder, der die USA als Tourist oder Geschäftsreisender besuchen wollte, bei einem US Konsulat oder einer Botschaft ein Visum beantra-

gen. Von dieser Pflicht waren lange Zeit nur die Bürger Kanadas und der zu britischem Hoheitsgebiet gehörenden Bermuda-Inseln ausgenommen. Das Antragsverfahren beinhaltete eine Dokumentenprüfung, in manchen Fällen eine Befragung und eine Sicherheitsüberprüfung zur Identifikation möglicher Terroristen (GAO 2002b: 7). Seit den 1970er Jahren gerieten die Botschaften und Konsulate zunehmend unter Druck, da die Anzahl Reisender kontinuierlich stieg und sie dementsprechend überlastet waren. Um diesem Umstand gerecht zu werden, führte die US Regierung 1986 den Immigration Reform and Control Act ein, der ein „Visa Waiver“-Pilotprogramm beinhaltete. Das „Visa Waiver“-Pilotprogramm wurde ins Leben gerufen, um den internationalen Reiseverkehr zu erleichtern und die Ressourcen des State Department effektiver zu nutzen, ohne die Sicherheit der Vereinigten Staaten zu gefährden (Alden 2008: 236; vgl. GAO 2002a: 6). Es wurde durch den „Visa Waiver Permanent Program Act“ im Jahre 2000 dauerhaft etabliert. Lediglich solche Länder können sich für das Programm qualifizieren, die eine niedrige Ablehnungsquote für Visumanträge ihrer Staatsbürger ausweisen können, maschinenlesbare Pässe ausgeben und die Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten nicht gefährden. Nicht zuletzt wird auch die visumfreie Einreise für US-Bürger in das jewei-

¹⁶ Ausgewiesen ist nur die jeweilige Gesamtzahl, nicht die Zahl der Zu- und Abgänge.

¹⁷ Die hier erwähnten juristischen Daten und Informationen stammen aus Publikationen des US General Accounting Office (GAO), das seit 2004 Government Accountability Office heißt.

lige Land gefordert. Die ersten beiden Länder, die 1988 zugelassen wurden, waren Japan und Großbritannien, gefolgt von Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz (1989). Im Laufe der 1990er Jahre wurden dann fast alle übrigen westeuropäischen Länder aufgenommen und auch andere wohlhabende Demokratien wie Neuseeland (1991) und Australien (1996). Später kam ein weiterer Kreis von vor allem europäischen aber auch einzelnen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern hinzu.

Die Fälle Österreichs und Finnlands weichen deutlich von den USA ab. Beide Länder haben recht früh damit begonnen, Visumbefreiungen vorzunehmen. Österreich war nach dem Zweiten Weltkrieg von größeren Migrationsbewegungen weitgehend isoliert und selbst die Anwerbung erwünschter Gastarbeiter gestaltete sich schwierig. Seine Ostgrenzen wurden von den Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes gerahmt und aus Italien, Deutschland oder der Schweiz gab es relativ wenig Zuwanderung. Bis in die 1990er Jahre hinein existierte kein umfassendes Gesetz, dass die Visumvergabe einschließlich der Möglichkeit, unterschiedliche Visa für unterschiedliche Aufenthaltszwecke zu erhalten, einheitlich und umfassend regelte. In dieser Zeit wurden Visumangelegenheiten vor allem durch das Passgesetz von 1969 geregelt. Gemäß § 23 des österreichischen Passgesetzes benötigten „Fremde“ ein gültiges Reisedokument und ein Visum, um nach Österreich einzureisen, sofern keine andere Regelung auf Basis bilateraler Abkommen bestand. Schon vor dem Erlass des Passgesetzes im Jahre 1969 gab es bilaterale Abkommen zur gegenseitigen Aufhebung der Visumpflicht für touristische und geschäftliche Zwecke. In einigen Fällen beschränkten sich diese Abkommen auf eine Aufenthaltsdauer von 60 Tagen, in den meisten Fällen galt allerdings der internationale Standard von 90 Tagen. Die ersten bilateralen Abkommen wurden mit Liechtenstein und der Schweiz im Jahre 1950 abgeschlossen, gefolgt von Belgien, Luxemburg und den Niederlanden 1951, Griechenland 1953 und schließlich Finnland, Dänemark, der Türkei, Schweden, Monaco und Chile 1954. Sukzessive wurden Abkommen zur Aussetzung der Visumpflicht mit den meisten anderen westeuropäischen Ländern abgeschlossen. Weiterhin kam es zu Abkommen mit einer Vielzahl anderer Staaten wie Mexiko (1958), Argentinien, Brasilien, Bolivien und El Salvador (1960), Uruguay im Jahre 1961 und seit den 1960er Jahren in zunehmendem Maße auch mit Ländern des Warschauer Paktes wie Bulgarien (1967) und Rumänien (1969). Im Gegensatz

zu den USA schloss Österreich derartige Abkommen also nicht nur mit Demokratien westlichen Musters.

Allerdings gab es nicht nur Ausweitungen der Visumbefreiung, sondern ebenso Einschränkungen, die mit den oben genannten Steuerungsinteressen in Zusammenhang stehen. So ließ die Öffnung der osteuropäischen Staaten nach 1989 Österreich – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – plötzlich zu einem wichtigen Zielland für (illegale) Migration werden (Fassmann & Münz 2002: 27). Als Folge wurden die bilateralen Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht mit Bulgarien, der Türkei, Rumänien und Polen ausgesetzt, weitere Länder folgten. Im Jahre 1992 erließ die österreichische Regierung zudem das erste umfassende Gesetz zur Regulierung der Einreise nach Österreich. Es sah unterschiedliche Visa für Touristen und Immigranten vor. Der Grund des Aufenthalts musste nunmehr im Vorfeld der Einreise festgelegt werden. (Fassmann & Münz 1995). Ähnlich wie beim Passgesetz wurde die Möglichkeit für Ausnahmeregelungen auf Basis bilateraler Verträge eröffnet (Fremdengesetz 1992: § 14, Art. 1).

Österreichs Beitritt in die Europäische Union (1995) und seine Teilnahme an den Schengener Abkommen (1995/1997) beendeten die Souveränität der österreichischen Regierung in Visumsangelegenheiten. Bereits im Jahre 1993 schlug die EU-Kommission vor, eine Verordnung zu erlassen, die die Visumpolitik EU-weit vereinheitlichen sollte. Sie wurde 1996 in Kraft gesetzt und enthielt eine Liste von Ländern, deren Staatsbürger ein Visum für die Einreise in einen EU-Staat benötigen (Verordnung EG Nr. 2317/95).¹⁸ Parallel zu den Bemühungen der EU, eine Harmonisierung der Visumpflicht einzuführen, schufen einige Staaten im Kern Europas im Rahmen der Schengener Abkommen ein weiteres und restriktiveres Instrumentarium zur Regulierung des Zugangs. Jeder „Schengen-Staat“ musste die Einreise von Personen akzeptieren, die rechtmäßig in einen anderen Schengen-Staat einreisten. Österreich setzte die Schengener Abkommen im Jahre 1997 um. Der Vertrag von Amsterdam (1997/1998) integrierte sie in den gemein-

¹⁸ Der Europäische Gerichtshof annullierte die Verordnung EG Nr. 2317/95 im Jahre 1997 (Bigo & Guild 2005b: 242) und der Rat ersetzte sie durch Verordnung EG Nr. 574/99. Sie zählte ebenso die Länder auf, deren Bürger bei Einreise in die EU ein Visum vorzuweisen haben; des Weiteren legte sie fest, dass Mitgliedstaaten der EU darüber hinaus befugt sind, Visa von Bürgern zusätzlicher Herkunftsländer zu fordern.

schaftlichen Besitzstand der EU, den so genannten *acquis*. Seither handelt es sich bei der Harmonisierung der Visumpflicht innerhalb der EU einerseits und den Bestimmungen der Schengener Abkommen andererseits nicht mehr um zwei getrennte Regelungen.¹⁹ Im Jahre 2001 erließ der Rat Verordnung EG Nr. 539/2001, die besagt, dass die Visumpolitik der EU „is governed by a considered, case-by-case assessment of a variety of criteria relating inter alia to illegal immigration, public policy and security, and the European Union’s external relations with third countries, consideration also being given to the implications of regional coherence and reciprocity“ (Verordnung EG Nr. 539/2001: 5). Die Verordnung enthielt eine aktualisierte Liste von Ländern, deren Bürger der Visumpflicht unterlagen, was zu Veränderungen innerhalb der österreichischen Visumpolitik führte. So mussten zum Beispiel die Visumbefreiungsabkommen mit Jamaika, Bolivien und Ecuador gekündigt (Bundesgesetzblatt 2002: 1257) und die 1990 suspendierten Visumbefreiungen für Polen und Rumänien wieder aufgenommen werden (siehe Verordnungen EC Nr. 539/2001, 453/2003).

