

Vermerk zur

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Einrichtung einer Visa-Warndatei“ (17/6017)

Büro Ulla Jelpke

1. Speichertatbestände zu bereits in anderen Dateien vorhandenen Daten

VWD-GE	bereits vorhanden
§ 2 Abs. 1, 1: Straftaten mit Auslandsbezug	<ul style="list-style-type: none">• Verdachtsfälle in INPOL und b-case (beide BKA)• Verurteilungen im Bundeszentralregister, Auskunft an Ausländerbehörden im Rahmen des „Behördenführungszeugnisses“ für Deutsche, unbeschränkt für Ausländer• Bei den Schwarzarbeitsdelikten zusätzlich im Gewerbezentralregister
Vorlegen ge- und verfälschter Dokumente im Visum-Verfahren	<ul style="list-style-type: none">• Bei der jeweils zuständigen Auslandsvertretung, nicht untereinander verknüpft¹• Bei Verurteilung entsprechend im Bundeszentralregister (Zugriff der Ausländerbehörden gegeben)• Bezeichnung der ge- und verfälschten Dokumente im AZR, dort verknüpft mit dem kompletten Datensatz des/der jeweiligen Antragstellers/in• Zukünftig im VIS (nur Schengen-Visa) Daten zu abgelehnten Antragstellern, wenn sie falsche Papiere vorgelegt haben
Verurteilung wegen illegaler Einreise	<ul style="list-style-type: none">• Bei der zuständigen Ausländerbehörde• Im AZR, Abruf im automatisierten Verfahren durch alle am Visumverfahren beteiligten Behörden
Verstoß gegen Verpflichtungserklärung	<ul style="list-style-type: none">• Keine Datei oder Datensammlung; Ausländerbehörden können Auslandsvertretungen über „Erkenntnisse“ informieren (in der Regel wohl Widerspruch der ALB gegen Erteilung eines Visums)
Sonstige falsche Angaben im Visumverfahren ²	<ul style="list-style-type: none">• Bei Strafbarkeit: Verfahren im zentralen staatsanwaltlichen Verfahrensregister, bei einer Verurteilung im Bundeszentralregister

¹ allerdings ist davon auszugehen, dass die gleiche Person auch wieder bei der gleichen Auslandsvertretung einen Visumsantrag stellen wird; außerdem bestehen nach Staatsangehörigkeit der Antragsteller definierte Zuständigkeiten der Auslandsvertretungen selbst

² im Gesetzentwurf nicht näher definiert, dort wird noch nicht einmal die Relevanz der falschen Angaben gewürdigt; siehe Punkt 2+3

2. Erkenntnisse über rechtswidrige Beschaffung von Aufenthaltstiteln

Im Jahr 2010 hat die Bundespolizei insgesamt 1.686 Fälle festgestellt, in denen der Verdacht einer rechtswidrigen Beschaffung eines Aufenthaltstitels bestanden hat. Darunter fallen auch Visa. Insgesamt wurden 2010 ca. 1,64 Mio. Visa erteilt, die Verdachtsfälle liegen also in einem Bereich von 0,1 Promille. Selbst, wenn man von einem zehnmal so großen Dunkelfeld und einer Reihe unentdeckter Fälle ausgeht, liegt der Anteil der Einreisen mit einem „erschlichenen“ Visum vielleicht bei 1-2% - die Durchleuchtung aller Visumantragsteller, Einlader und Verpflichtungsgeber erscheint vor diesem Hintergrund (und den dabei anfallenden Kosten von mehreren Millionen Euro) schlicht unverhältnismäßig.

Im übrigen verweist die Bundesregierung zur rechtswidrigen Beschaffung von Visa auf die Ergebnisse des Visa-Untersuchungsausschusses. Allerdings hat dieser allein Hinweise auf die Einreise von Personen erbracht, denen unter einer restriktiveren Visa-Politik die Einreise versagt worden wäre. Zahlen zur Zahl der zugewanderten Schwarzarbeiter und (Zwangs-)Prostituierten sind weitgehend Schätzungen. Ausschlaggebend war damals zudem eine teilweise Auslagerung des Visumverfahrens, die auch weiterhin überall betrieben wird und selbstverständlich korruptionsanfällig ist. Es geht dabei aber in erster Linie um Personen, die trotz offensichtlichen Fehlens richtiger Papiere eine Einreiseerlaubnis erhalten – und also in einer solchen Warndatei gar nicht erfasst würden.

3. Zur Frage der Vorsätzlichkeit als Voraussetzung der Speicherung

In der Visawarndatei werden auch Personen gespeichert, die als Einlader oder sogenannte Referenzpersonen falsche Angaben gemacht haben (etwa, indem sie eine Einreise für eine Konzertreise vorgetäuscht haben) oder die ihren Verpflichtungen als Verpflichtungsgeber nicht nachgekommen sind und entweder für den Unterhalt oder Kosten im Zusammenhang mit einer Abschiebung nicht getragen haben. Hier haben wir gefragt, in wie fern nicht zumindest eine Vorsatz gegeben sein muss. Denkbar sind zum Beispiel Konstellationen, in denen Einlader bzw. Referenzpersonen selbst über den tatsächlichen Einreisezweck getäuscht wurden, oder in denen unverschuldet kein Geld mehr für die Finanzierung des Lebensunterhalts oder Abschiebekosten da war (Verpflichtungsgeber wird arbeitslos, krank, etc.). Ähnliches gilt u.U. für falsche oder verschwiegene Angaben im Visumverfahren; Antragsteller können auch Angaben schlicht vergessen haben, oder hielten sie nicht für relevant und waren sich über die möglichen Folgen ihres Verschweigens nicht im klaren (die Rechtsfolgen wie die Speicherung in einer solchen Datei sind ihnen meist nicht bekannt).

