

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
17(4)367 F

**DVD**

Deutsche Vereinigung  
für Datenschutz e. V.

Rheingasse 8-10  
53113 Bonn

Telefon: 0228/22 24 98  
Telefax: 0228/24 38 470

dvd@datenschutzverein.de  
www.datenschutzverein.de

Bonn/ Berlin, 24.10.2011

## **Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes**

**BT-Drs. 17/6643**

**am 24. Oktober 2011**

#### **I. Allgemeines**

##### **1. Zweck und Funktionalität der Visa-Warndatei**

Mit der Visa- Warndatei wird, wie schon die Bezeichnung als Warndatei offen legt, eine Datensammlung mit hohem Stigmatisierungspotential geschaffen.

Die von der Gesetzesbegründung im Trefferfall anempfohlene sachgerechte Prüfung des Antrags und ggf. Einleitung von Gegenmaßnahmen (Begründung S. 16) ist weder im Gesetzentwurf, noch im materiellen Visum- und Aufenthaltsrecht konturiert. Nur an die – anhand des obligatorischen Zugriffs auf das Ausländerzentralregister und das Schengener Informationssystem ohnehin auffällige – Verwirklichung von bestimmten Versagungsgründen knüpft das materielle Aufenthaltsrecht vorhersehbare Rechtsfolgen. Im Übrigen werden in einer Visa-Warndatei gleichsam „weiche“ Zuverlässigkeitsindikatoren gespeichert, deren Relevanz in jedem Einzelfall geprüft werden muss (vergl. auch Begründung S. 18 zu § 3 Abs. 3). Mit dieser Einzelfallprüfung anhand von bei den eingebenden inländischen Stellen vorhandenen und von der Visumbehörde eigenverantwortlich zu prüfenden Erkenntnissen ist – gerade bei dem Massengeschäft der Erteilung von Visa in bestimmten Auslandsvertretungen – faktisch nicht zu rechnen. Vielmehr sind die Auslandsvertretungen schon heute nicht auf eine ausführliche Beratung und Beteiligung von Visumantragstellern eingerichtet. Da das Verwaltungsverfahren auf das Visumantragsverfahren der

Auslandsvertretungen aber keine Anwendung findet, ist gesetzlich keine Anhörung vor Versagung eines Visums vorgesehen und in der Praxis auch nicht obligatorisch. Das verbreitete weitgehende Outsourcing des Antragstellerkontakts vieler Auslandsvertretungen an lokale Dienstleister tut ein Übriges, um die Sachverhaltsaufklärung im Visumverfahren von einem geregelten und bürgerfreundlichen Verwaltungsverfahren zu entfremden. Die aufenthaltsrechtliche Darlegungsobliegenheit für Antragsteller (§ 82 Abs. 3 AufenthG) belastet diese demgegenüber aber mit der Entkräftung von eventuellen Zurückweisungsgründen noch im Visumverfahren, ohne dass diese dessen gewahr werden können. Ein Eintrag in der Warndatei wird mithin angesichts der realen Verhältnisse im Visumverfahren faktisch zur Folge haben, dass – eventuell unter knappem Hinweis auf die im Register eingetragenen Verdachtsmomente nach § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 2 VWDG-E – die Versagung des Visums erfolgt (wobei abzuwarten bleibt, ob den Antragstellern Angaben über Unzuverlässigkeitsindikatoren bei Referenzpersonen nicht mit Hinweis auf den Datenschutz sogar versagt werden). Verfahrensrechtlich anders liegen die Dinge allenfalls, wenn der Erteilung eines Visums – etwa im Fall einer Familienzusammenführung – die Prüfung der Voraussetzungen der Erteilung eines weiterführenden Aufenthaltstitels vorausgegangen ist.