Anders als Österreich und die USA war Finnland in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem mit der Auswanderung eigener Staatsbürger konfrontiert. Vor den 1960er Jahren emigrierten Finnen vor allem in die USA, danach wurde Schweden zum Hauptziel finnischer Auswanderer (Korkiasaari & Söderling 2003: 3). 1970 erreichte die Zahl der Auswanderer ihren Höhepunkt. Seither hat sie sukzessive abgenommen, während die Immigration nach Finnland langsam zunahm (Heikkilä & Peltonen 2002: 2). Dennoch ist es nicht zu einer wirklichen Masseneinwanderung gekommen. Wie Österreich schloss Finnland seine ersten bilateralen Vereinbarungen zur Aufhebung der Visumpflicht 1950 ab, auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch keine umfassenden gesetzlichen Bestimmungen dafür existierten. Die jeweiligen finnischen Regierungen konzentrierten sich zunächst darauf, bilaterale oder multilaterale Abkommen zu schließen, die in ihrem Eigeninteresse lagen, also solche mit vergleichsweise reichen Ländern, deren Arbeitsmärkte für finnische Bürger von Interesse waren. Die ersten Abkommen wurden mit Belgien und Luxemburg getroffen. 1952 folgten die Niederlande und Liechtenstein. Im selben Jahr wurde auch die Nordische Passunion von Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland gegründet. Sie gestattete den Bürgern

der Unterzeichnerstaaten das visumfreie Reisen und schuf Bestimmungen für die Wiederaufnahme von Ausländern, die illegalen Zugang zu einem Vertragsstaat vom Boden eines anderen gefunden hatten. 1955 trat Island der Nordischen Passunion bei.²⁰ Zusätzlich traf Finnland bilaterale Vereinbarungen zur gegenseitigen Visumfreiheit mit den meisten westlichen und südlichen europäischen Staaten wie Österreich (1954), Deutschland (1954), Griechenland (1954), Italien (1954), Monaco (1954), Irland (1955) und Spanien (1959). Hinzu kamen Abkommen mit Japan (1958), Kanada (1958) und den USA (1958).²¹ Ihre gesetzliche Grundlage wurde erst 1958 mit dem Fremdendekret Nr. 1987²² geschaffen. In den 1960er Jahren begann eine neue Phase des finnischen Visumregimes. Nun wurden bilaterale Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht mit einer größeren Zahl von Ländern geschlossen, die finnische Entwicklungshilfe erhielten oder besonders gefördert werden sollten.²³ Zusätzlich begann Finnland, bilaterale Vereinbarungen zur Aufhebung der Visumpflicht mit ärmeren westeuropäischen Ländern zu schließen.

1983 verabschiedete Finnland ein Fremdengesetz, in dem die Bestimmungen des Fremdendekrets von 1958 mehr oder weniger aufrechterhalten wurden. Paragraph 5 des Gesetzes hält fest, dass jeder Ausländer zum Zeitpunkt seiner Ankunft in Finnland im Besitz eines Visums sein muss und dass ein Dekret die Bedingungen nennt, unter denen die Visumpflicht aufgehoben werden kann. Nach dem Fremdendekret von 1984 wird von einem Ausländer kein Visum verlangt, wenn dessen Herkunftsland ein Abkommen über die Aufhebung der Visumpflicht mit Finnland geschlossen hat. Das Fremden-

²⁰ In einem zweiten Schritt wurden die Bestimmungen der Nordischen Passunion ausgeweitet und versahen nun die Bürger der Vertragsstaaten mit dem Aufenthaltsrecht in den Mitgliedsländern.

²¹ Obwohl es sich bei dem Übereinkommen mit den USA um eine bilaterale Vereinbarung handelte, profitierten nur US-Bürger davon, während finnische Staatsbürger, die in die USA reisen wollten, bis 1991 ein Visum benötigten.

²² Wörtliche Übersetzung der Autoren von „No. 187. Ulkomaalaisasetus“.

²³ Die ersten dieser Vereinbarungen wurden 1960 mit Malaysia und Uruguay getroffen, gefolgt von Abkommen mit Argentinien (1961), Chile (1961), Ecuador (1965), Nigeria (1966), der Elfenbeinküste (1967), Malawi (1967), Barbados (1968), Mauritius (1968), Uganda (1968), Brasilien (1969), Jamaika (1969), Swasiland (1969), Lesotho (1970), Tansania (1970), Botswana (1972), Bahamas (1975), den Seychellen (1978), Kenia (1982), Sambia (1986), Belize (1989), Namibia (1991), Thailand (1993).

¹⁹ Großbritannien und Irland waren nicht Vertragsstaaten der Schengener Abkommen. Sie gestalten ihre Visumpolitik weiterhin unilateral.

gesetz von 1991 (378/1991), spiegelt die geopolitischen Veränderungen seit 1989/1990 wider. Es ist das erste Gesetz, das zum Ziel hat, Einwanderung nach Finnland zu regulieren und das sich auch ausführlicher mit der Frage des Asylverfahrens beschäftigt.

Am 1. Januar 1995 trat Finnland der EU und am 19. Dezember 1996 den Schengener Abkommen bei. Damit begann die dritte Phase der finnischen Visumpolitik. Auch wenn die Umsetzung der Schengener Abkommen erst zum 25. März 2001 erfolgte, war Finnland bereits als Konsequenz seines EU-Beitritts gezwungen, eine Reihe bilateraler Vereinbarungen zur Aufhebung der Visumpflicht zu kündigen. Im Zuge der Implementierung der Schengener Abkommen hob Finnland weitere Vereinbarungen auf. Auch die existierende Gesetzgebung wurde geändert. Schon 1997 und 1999 waren Formulierungen von Schengen in die Dekrete 606/1997 und 537/1999 inkorporiert worden. Im Jahre 2004 trat ein neues Ausländergesetz in Kraft (301/2004). Anders als die bis dahin bestehende Gesetzgebung handelt es sich dabei um ein umfassendes Dokument, das die Bestimmungen zur Harmonisierung der Visumpolitik in einem Text enthält.

Die Fallbeschreibungen bestätigen, dass sich die Aufhebung der Visumpflicht als Steuerungsinstrument für den reibungslosen Ablauf erwünschter Besuche in den drei Fallstudienländern etabliert hat. Sie wurde seit Beginn des Untersuchungszeitraums tendenziell ausgeweitet. Gemäß unserer These sind größere Mobilitäts- und Migrationsbewegungen eine wichtige Antriebskraft für die Einführung solcher Regelungen, aber auch für ihre letztendliche Gestaltung und die Vergabe von Mobilitätsrechten. Unsere Fälle verdeutlichen, dass es weder möglich war, diesen Bereich ungeregelt zu lassen, noch eine Visumpflicht für alle Reisenden aufrechtzuerhalten. Die administrativen Kosten hierfür wären zu hoch ausgefallen. Zugleich wurde die Zahl der visumbefreiten Staaten nicht nur ausgeweitet, sondern es wurden über die Zeit auch wichtige Einschränkungen bzw. Anpassungen auf der Grundlage nationaler (oder supranationaler) Interessen vorgenommen. Insgesamt bedeutet die Institutionalisierung und Ausweitung der Visumbefreiung, dass die betrachteten OECD-Staaten tatsächlich immer stärker auf Differenzierung zwischen erwünschten und vertrauenswürdigen Reisenden und unerwünschten bzw. zu kontrollierenden Reisenden setzen.