Die Bundesregierung stellt hierzu klar, dass es keinerlei weitere Nachforschungen zur Frage der Vorsätzlichkeit geben solle. Damit wäre das Ziel der Datei, relevante Sachverhalte möglichst aktuell zur Verfügung zu stellen, nicht zu erreichen. Die Rechte der Betroffenen seien durch die Datenschutzbestimmungen (zu Berichtigung und Löschung) ausreichend gewahrt. Deshalb solle es auch keine Benachrichtigung über die Speicherung in der Datei geben – erführen die Betroffenen bei einem späteren Visumverfahren von ihrer Speicherung, könnten sie Einblick in ihre Daten und entsprechende Berichtigung oder Löschung verlangen. Dies ist bereits im Hinblick auf den 2009er Entwurf für eine Visa-Warndatei von Schleswig-Holsteinischen Datenschutzbeauftragten kritisiert worden (siehe mein vorhergehende Vermerk dazu). Es ist also weiterhin nicht auszuschließen, dass Personen

unverschuldet in der Datei landen und entweder kein Visum erhalten oder eine Einreiseerlaubnis verhindern, indem sie im Visumverfahren in Erscheinung treten.

4. Datenabgleich mit der Anti-Terror-Datei

In der Anti-Terror-Datei sind zum derzeitigen Stand 18.280 Datensätze gespeichert (die Zahl der Personen dürfte darunter liegen). Die Daten aus dem Visumverfahren sollen mit der ATD abgeglichen werden, um die Einreise von möglicherweise sicherheitsgefährdenden Personen aus den Staaten, für die das Konsultationsverfahren nicht gilt (s.u.), verhindern zu können. Allerdings kann die Bundesregierung keine Angaben zu der Frage (15) machen, wie viele Gefährder in den letzten Jahren aus diesen Staaten eingereist sind. Für diese Einstufung seien die Länder zuständig, eine Auswertung der entsprechenden Daten beim BKA sei nicht möglich, weil zu Reisebewegungen keine automatisierte Abfrage möglich sei. Allerdings hätte das BKA auch auf die ATD zurückgreifen können, die ja sicherlich auch nach Staatsangehörigkeiten durchsucht werden kann. Letztlich bedeutet dies aber für die weitere politische Auseinandersetzung, dass die Bundesregierung selbst keinen Grund für den automatisierten Abgleich der Visa-Daten mit der ATD liefern kann.

5. Angaben zum geltenden Konsultationsverfahren bei der Visa-Erteilung

Bei einer Reihe von Staaten, die im Wege der allgemeinen Verwaltungsvorschrift durch das BMI im Einvernehmen mit dem AA bestimmt werden (die Liste ist nun in der Geheimschutzstelle einsehbar), übermitteln die Ausländerbehörden die Daten aus dem Visumverfahren an die Sicherheitsbehörden des Bundes (BfV, BND, MAD, BKA, ZKA). Diese prüfen, ob gegen eine Einreise Sicherheitsbedenken bestehen, und geben eine entsprechende Rückmeldung. Bei den genannten Staaten dürfte es sich in erster Linie um die muslimisch geprägten handeln. Nimmt man nur die arabischen Staaten, handelte es sich 2010 um insgesamt 277.216 Visumsverfahren (bei 25.617 Ablehnungen, wobei die Quoten stark variieren) allein bei den 3-Monatsvisa (also ohne Transit- oder nationale Visa für einen längeren Zeitraum). Allein seit vergangenem August hat die Zahl der Datensätze in der Datei des BKA, in der die Konsultationsverfahren erfasst werden, von 2,5 Mio. auf 3,5 Mio. zugenommen. Diese Zahl kann zunächst nicht näher erklärt werden, evtl. werden zu jeder Abfrage bei den Sicherheitsbehörden auch die Rückläufe erfasst (die Behörden müssen aber nicht antworten).

6. Angaben zum Visa-Informationssystem

Die Angaben zur Einrichtung sind so weit alle bekannt: ab Oktober wird das System zunächst in den Auslandsvertretungen in Nordafrika online gehen, danach dann in den Staaten des Nahen Ostens (also Nachbarregionen der EU). Bislang sind fast 3 Mio. Euro an Kosten angefallen, in den kommenden beiden Jahren ist mit jeweils 0,7 Mio. Euro zu rechnen (allein Sachkosten).

Interessanter ist die Antwort auf die Frage, welche Behörden „zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von terroristischen oder sonstigen schwerwiegenden Straftaten“ Zugang zu den im VIS gespeicherten Daten

bekommen sollen. Die Bundesregierung listet sämtliche Verfassungsschutzämter, Kriminalämter auf Bundes- und Landesebene, die Polizeidirektionen der Bundespolizei, Polizeibehörden auf Kreis- bzw. Bezirksebene und sämtliche Staatsanwaltschaften auf. Der zugrundeliegende Gesetzentwurf hat es den Ländern weitgehend freigestellt, welche Behörden sie benennen wollen; es war aber nicht damit zu rechnen, dass dies bis auf Kreisebene (für NRW beispielsweise) heruntergehen würde. Der genaue Erkenntnisgewinn aus dem VIS für polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren bleibt zudem unklar.