Soweit, was durch eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung auch sichergestellt werden sollte, ein Eintrag in der Visa-Warndatei (nur) zu einer Überprüfung anhand Erkenntnissen bei dritten Stellen führt, bedarf es dazu regelmäßig einer Anfrage und hernach Übermittlung von Daten und ggf. Aktenkopien. Für diese Konsultationen sollten eine Pflicht zur unverzüglichen Rückmeldung von Verdachts- bzw. Gefährdungsmomenten (vergl. § 38 Abs. 2 StAG, § 73 Abs. 3 S. 1 AufenthG) und effektive Ausschlussfristen für die zu beteiligenden Behörden (vergl. etwa § 29 Abs. 1a BVFG, § 31 Abs. 1 S. 2 AufenthV) vorgesehen werden

## **2. Mehrfacherfassungen**

Mit der Visa-Warndatei wird es zu (weiteren) umfangreichen Mehrfacherfassungen mit anderen zentralen Datensammlungen kommen. So sind wesentliche Daten auch in dem allen Auslandsvertretungen für das Visumverfahren zugänglichen Schengener Informationssystem (SIS – insb. Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung), in dem allen Auslandsvertretungen für das Visumverfahren zugänglichen Ausländerzentralregister (AZR – Ausweisungen und sonstige Gründe zur Einreiseverweigerung, Visadatei nach den §§ 28 ff AZRG, insb. § 29 Abs. 1 Nr. 11 AZRG), in dem allen Auslandsvertretungen für das Visumverfahren zugänglichen Visa- Informationssystem (VIS) und in dem – bislang nur

Ausländerbehörden und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zugänglichen (§ 41 Abs. 1 Nr. 7 BZRG) - Bundeszentralregister (BZR – u.a. alle inländischen und ggf. ausländische strafrechtliche Verurteilungen) erfasst. Für die von der Gesetzesbegründung in Anspruch genommenen Zwecke bestehen bei den Auslandsvertretungen ferner lokale Dateien nach § 69 AufenthV. Parallel bestehen mit den § 73 Abs. 1 AufenthG, § 21 AZRG besondere aufenthaltsrechtliche Konsultationsverfahren zu Sicherheitszwecken im Visumverfahren.

Die Einführung einer nationalen Visa-Warndatei setzt sich daher dem Einwand aus, ihr ordnungsbehördliches Ziel – nach Personen suchfähige Erfassung von Gefährdungs- oder Verdachtsmomenten für Unregelmäßigkeiten in früheren Visumverfahren – um den Preis einer aufwändigen, informationstechnisch anspruchsvollen Infrastrukturinvestition zu verfolgen, ohne dass Synergieeffekte und Modifikationsmöglichkeiten bei bestehenden Informationssystemen ausgeschöpft erscheinen. Insbesondere aber sind Mehrfacherfassungen kritisch darauf hin zu prüfen, ob die jeweils geschaffenen zusätzlichen Risiken für die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen gerechtfertigt sind.

Der Schwerpunkt der Missbrauchsbekämpfung dürfte dürften schon wegen ihrer erheblich weiteren Verbreitung und der mit ihnen gewährten relativen Freizügigkeit bei den Schengen-Visa zu liegen haben. Insoweit als, wie die Entwurfsbegründung annehmen lässt (Begründung S. 14), eine Doppelerfassung mit dem Visa-Informationssystem (VIS) angestrebt wird (vergl. auch den nur auf Schengen-Visa bezogenen Hinweis auf § 6 Abs. 3 AufenthG in § 7 S. 1 Nr. 2 lit. b) VWDG-E), besteht kein legitimer Speicherungszweck, da die zu erfüllenden Aufgaben im Rahmen des mit dem Visakodex etablierten gemeinsamen Visumregimes umzusetzen sind (zur Wahrnehmung von Sicherheitsbelangen mittels VIS s. auch Art. 2 Abs. 1 lit. b), c), g) VIS-Verordnung). Es ist auch fraglich, ob die für die Visumantragsteller und Referenzpersonen neben dem Visakodex und der VIS-VO geschaffenen Grundrechtseingriffe gemeinschaftsrechtlich überhaupt akzeptabel sind (vergl. Art. 1 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2, Art. 21 Abs. 2 Visakodex). Der Fortschritt, den die Bekämpfung von Visummissbrauch während der inländischen Debatte über eine Visa-Warndatei in der Europäischen Union bereits gemacht hat, lässt eine parallele Infrastruktur in der Bundesrepublik jedenfalls nicht mehr geboten erscheinen, zumal das Ausweichen von strukturiert vorgehenden Betrügern – denen das Gesetz gerade begegnen will, s. Begründung S. 13 – auf andere Mitgliedstaaten nahe liegend erscheint.