5. Zunehmende Selektivität

Im vorangegangenen Abschnitt sind schon einige der Motive für die Auswahl der Länder für die Visumbefreiung benannt worden. Allerdings machen insbesondere die Fälle Österreichs und Finnlands deutlich, dass diese einem historischen Wandel unterworfen waren. Für die USA haben wir berichtet, dass das „Visa Waiver Program“ erst Ende der 1980er Jahre eingeführt wurde, also relativ spät. Für uns von Interesse ist nun, wie das Programm zur Anwendung gebracht wurde, d. h., welche Länder davon tatsächlich profitiert haben und inwieweit ökonomische und politische Faktoren bei ihrer Auswahl eine Rolle spielten. Tabelle 1 zeigt eine Reihe logistischer Regressionen, die die Wahrscheinlichkeit der Mitgliedschaft im „Visa Waiver Program“ bzw. einer Visumbefreiung auf Basis des Bruttoinlandsprodukts und des Grades der Demokratisierung schätzen. Wir haben drei verschiedene Modelle für die Jahre 1990, 2000 und 2007 berechnet. Für die jeweils erste Regression haben wir lediglich den Wert eines Landes auf dem Demokratieindex als unabhängige Variable genutzt, für die zweite Regression das Bruttoinlandsprodukt und für die dritte beide Werte.

Für die USA zeigt sich, dass ökonomische und politische Faktoren von Anfang an von großer Bedeutung waren. Die Zulassung zum „Visa Waiver Program“ lässt sich im Wesentlichen durch die Wirkung dieser beiden Faktoren erklären. Das Gütemaß Nagelkerkes R^2 steigt von 0,707 (1990) auf 0,821 (2000) und sinkt dann wieder leicht auf 0,745 (2007). Wir haben also eine äußerst gute Modellanpassung, welche die Selektivitätshypothese bestätigt. Die Koeffizienten sind insbesondere für das BIP pro Kopf sehr hoch, vor allem wenn man den Demokratieindex mit einbezieht. Das hat vor allem mit der Z-Standardisierung des BIP pro Kopf zu tun, aber auch mit der Tatsache, dass es einige sehr reiche Länder gibt, die beim Demokratieindex nur sehr niedrige Werte haben (z. B. Katar, Brunei, Singapur). Kontrolliert man für diesen Faktor, schlägt das Bruttoinlandsprodukt sehr stark durch.²⁴

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass Änderungen im Verhältnis zwischen unserer abhängigen Variable und den unabhängigen Variablen sowohl durch eine selektivere Zulassungspraxis zum Programm, als auch durch Änderungen bei den Indikatoren der Gruppe der teilnehmenden Länder (beispielsweise

²⁴ Zugleich sei auch auf die niedrigen Fallzahlen der visumbefreiten Länder verwiesen (v. a. 1990).

Tabelle 1 Visa Waiver Program, USA (logistische Regression)

1990 (N=131/167/128)			
Demokratieindex	5,569 *		2,577 (1,742)
BIP pro Kopf (KKS)		4,049 ***	27,749 * (37,001) *
Nagelkerke R ²	0,485	0,376	0,706 (0,714)
2000 (N=149/184/147)			
Demokratieindex	2,741 *** (8,494) ***		1,967 ***
BIP pro Kopf (KKS)		10,350 ***	21,134 ***
Nagelkerke R ²	0,511 (0,665)	0,656	0,821
2007 (N=154/184/152)			
Demokratieindex	2,589 *** (7,956) ***		2,952 ** (4,292) **
BIP pro Kopf (KKS)		6,843 *** (15,192) ***	12,552 *** (28,693) **
Nagelkerke R ²	0,414 (0,582)	0,510 (0,649)	0,745 (0,880)

Demokratieindex 0 bis 10, BIP pro Kopf z-standardisiert

Koeffizienten: exp(b) (Odds Ratio)

***p ≤ 0,001, **p ≤ 0,01, *p ≤ 0,05

In Klammern: exp(b) nach Ausschluss von Ausreißer-Ländern:

1990: Vereinigte Arabische Emirate

2000: Singapur

2007: Demokratieindex: Singapur; BIP: Katar; Demokratieindex & BIP: Singapur und Katar

wachsendem Wohlstand) verursacht werden können. Beide Fälle führen zu einer zunehmenden Selektivität in der Vergabe von Reisefreiheiten (wenn auch im zweiten Fall als nicht intendierte Nebenfolge). Wir sehen aber auch, dass die USA die Teilnahme von Ländern am Programm bei massiven ökonomischen Problemen oder politischer Krisenanfälligkeit ausgesetzt haben. Dies ist beispielsweise im Falle Argentiniens und Uruguays aufgrund der verheerenden Wirtschaftskrisen während der Jahre 2002 und 2003 geschehen.

Für den österreichischen Fall können wir auf eine längere Zeitreihe zurückgreifen, da die Visumbefreiungspraxis schon in den 1950er Jahren begann. In unseren quantitativen Analysen prüften wir erneut, ob im Zeitverlauf ein Zusammenhang zwischen der Aufhebung der Visumpflicht und dem wirtschaftlichen Wohlstand und der Demokratie in den entsprechenden Ländern zu finden ist (Tabelle 2). Der Vergleich verschiedener Erhebungsjahre

dient wieder dazu, unsere übergreifende Hypothese, dass Grenzen von OECD-Staaten in Bezug auf ökonomische und politische Kriterien selektiver werden, zu testen. Wir haben Regressionen für die Jahre 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 und 2007 gerechnet. Sichtbar ist ein starker Anstieg der Aussagekraft unserer Modelle, der zeigt, dass die Prädiktoren für 2007 weitaus besser funktionieren als für 1960. Dieser Anstieg vollzog sich allerdings nicht linear. Während die Erklärungskraft (Nagelkerkes R²) der Modelle für 1960 (0,524) relativ stark war, schwächte sie sich 1970 (0,360) und 1980 ab (0,321) und wuchs von 1990 (0,646) auf das Jahr 2000 (0,733) stark und liegt auch 2007 (0,642) auf einem sehr hohen Niveau. Die Existenz demokratischer Institutionen war bis 1980 für die Aufhebung der Visumpflicht von unwesentlicher Bedeutung, wurde aber danach, insbesondere im Jahr 2000, sehr wichtig. Ökonomische Faktoren waren 1960 von Bedeutung, spielten in den folgen-

Tabelle 2 Visumbefreiungsabkommen, Österreich (logistische Regression)

1960 (N=101/109/77)			
Demokratieindex	1,294 ***		0,836 (0,763)
BIP pro Kopf (KKS)		5,476 ***	10,592 *** (25,326) ***
Nagelkerke R ²	0,245	0,488	0,524 (0,627)
1970 (N=122/157/117)			
Demokratieindex	1,278 ***		1,150 * (1,096)
BIP pro Kopf (KKS)		2,152 *** (3,081) ***	3,127 ** (4,856) ***
Nagelkerke R ²	0,251	0,138 (0,219)	0,360 (0,398)
1980 (N=129/157/124)			
Demokratieindex	1,303 ***		1,286 ***
BIP pro Kopf (KKS)		1,620 * (3,328) ***	1,328
Nagelkerke R ²	0,301	0,066 (0,184)	0,321
1990 (N=131/167/128)			
Demokratieindex	1,597 ***		1,560 ***
BIP pro Kopf (KKS)		2,888 ***	2,163 *
Nagelkerke R ²	0,581	0,266	0,642
2000 (N=149/184/147)			
Demokratieindex	2,016 ***		1,896 ***
BIP pro Kopf (KKS)		4,507 ***	4,433 ***
Nagelkerke R ²	0,652	0,391	0,733
2007 (N=154/184/152)			
Demokratieindex	1,822 ***		1,795 *** (1,760) ***
BIP pro Kopf (KKS)		4,725 *** (7,740) ***	3,398 *** (6,308) ***
Nagelkerke R ²	0,538	0,355 (0,454)	0,643 (0,682)

Demokratieindex 0 bis 10, BIP pro Kopf z-standardisiert

Koeffizienten: exp(b) (Odds Ratio)

Standardfehler in Klammern

***p ≤ 0,001, **p ≤ 0,01, *p ≤ 0,05

In Klammern: exp(b) nach Ausschluss von Ausreißer-Ländern:

1960: Demokratieindex & BIP: Vereinigte Staaten

1970: BIP: Katar; Demokratieindex & BIP: Kuwait

1980: BIP: Katar, Vereinigte Arabische Emirate

2007: BIP: Katar; Demokratieindex & BIP: Katar

den Jahrzehnten aber eine geringe Rolle, die sich dann später wieder deutlich verstärkte. Es zeigt sich insgesamt, dass die Selektivität von Grenzen, bezogen auf politische und ökonomische Kriterien, insbesondere innerhalb der letzten 20 Jahre, stark zunahm. Die beiden untersuchten Faktoren können also den Tatbestand, ob Bürger eines Landes visumbefreit reisen können oder nicht, sehr gut erklären.

Auch in der quantitativen Analyse für Finnland wird der von uns vermutete Trend zu einer größeren Selektivität als Bestimmungsfaktor für die Aufhebung der Visumpflicht weitgehend bestätigt. Wie bei den anderen Fällen haben wir logistische Regressionsanalysen durchgeführt und getestet, inwieweit politische und ökonomische Faktoren die Visumbefreiung erklären können. Tabelle 3 zeigt, dass im ersten Untersuchungsjahr 1960 das BIP und der Demokratieindex eine sehr starke Erklärungskraft besitzen, wobei im gemeinsamen Modell der Einfluss des Demokratieindex nicht mehr signifikant ausfällt. In Übereinstimmung mit unserer Rekonstruktion der finnischen Visumpolitik zeigt sich eine hohe Selektivität für die frühen Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht, die vor allem dazu dienten, finnischen Bürgern den Zugang zu westlichen Staaten zu erleichtern. Im Vergleich dazu nimmt die Bedeutung der untersuchten Faktoren für die Auswahl der visumbefreiten Länder in den Jahren 1970 und 1980 deutlich ab.²⁵ Finnland hat in dieser Periode auch die Bürger ärmerer und weniger demokratischer Länder visumfrei einreisen lassen, es zeigte sich also deutlich weniger wählerisch als unsere Vergleichsstaaten. Von den 1980er Jahren bis zum Jahr 2007 beobachten wir, dass die Existenz demokratischer Institutionen die Aufhebung der Visumpflicht besser erklären kann als der ökonomische Status von Ländern. Die relative „Schwäche“ ökonomischer Faktoren hat auch damit zu tun, dass ärmere osteuropäische Länder im Zuge ihrer Heranführung an die EU visumbefreit wurden. Im letzten Beobachtungszeitpunkt finden wir den stärksten Zusammenhang zwischen unseren unabhängigen und unserer abhängigen Variablen. Nagelkerkes R-Quadrat verdoppelte sich von 1980 bis 2007 (von 0.315 auf 0.640). Dies bedeutet, dass unsere Faktoren die Varianz im letzten Jahr des Beobachtungszeitraumes am besten erklären können.

In der Zusammenschau der Ergebnisse zeigt sich für die USA durchgängig eine sehr starke Selektivität

im Bereich der Visumbefreiung. Die Zahl der durch die USA visumbefreiten Länder liegt kontinuierlich unter denen Finnlands und Österreichs und es handelt sich bis auf wenige Ausnahmen um westliche Länder. Von daher ist die Selektivität der amerikanischen Visumpolitik als sehr hoch einzuschätzen. Finnland und Österreich waren, als sie begonnen hatten, Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht zu schließen, zunächst recht selektiv, haben dann aber im Zuge der Ausweitung der Befreiungspraxis in den 1970er und 1980er Jahren viele Länder visumbefreit, die nicht dem Kriterium „wohlhabende Demokratie“ entsprachen. Erst in den vergangenen 10 bis 20 Jahren wurde diese liberale Handhabung aufgehoben. Stattdessen gewannen die von uns untersuchten Selektivitätskriterien deutlich an Durchschlagskraft. Für die Jahre 2000 und 2007 finden wir daher für alle Länder einen sehr starken Selektivitätsbias zugunsten reicher und demokratischer Länder.

5. Konvergenz der Visumbefreiungspolitiken

Die bisherigen Befunde zeigen erhebliche Veränderungen in der Politik der Visumbefreiung. In Finnland und Österreich waren seit den 1950er Jahren bis in die 80er Jahre hinein die Visumpflicht und die Aufhebung der Visumpflicht stark von einzelstaatlichen Bedingungen und Interessen geprägt. Danach zeigt sich ein stärkerer selektiver Zugriff bei der Auswahl der Länder, welcher dem Muster der Ähnlichkeit im Hinblick auf ökonomische Faktoren und die Existenz demokratischer Institutionen folgt. Darüber hinaus interessiert uns, ob eine Konvergenz zwischen unseren Untersuchungsfällen vorzufinden ist, d. h. in wachsendem Maße dieselben Länder von den USA, Österreich und Finnland visumbefreit wurden. Wenn sie ähnliche Kriterien für die Aufhebung der Visumpflicht anwenden, müsste dies der Fall sein. Wir nehmen daher an, dass der frühe Flickenteppich der Visumbefreiungen der 1950er bis späten 1980er Jahre durch eine stärker systematische und konvergierende Auswahl ersetzt wurde. Es sollte also eine wachsende Konvergenz der Visumregimes der EU-Länder Österreich und Finnland einerseits und der USA andererseits zu finden sein. Dies wäre eine sehr folgenreiche Standardisierung. Sie würde dazu führen, dass Mobilitätsprivilegierungen und -restriktionen einzelner Zielländer innerhalb der OECD nicht mehr durch weitreichende Inkonsistenzen zwischen den OECD-Ländern aufgehoben würden. Mit anderen Worten:

²⁵ Hier ist anzumerken, dass das Sample 1960 deutlich weniger Angaben zum BIP pro Kopf enthält und die Kurtosiswerte niedriger ausfallen.

Tabelle 3 Visumbefreiungsabkommen, Finnland (Logistische Regression)

1960 (N=102/109/77)			
Demokratieindex	1,710 *** (2,183) ***		1,288 (1,620) *
BIP pro Kopf (KKS)		7,895 ***	2,705 * (2,705) *
Nagelkerke R ²	0,552 (0,650)	0,578	0,589 (0,656)
1970 (N=122/157/117)			
Demokratieindex	1,248 ***		1,092 (1,035)
BIP pro Kopf (KKS)		2,312 *** (3,384) ***	3,756 *** (6,473) ***
Nagelkerke R ²	0,215	0,153 (0,241)	0,333 (0,388)
1980 (N=129/157/124)			
Demokratieindex	1,303 ***		1,290 ***
BIP pro Kopf (KKS)		1,617 * (3,493) ***	1,263
Nagelkerke R ²	0,299	0,061 (0,185)	0,315
1990 (N=131/167/128)			
Demokratieindex	1,392 ***		1,311 ***
BIP pro Kopf (KKS)		2,588 ***	1,903 *
Nagelkerke R ²	0,410	0,218	0,444
2000 (N=149/184/147)			
Demokratieindex	1,742 ***		1,587 ***
BIP pro Kopf (KKS)		3,571 ***	3,088 ***
Nagelkerke R ²	0,548	0,326	0,629
2007 (N=154/184/152)			
Demokratieindex	1,917 ***		1,829 *** (1,755) ***
BIP pro Kopf (KKS)		4,745 *** (7,460) ***	3,558 *** (6,425) ***
Nagelkerke R ²	0,524	0,377 (0,473)	0,644 (0,682)

Demokratieindex 0 bis 10, BIP pro Kopf z-standardisiert

Koeffizienten: exp(b) (Odds Ratio)

Standardfehler in Klammern

***p ≤ 0,001, **p ≤ 0,01, *p ≤ 0,05

In Klammern: exp(b) nach Ausschluss von Ausreißer-Ländern:

1960: Demokratieindex: Spanien; Demokratieindex & BIP: Spanien

1970: BIP: Katar; Demokratieindex & BIP: Kuwait

1980: BIP: Katar, Vereinigte Arabische Emirate

2007: BIP: Katar; Demokratieindex & BIP: Katar

Es fände eine Maximierung von Visumfreiheit für die Bürger einiger Länder und eine Minimierung für die anderer Länder statt. Insofern wäre es aus unserer Sicht zulässig, von einem entstehenden Mobilitätsregime innerhalb der OECD zu sprechen (vgl. Koslowski 2009).