Dem Gesetzentwurf liegt, soweit ersichtlich, kein rechtstatsächliches oder sonst empirisches Material zugrunde. Auch haben, soweit ersichtlich, eingriffsschwächere Maßnahmen wie die anonymisierte Speicherung zwecks zunächst nur statistischer Ermittlung signifikanter Häufungen von missbrauchsgeneigten Vorkommnissen und Erkennung nicht stattgefunden. Die Klärung der nach dem Entwurf erst einer Evaluation vorbehaltenen Fragen (s. § 17 und Begründung S. 22) in dem Sinne, dass ein tatsächlicher Bedarf nach einer zentralen, nach Personen suchfähigen Sammlung von Gefährdungs- und Verdachtsmomenten mit Bezug zu allen weltweit bei deutschen Stellen beantragten Visa besteht, hat vor der Aufnahme des Wirkbetriebs der Visa-Warndatei zu erfolgen. Die gleichsam experimentelle Errichtung einer aufwändigen Infrastruktur mit weit reichenden Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und darüber hinaus erheblichen Konsequenzen für Visumantragsteller und ihre Angehörigen ist mit dem verfassungsrechtlichen Verbot von Grundrechtseingriffen über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß nicht zu vereinbaren. Es bietet sich neben einer empirischen Vorabuntersuchung bekannt gewordener Verdachtsfälle auch ein wissenschaftlich begleiteter Testbetrieb mit einer Auswahl besonders betroffener Auslandsvertretungen an.

Die Entwurfsbegründung zielt mit der nach Personen suchfähigen Erfassung von Gefährdungs- und Verdachtsmomenten unabhängig von der betroffenen Auslandsvertretung auf eine weltweite Verfügbarkeit von Warninformationen (Begründung S. 13). Einen empirisch nachgewiesenen Bedarf danach legt die Begründung nicht dar. Es erscheint keineswegs nahe liegend, dass ein Antragsteller in weit voneinander entfernten Auslandsvertretungen erfolglos betrügerische Visumanträge stellt, die nicht im VIS oder nach § 29 Abs. 1 Nr. 11 AZRG notiert sind. Ebenso wenig erscheint es nahe liegend, dass unzuverlässige Verpflichtungsgeber oder Einlader ihre Aktivitäten ohne Weiteres auf andere Regionen oder Herkunftsstaaten verlegen. Soweit es Staaten mit mehreren Auslandsvertretungen oder bestimmte Regionen mit erfahrungsgemäß mobilen Visumantragstellern gibt, bietet sich, ggf. nach Anpassung des Aufenthaltsgesetzes, eine Erweiterung des Datensatzes und der Kommunikation zwischen den Auslandsvertretungen (§ 69, 70 AufenthV) als weniger eingriffsintensives Mittel an.

## II. Zu den Bestimmungen des Gesetzentwurfs zur Visa-Warndatei im Einzelnen

Der Entwurf bedient sich eine Anzahl moderner normativer Ansätze zur Sicherstellung von Datensicherheit und –vertraulichkeit, gegen welche nichts zu erinnern ist. Die folgenden Ausführungen gehen daher insbesondere auf das datenverarbeitungsrechtliche Befugnisprogramm und die verfahrensrechtlichen Sicherungen für die Betroffenen ein.