Wir haben zur Ermittlung von Konvergenzen entlag unserer Erhebungszeitpunkte untersucht, ob das von mindestens einem unserer Fallstudienländer visumbefreite Herkunftsland auch von einem anderen oder sogar den beiden anderen Fallstudienländern visumbefreit war. Tabelle 4 weist diese Zahlen und die jeweiligen Anteile an der Gesamtzahl der von der Visumpflicht befreiten Länder aus. Betrachtet man alle Abkommen zur Befreiung von der Visumpflicht, die Österreich, Finnland und die USA abgeschlossen haben, findet man tatsächlich eine wachsende Schnittmenge. Vor 1988 erlaubte die USA visumfreies Reisen lediglich für kanadische Bürger (und die Bürger der Bermuda-Inseln, die wir hier aber nicht als eigenständiges Land zählen) sowie seit 1986 für die Bürger der ehemaligen unter US-amerikanischer Verwaltung stehenden UN-Treuhandgebiete Föderative Republik Mikronesien und Marshall-Inseln. Für Kanadier hob Österreich die Visumpflicht bereits 1956 auf, Finnland im Jahr 1958. Daher gibt es vor 1990 lediglich eine Überschneidung zwischen dem US- und dem österreichischen bzw. finnischen Visaregime: Kanada. Größer war die Schnittmenge in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren zwischen Österreich und Finnland, aber auch hier sehen wir einen deutlichen Anstieg von 45 (1960) auf 60 Prozent (1980). 1990 sind es dann mit 47 von 70 Ländern 67 Prozent. Danach sinkt die Zahl der insgesamt befreiten Länder wieder und die Schnittmenge erhöht sich. Als Folge der Harmonisierung innerhalb der EU finden wir im Jahr 2008 (beginnend 2001) dieselben Länder, deren Bürger nach Österreich und Finnland visumfrei einreisen dürfen und damit eine vollständige Deckungsgleichheit. Diese Deckungsgleichheit ergibt sich auch daraus, dass ein Schengen-Visum, das von einem Schengen-Mitgliedsland ausgestellt wird, für das gesamte Schengen-Territorium gilt. Die Visumbefreiung der Bürger eines Landes zieht also zwangsläufig eine relative Freizügigkeit innerhalb des EU-Territoriums nach sich. Gleichwohl sehen wir deutlich, dass der Trend zur Konvergenz schon weit vor Schengen einsetzt und es offensichtlich einen langfristigen Trend zur Vereinheitlichung der Liste visumbefreiter Länder gibt. Dies lässt sich auch am Beispiel der USA demonstrieren. Zwischen 1990 und 2008 hat die Zahl der visumbefreiten Länder zugenommen. Mit wenigen Ausnahmen

handelt es sich bei den Teilnehmern am „Visa Waiver Program“ um eine sich vergrößernde Teilmenge der bereits durch unsere europäischen Fallstudienländer visumbefreiten Staaten. Von 1980 bis 2008 verzeichnen wir einen Anstieg der Schnittmenge von 1 auf 56 Prozent, vornehmlich vorangetrieben durch die Ausweitung des „Visa Waiver Program“. Für das letzte Erhebungsjahr (2008) wissen wir zudem, dass unsere Fallländer weitgehend als typische OECD-Länder angesehen werden können, da sich die Listen der visumbefreiten Länder nicht mehr grundlegend unterscheiden.

Auf der Basis dieser Daten können wir von einem Prozess der Konvergenz ausgehen. Einzelstaatliche Praktiken und Ansätze werden mehr und mehr zurückgedrängt und es ergeben sich zunehmend Gemeinsamkeiten. Vor dem Hintergrund der gewachsenen Selektivität in der Auswahl der visumbefreiten Länder durch die USA, Österreich und Finnland erscheint es uns angemessen, von einem in der Entwicklung begriffenen OECD-Mobilitätsregime zu sprechen, welches eine stark stratifizierende Wirkung auf die weltweite Verteilung von Mobilitätsrechten ausübt. Dieses OECD-Mobilitätsregime, das wir mit Hilfe unserer Fallstudien illustrieren konnten, unterscheidet zwischen denen „for whose convenience and whose ease of travel the visa have been abolished from who should have stayed out – not meant to travel in first place“ (Bauman 1998: 87).

6. Symmetrie und Asymmetrie der Visumbefreiung

In einem letzten Schritt überprüfen wir die Frage, wie sich das Verhältnis von Visumfreiheit zwischen unseren Vergleichsländern und den Bürgern der übrigen Länder der Welt darstellt. Mit unserer dritten Hypothese nehmen wir an, dass westliche Länder ein Interesse daran haben, die Freizügigkeit für die eigenen Bürger zu maximieren. Dies gebietet einerseits die Betonung von Freiheits- und Freizügigkeitsrechten in liberalen Demokratien, andererseits sind sie auch daran interessiert, an Prozessen des internationalen Austausches und der wirtschaftlichen Verflechtung zu partizipieren. Diese Prozesse sind nicht auf Güter, Kapital und Informationen beschränkt, sondern schließen erweiterte Möglichkeiten der Personenmobilität ein. Sowohl im österreichischen und finnischen als auch im US-amerikanischen und im EU-Kontext wurde das Prinzip der Gegenseitigkeit zumindest rhetorisch immer wieder beschworen, wie beispielsweise den Bestimmungen zum „Visa

Tabelle 4 Überschneidungen der Visumbefreiungsabkommen (1960–2008)

	1960	1970	1980	1990	2000	2008
USA	1	1	1	11*	31	37
Österreich	23	39	50	52	54	58
Finnland**	21	46	59	66	67	58
USA – Österreich	1	1	1	9	27	34
Überlappung in %	4.4	2.6	2	16.7	46.6	55.7
Gesamtzahl	23	39	50	54	58	61
USA – Finnland	1	1	1	9	27	34
Überlappung in %	4.8	2.2	1.7	13.2	38	55.7
Gesamtzahl	21	46	59	68	71	61
Finnland – Österreich	13	29	41	47	52	58
Überlappung in %	41.9	51.8	60.3	67.1	75.4	100
Gesamtzahl	31	55	68	70	69	58
Überlappungen aller drei Länder	1	1	1	9	27	34
Überlappung in %	3.2	1.8	1.5	12.5	37	55.7
Gesamtzahl	31	55	68	72	73	61

Die Zahlen in der Tabelle beinhalten nicht unsere drei Fallländer. Gezählt wurden all die Länder, die zum 31.12. des jeweiligen Jahres visumbefreit waren. Die Gesamtzahlen beinhalten alle Länder, die von mindestens einem der jeweiligen Fallländer visumbefreit waren.

* Diese Zahl beinhaltet die Föderierten Staaten von Mikronesien und die Republik der Marshallinseln. Nach den jeweiligen *Compacts of Free Association*, die sie mit den USA geschlossen haben, unterliegen ihre Bürger keiner Visumpflicht.

** Venezuela wurde hier erst ab 2001 als visumbefreit gewertet. Hier existierte ein bilaterales Abkommen mit Finnland, aber wir wissen nicht, wann es geschlossen wurde (zählt ab 2001 auf Grundlage einer EU-Direktive als visumbefreit). Ebenso haben wir Eritrea unberücksichtigt gelassen. Wir wissen zwar, dass der entsprechende Vertrag 1995 aufgehoben, aber nicht, wann er ursprünglich geschlossen wurde.

Waiver Program“ zu entnehmen ist. Nach dieser Rhetorik müsste es eine Verknüpfung zwischen der Visumfreiheit, in deren Genuss eigene Staatsbürger bei Einreise in ein anderes Land kommen, und der eigenen Offenheit im Hinblick auf die Bürger dieser Länder geben. Wir haben hingegen vermutet, dass diese Reziprozität vor allem im Kontext westlicher Demokratien zum Tragen kommt – hier also symmetrische Öffnungen beobachtet werden können – während im Verhältnis zu anderen Ländern stark asymmetrische Beziehungen aufzufinden sind. Dies wird auch durch die Selektivitätsthese nahe gelegt.

Diese Annahme haben wir auf Grundlage von IATA-Daten (International Air Travel Association) für das Jahr 2009 geprüft (Tabelle 5). Dabei haben wir die Zahl der Länder, in die finnische, österreichische und US-amerikanische Staatsbürger visumfrei reisen dürfen, mit der Zahl der Länder verglichen, für deren Bürger die Visumpflicht für Finnland, Österreich und die USA aufgehoben wurde. Im Falle der USA zeigt sich, dass die eigenen Bürger in insgesamt 90 Staaten visumfrei reisen können, aber nur Bürger aus 36 Staaten ohne ein

Visum in die USA einreisen dürfen. 25 dieser 36 Länder sind OECD-Länder. Es besteht also eine weitgehende Reziprozität im Verhältnis der OECD-Länder *untereinander*. Bei den finnischen und österreichischen Bürgern übersteigt die Zahl der Zielländer, die ohne ein Visum bereist werden dürfen, die Zahl der Länder mit Visumpflicht. Finnische und österreichische Bürger können in deutlich mehr Länder visumbefreit einreisen als bei einer durchgehenden Reziprozität zu vermuten wäre. Die Finnen dürfen in 103 Länder ohne Visum reisen, gewähren dieses Recht aber nur Bürgern aus 60 anderen Ländern. Bei Österreich beträgt das Verhältnis 99 zu 60. Auch in diesen beiden Fällen wird die Reziprozität innerhalb der OECD-Welt fast vollständig gewahrt. Abweichend davon dürfen nur Türken nicht visumfrei nach EU-Schengen reisen und Finnen und Österreicher nicht nach Australien. Im Verhältnis der Fallstudienländer zu Nicht-OECD-Ländern ergibt sich eine deutliche Asymmetrie zugunsten der Bürger der USA, Österreichs und Finnlands. US-amerikanische Bürger können in neun Mal so viele Länder jenseits der OECD-Gren-

Tabelle 5 Visumfreies Reisen nach und aus den USA, Finnland und Österreich (2009)

	US-Reisende	USA als Zielland
Zahl der Länder mit Visumpflicht	102	156
Zahl der Länder ohne Visumpflicht	90	36
Zahl der OECD-Länder die visumbefreit sind (max. 29)	27	25
	Finnen als Reisende	Finnland als Zielland
Zahl der Länder mit Visumpflicht	89	125
Zahl der Länder ohne Visumpflicht	103	60
Zahl der OECD-Länder die visumbefreit sind (max. 29)	28	28
	Österreicher als Reisende	Österreich als Zielland
Zahl der Länder mit Visumpflicht	93	125
Zahl der Länder ohne Visumpflicht	99	60
Zahl der OECD-Länder die visumbefreit sind (max. 29)	27	28

IATA database; Zugang Februar 2009 über die KLM website
 (http://www.klm.com/travel/ch_en/travel_information/travel_planning/travel_clinic/visaform.htm)

zen reisen als Bürger dieser Länder in die USA (63 zu 7). In Finnland und Österreich beträgt dieser Faktor 2,3 (75 zu 32 bzw. 72 zu 32). Diese Ergebnisse bestärken unsere Annahme einer symmetrischen Form der Visumpolitik innerhalb der westlichen Welt, die von einer starken Asymmetrie im Verhältnis zu anderen Ländern begleitet wird.

7. Diskussion

Im vorliegenden Artikel haben wir die Visumpolitiken zur Regulierung von Kurzzeitreisen dreier OECD-Länder analysiert. Die Betrachtung dreier sehr unterschiedlicher OECD-Länder hat gezeigt, dass Regierungen Visumpolitik sehr gezielt zur Steuerung von Mobilität einsetzen, indem sie Regelungen zur Visumbefreiung einführen und ausweiten. Es lässt sich zudem ein genereller Trend zu einer *Steigerung der Selektivität* dieser Regelungen feststellen. Die Selektivität in der Visumbefreiung kombiniert das Ziel einer Steigerung der Mobilität gewünschter Reisender mit der Wahrung der Grenzkontrolle. In unseren drei Fallstudienländern entwickelte sich über die Zeit eine klarere und zunehmend an politische und ökonomische Faktoren gebundene Trennung zwischen frei reisenden Personen und solchen, die in ihrer Mobilität Einschränkungen unterliegen. In dem noch jungen „Visa Waiver Program“ der USA spielten diese Faktoren von Anbeginn eine starke Rolle, in Finnland und Österreich sind sie seit 1990 bzw. 2000 sehr stark ausgeprägt.

In unserem ersten Fall, den USA, ergab unsere Analyse einen klaren Zuschnitt auf Bürger von Staaten, durch die keine große Gefahr illegaler Einwanderung ausgeht. Personen, die nicht zur mehrheitlich politisch ähnlichen und wohlhabenden Gruppe von Staaten gehören, haben sich einer Prozedur der Visumbeantragung zu unterziehen, die keine Garantie auf Erfolg birgt. Im Kontrast hierzu wurden in der ersten Phase des österreichischen Visumregimes relativ unterschiedlichen Ländern Abkommen zur Befreiung von der Visumpflicht angeboten. Mit Ende des Kalten Krieges änderte sich diese Situation. Plötzlich hatte sich Österreich – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – zu einem bevorzugten Zielland für illegale Einwanderer entwickelt. Die österreichische Regierung setzte daraufhin mit einigen Ländern die Abkommen zur Befreiung der Visumpflicht aus und wurde „wählerischer“. Mit Österreichs Beitritt zum Schengener Abkommen gewannen die von uns untersuchten Selektivitätsfaktoren weiter an Gewicht. Anders als im österreichischen Fall wurden von Finnland zunächst vor allem Länder visumbefreit, die als Auswanderungsziele von Finnen galten. Erst in der zweiten Phase des finnischen Visumregimes veränderte sich dies. Im Rahmen der finnischen Entwicklungspolitik wurden nun auch Entwicklungsländer visumbefreit. Ab 1995 verlor das finnische Visumregime ähnlich wie das österreichische durch Finnlands EU- und Schengenbeitritt sukzessive seine Eigenständigkeit.

Im Hinblick auf die *Selektivitätshypothese* lässt sich schlussfolgern, dass ökonomische und politische

Faktoren in der Tat wesentlich die Auswahl der visumbefreiten Länder bestimmen und dass dieses Muster an Dominanz gewinnt. Anders als in öffentlichen Auseinandersetzungen häufig suggeriert, wird die Ausgestaltung von Einreiseformalitäten nicht in erster Linie von Sicherheitsinteressen im engeren Sinne (Terrorismus, internationale Kriminalität) diktiert, sondern vor allem von Steuerungsintentionen hinsichtlich legaler und illegaler Migration geleitet. Zugleich deutet die Entwicklung und Verteilung von Visumbefreiungen darauf hin, dass die untersuchten Länder in der Tat ein großes Interesse daran haben, Mobilität zuzulassen und zu erleichtern – und zwar vor allem die Mobilität der Bürger anderer reicher Demokratien. In der Tendenz zeigt sich, dass sich die EU im neuen Jahrtausend dem US-Niveau der Selektivität angenähert hat. Diese Annäherung wird auch bei unserer Analyse von *Konvergenzprozessen* deutlich. In der Tat ergibt sich eine immer größere Schnittmenge zwischen den betrachteten Untersuchungsländern. Die nationale Eigenständigkeit löst sich zunehmend auf. Wir vermuten auf dieser Grundlage eine mittelfristige Standardisierung in der gesamten OECD-Welt, die nachhaltige Folgen für die Mobilitätsmöglichkeiten der Bürger unterschiedlicher Länder hat. Schließlich konnten wir belegen, dass es innerhalb der westlichen Welt eine stark ausgeprägte *Symmetrie der Offenheit* gibt, während jenseits dieses geopolitischen Raums *asymmetrische Beziehungen* vorherrschen. Das heißt, dass es liberalen Staaten gelingt, die Freizügigkeit ihrer Bürger zu fördern, ohne dass sie sich in gleicher Weise für Personen aus Ländern jenseits der OECD-Welt öffnen würden.

Für den Zusammenhang von Globalisierung, Territorialität und Mobilität spricht dieses Ergebnis eine deutliche Sprache. In Absetzung von Globalthesen zur „borderless world“ (Ohmae 1990) oder zur Diagnose eines „rebordering“ (Andreas & Biersteker 2003) setzen die untersuchten Staaten auf Differenzierung, also auf eine aktive Öffnung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung von Schließung und Kontrolle. Mit der Visumpolitik, insbesondere der Politik der Visumbefreiung, haben sie ein Instrument entwickelt, das effektive Kontrolle mit der Durchlässigkeit für erwünschte Personen vereint. Die Befreiung der Bürger ausgewählter Länder von der Visumpflicht bietet die Möglichkeit, administrative Hürden der Einreise zu senken und gewünschte Mobilität (von Touristen, Geschäftsleuten etc.) zu ermuntern. Gleichzeitig gestaltet sie die Aufrechterhaltung restriktiver Visumvergabepraktiken. Im Zusammenspiel mit der Verlagerung von

Kontrolle in die Herkunftsländer (Exterritorialisierung), mit der Übertragung von Kontrolle auf private Unternehmen (z. B. Fluggesellschaften) und mit konvergierenden Entwicklungen in anderen westlichen Ländern scheint ein neues und relativ effektives Mobilitätsregime im Entstehen begriffen. Wir stimmen daher Koslowskis (2010: 4) Beobachtung zu: „(S)tates are ‘pushing their borders out’ beyond territorial boundaries and thereby ‘globalizing border controls’ to better manage growing cross border movements of people and they are doing so through increasing international cooperation on international travel at the bilateral, regional and global levels.“ Für unser Verständnis von territorial verfasster Staatlichkeit bedeutet dies, dass sich Kontrolle und physische Territorialität (mit der Grenze als Demarkation physischen Raumes) weitgehend entkoppeln. Dabei wird einerseits Kontrolle „vor der Grenze“ wichtiger, die dazu führt, dass die zu kontrollierende Person die Grenze womöglich gar nicht mehr erreicht. Andererseits ermöglicht es die Praxis der Visumbefreiung, den Umfang kostenintensiver und detaillierter Kontrollen zu reduzieren.

Im Großen und Ganzen unterstützen unsere Ergebnisse die Annahme, dass Grenzen im Zeitalter der Globalisierung stärker zwischen unterschiedlichen Personen und Personengruppen unterscheiden (Balibar 2002). Für Personengruppen, die als potenziell gefährlich oder problematisch eingestuft werden, bedeutet die Globalisierung keinerlei Zuwachs an Möglichkeiten in Bezug auf Mobilität, sondern vielmehr „closure, entrapment and containment“ (Shamir 2005: 199). Die Grenzen verschwinden nicht. Vielmehr sind sie in der OECD-Welt grundlegend restrukturiert worden – durchlässig für die Bürger wohlhabender Demokratien, wenig durchlässig und kontrollintensiv für alle anderen Reisenden.

Literatur

- Albert, M. & L. Brock, 1996: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations. *New Political Science* 35: 69–106.
- Albert, M. & L. Brock, 2001: What Keeps Westphalia Together? Normative Differentiation in the Modern System of States. S. 29–49 in: A. Albert & D. Jacobson & Y. Lapid (Hrsg.), *Identities, Borders Orders. Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Alden, E., 2008: *The Closing of the American Border. Terrorism, Immigration, and Security Since 9/11*. New York: Harper Collins.
- Andreas, P., 2003: *Redrawing the Line, Borders and Security*. New York: Oxford University Press.

- city in the Twenty-first Century. *International Security* 28 (2): 78–111.
- Andreas, P. & T.J. Biersteker, 2003: *The Rebordering of North America*. New York: Routledge.
- Andreas, P. & R. Price, 2001: From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. *International Studies Association* 3 (3): 31–52.
- Balibar, E., 2002: *Politics and the Other Scene*. London: Verso.
- Barry, B. & R.E. Goodin, 1992: *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Movement of People and Money*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Bauböck, R., 2009: Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship. *European Journal of Sociology* 50: 1–31.
- Bauman, Z., 1998: *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity.
- Beck, U., 2007: Beyond Class and Nation: Reframing Social Inequalities in a Globalizing World. *British Journal of Sociology* 58: 679–705.
- Berking, H. (Hrsg.), 2006: *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Bigo, D. & E. Guild (Hrsg.), 2005a: *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Bigo, D. & E. Guild, 2005b: Policing at a Distance. Schengen Visa Policies. S. 233–263 in: *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Blaney, D.L. & N. Inayatullah, 2000: The Westphalian Deferral. *International Studies Review* 2 (2): 29–64.
- Blatter, J.K., 2001: Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in North America? Insights from Border Regions. *European Journal of International Relations* 7 (2): 175–209.
- Broscheid, A. & T. Gschwend, 2003: *Augäpfel, Murmeltiere und Bayes: Zur Auswertung stochastischer Daten aus Vollerhebungen*. MPIfG Working Paper 03/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-7/wp03-7.pdf>
- Cornelius, W.A. & T. Tsuda, 2004: *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*, S. 3–48 in: W.A. Cornelius, T. Tsuda, P. Markin & J. Hollifield (Hrsg.), *Controlling Immigrants: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Diehl, P., 1991: Geography and War: A Review and Assessment of the Empirical Literature. *International Interactions* 17: 11–27.
- Diez, T., St. Stetter & M. Albert, 2006: The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration. *International Organization* 60: 563–593.
- Dummett, A. & N. Andrew, 1990: *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*. London: Weidenfeld & Nicholson.
- Eigmüller M. & G. Vobruba (Hrsg.), 2006: *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*. Wiesbaden: VS.
- Faist, T., 2000: *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Falk, R., 2002: Revisiting Westphalia, Discovering Post-Westphalia. *Journal of Ethics* 6: 311–352.
- Fassmann, H. & R. Münz, 1995: *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: J&V.
- Fassmann, H. & R. Münz, 2002: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Ost-West-Wanderung. *WSI-Mitteilungen* 1: 25–32.
- Finotelli, C., 2007: *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos: Zur funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes*. Berlin: LIT.
- French, H., 2000: *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization*. New York: Norton.
- GAO 2002a: *Border Security. Implications of Eliminating the Visa Waiver Program*, available at <http://www.gao.gov/new.items/d0338.pdf> (25 August, 2009).
- GAO 2002b: *Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, Veterans Affairs, and International Relations, Committee on Government Reform, House of Representatives. Border Security. Visa Process Should Be Strengthened as an Antiterrorism Tool*, GAO-03-132NI available at <http://www.nationalreview.com/document-gao102202.pdf> (23 August, 2009).
- Genschl, P. & B. Zangl, 2007: *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21: 10–16.
- Gerring, J., 2007: *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guild, E., 2001: *Moving the Borders of Europe*. Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid. KU Nijmegen Nr. 14.
- Guiraudon, V., 2002: Before the EU border: Remote Control of the “Huddled Masses”. S. 191–214 in: K. Groenendijk & E. Guild & P. Minderhoud (Hrsg.), *In Search of Europe’s Borders*. London: Kluwer.
- Habermas, J., 1998: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heikkilä, E. & S. Peltonen, 2002: *Immigrants and Integration in Finland*. Turku: Institute of Migration.
- Joppke, C., 1998: Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics* 50: 266–293.
- Keohane, R.O., 1986: Reciprocity in International Relations. *International Organization* 40: 1–27.
- Keohane, R.O., 1995: Hobbes’s Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society. S. 165–186 in: H.-H. Holm & G. Sorenson (Hrsg.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Boulder: Westview.
- Kivisto, P. & T. Faist, 2010: *Beyond a Border. The Causes and Consequences of Contemporary Migration*. Los Angeles: Pine Forge.
- Kommission der EU 2008: *Fourth Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Certain Third Countries’ Maintenance of Visa Requirements in Breach of the Principle of Reciprocity*. Brussels: MEMO/08/519.

- Korkiasaari, J. & I. Söderling, 2003: Finnish Emigration and Immigration after World War II. Turku-bo: Migrationsinstitutet.
- Koslowski, R., 2009: Global Mobility Regimes: A Conceptual Reframing. Presented at the Annual Convention of the International Studies Association, New York.
- Koslowski, R., 2010: International Migration and Global Mobility in the Rise and Transformation of the Modern State System. Paper prepared for the 'State of the State' Anglo-German Fellowship Programme workshop. Bremen, May 7, 2010.
- Krugman, P. & A.J. Venables, 1995: The Seamless World: A Spatial Model of International Specialization. National Bureau of Economic Research Working Paper 5220.
- Kymlicka, W., 2001: Territorial Boundaries: A Liberal Egalitarian Perspective. S. 249–275 in: D. Miller & S. Hashmi (Hrsg.), *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A., 1971: Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review* 65: 682–93.
- Lijphart, A., 1975: The Comparable Case Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies* 8: 158–77.
- Maroya, A., 2003: Rethinking the Nation-State from the Frontier. *Millennium: Journal of International Studies* 32: 267–292.
- Mau, S., L. Laube, C. Roos. & S. Wrobel, 2008: Grenzen in der globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialisierung. *Leviathan* 36: 123–148.
- Meyer, J.W., 2000: Globalization. Sources and Effects on National States and Societies. *International Sociology* 15: 233–248.
- Meyer, J.W., 2005: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Neumayer, E., 2006: Unequal Access to Foreign Spaces: How States Use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalized World. *Transactions of the Institute of British Geographers* 31(1): 72–84.
- OECD 2008: *Tourism in OECD Countries 2008: Trend and Policies*. Paris: OECD.
- Ohmae, K., 1990: *The Borderless World*. London: Collins.
- Pickering, S. & L. Weber (Hrsg.), 2006: *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Berlin & New York: Springer.
- Przeworski, A. & H. Teune, 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Rudolph, Ch., 2005: Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age. *International Studies Review* 7: 1–20.
- Rygiel, K., 2008: The Securitized Citizen. S. 210–238 in: F.I. Engin (Hrsg.), *Recasting the Social in Citizenship*. Toronto: University Press of Toronto.
- Sagemann, M., 2004: *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Salter, M.B., 2003: *Rights of Passage. The Passport in International Relations*. Boulder & London: Lynne Rienner.
- Salter, M.B., 2004: Passports, Mobility, and Security: How Smart Can the Border Be? *International Studies Perspectives* 5: 71–91.
- Salter, M.B., 2010: *Borders, Passports, and the Global Mobility*. S. 514–530 in: B. Turner (Hrsg.), *The Routledge International Handbook of Globalization Studies*. London & New York: Routledge.
- Sassen, S., (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Scholte, J.A., 2005: *Globalization. A Critical Introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Shamir, R., 2005: Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime. *Sociological Theory* 23: 197–217.
- Sheller, M. & J. Urry, 2006: The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A* 38: 207–226.
- Starr, H. & T.G. Dale, 2005: The Nature of Borders and International Conflict: Revisiting Hypotheses on Territory. *International Studies Quarterly* 49: 123–139.
- The United States Embassy, Finland 1999: *US-Finnish Diplomatic Relations*, Helsinki: United States Embassy. http://finland.usembassy.gov/root/pdfs/001_014tt8393.pdf 26.11.2009
- Torpey, J., 1998: Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement". *Sociological Theory* 16: 239–229.
- Torpey, J., 2000: States and the Regulation of Migration in the Twentieth-Century North Atlantic World. S. 31–54 in: P. Andreas & T. Snyder (Hrsg.), *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Boulder: Rowman & Littlefield.
- Vittinghoff, E. & D.E. McCulloch, 2007: Relaxing the Rule of Ten Events per Variable in Logistic and Cox Regression. *American Journal of Epidemiology* 165: 710–718.
- Vogel, D., 1999: Illegal Aufenthalt in Deutschland – methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 2: 165–185.
- Walters, W., 2006: Rethinking Borders Beyond the State. *Comparative European Politics* 4: 141–159.
- Wonders, N.A., 2006: Global Flows, Semi-permeable Borders and New Channels of Inequality, S. 63–109 in: S. Pickering & L. Weber (Hrsg.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Berlin & New York: Springer.
- Zacher, M.W., 2001: The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force. *International Organization* 55: 215–250.
- Zureik, E. & M.B. Salter (Hrsg.), 2005: *Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity*. Culmpton: Willan.

Autorenvorstellung

Steffen Mau, geb. 1968 in Rostock. Studium der Soziologie und Politikwissenschaft in Berlin. Promotion am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz 2002. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin (1997–1998) und an der Humboldt Universität zu Berlin (2001–2003). 2003–2005 Juniorprofessor für Sozialpolitik, seit 2005 Professor für politische Soziologie und vergleichende Analysen von Gegenwartsgesellschaften an der Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Ungleichheitsforschung, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Europäisierung. Wichtigste Publikationen: *European Societies. Mapping Structure and Social Change*, Bristol 2010 (mit Roland Verwiebe); *Social Transnationalism. Lifeworlds beyond the Nation State*, London & New York 2010; *Die Sozialstruktur Europas*, Konstanz 2009 (mit Roland Verwiebe); *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham 2008 (3 Bände, Hrsg. mit Stephan Leibfried); *Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*, Frankfurt am Main & New York 2007; *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*, London & New York 2003.

Heike Brabandt, geb. 1969 in Ludwigsburg. Studium der Politikwissenschaft und Neueren Geschichte in Tübingen und der Women's Studies (M.A.) in York (England). Promotionsstipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung (2004–2008). Promotion an der Goethe-Universität Frankfurt 2009. Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ludwig-Maximilians-Universität München (2001–2003) und an der Leibniz Universität Hannover (2007–2008). Seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Grenzregimewandel, Diffusion internationaler Normen, Völkerrecht mit Schwerpunkt Menschenrechte und Flüchtlingsvölkerrecht. Wichtigste Publikationen: *Mehrheit am Rand? Geschlechterverhältnisse, globale Ungleichheit und transnationale Handlungsansätze*, Wiesbaden 2008 (Hrsg. mit Bettina Ross und Susanne Zwingel); *Gender Mainstreaming in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Großbritannien und Deutschland. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Politikdiffusion?*, in: K. Holzinger, H. Joergens & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, PVS Sonderheft 38, 2007; *Global Culture and International Human Rights Norms: The Case of Female Genital Mutilation in Germany*, in: D.A. Fuchs & F.V. Kratochwil (Hrsg.), *Transformative Change and Global Order: Reflections on Theory and Practice*, Münster 2002.