### 1. Anlass der Speicherung (§ 2 VWDG-E)

a.) (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 VWDG-E) Anders, als die Entwurfsbegründung annimmt, liegen nicht allen Verurteilungen nach den § 95 Abs: 1, § 96 Abs. 1 AufenthG, § 10 SchwarzArbG oder § 30a BtMG Sachverhalte zugrunde, welche Anlass zur obligatorischen (§ 4 VWDG) Speicherung zu Zwecken nach § 1 Abs. 1 VSDG geben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Betroffenen keine erkennbaren Aktivitäten im Zusammenhang mit Visumverfahren bzw. ihrer Umgehung entfaltet haben (insb. Fälle nach § 2 Abs. 1 lit. d) VWDG-E) oder in einer Ausnahmesituation oder aus altruistischen Motiven gehandelt haben (Fälle der Fluchthilfe durch Einschleusen von Familienangehörigen, Kirchenasyl). Soweit der Gesetzgeber überhaupt in Gestalt eines gleichsam „kleinen Bundeszentralregisters“ eine Erfassung dieser Personenkreise für Zwecke des Visumverfahrens vornehmen lassen will, sollte dies von einer Einzelfallprüfung schon bei der übermittelnden Stelle abhängig gemacht werden.

b.) (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 3 VWDG-E) Die (zentrale) Erfassung von visumverfahrensspezifischen Unzuverlässigkeitsindikatoren bedürfte zur Qualitätssicherung und zum Schutz der Belange der Betroffenen und der mit ihnen evtl. verbundenen Antragsteller bzw. Einlader oder Verpflichtungsgeber dringend einer anspruchsvolleren Gestaltung. Die von dem Entwurf aufgezählten Speicherungsanlässe mögen nur dann zuverlässige Verdachtsindikatoren und damit angemessene Warnanlässe abbilden, wenn sie nicht nur aus der subjektiven Sicht des die Übermittlung veranlassenden behördlichen Sachbearbeiters gegeben sind, sondern wenn ihre vorsätzliche Verwirklichung in einem ordnungsgemäßen Verfahren rechts- oder bestandskräftig festgestellt sind. Denn nicht nur vorsätzlicher Täuschungswille, sondern auch schlichte Fahrlässigkeit, sprachliches Unvermögen, Unerfahrenheit in administrativen Dingen und falsche Beratung durch Behörden können bei der häufig komplexen Sach- und Rechtslage im Visumverfahren zu Speicherungsanlässen führen.

Das Visumverfahren ist dabei nur bedingt zur Aufklärung von Speicherungsanlässen geeignet, weil es keine obligatorische Anhörung der Antragsteller oder anderer Betroffener zu eventuellen Versagungsgründen oder Speicherungsanlässen nach § 2 Abs.1 S. 1 Nr. 2 und 3 VWDG-E vorsieht und die Antragsteller nicht selten aus praktischem oder wirtschaftlichem Unvermögen (oftmals bedingt ein persönliches Erscheinen bei einer zuständigen Auslandsvertretung eine aufwändige, ggf. mehrmalige Anreise) oder mangels Rechtskenntnissen abschlägige Entscheidungen nicht abwenden (können) und schließlich hinnehmen. Die Ablehnung eines Visumantrags hat daher allenfalls indizielle Bedeutung für das Bestehen von Ablehnungsgründen. Wer als Einlader, Verpflichtungsgeber oder sonstige Referenzperson aus behördlicher Sicht falsche Angaben gemacht haben soll, wird davon ebenfalls und auch bei Aufenthalt im Inland nicht zwingend erfahren und ist auch nicht im förmlichen Sinne am Visumverfahren beteiligungsfähig. Die Nichterfüllung von Verpflichtungen nach §§ 66 Abs. 1, 68 Abs. 2 AufenthG mag, auch wenn sie beweissicher feststeht, Ursachen haben, die außerhalb des Zwecks nach § 1 Abs. 1 VWDG-E liegen. Leistungstitel nach diesen Vorschriften sind zudem häufig streitbefangen, so dass auch insoweit erst eine Bestandskraft eine gewisse Prognose über die Zuverlässigkeit des Betroffenen ermöglicht.

Fahrlässigkeit, nachträglich eingetretene Umstände oder doloses Handeln von Visuminhabern sind regelmäßig nicht geeignet, die einschneidenden faktischen Folgen einer Eintragung in die Visa-Warndatei für Referenzpersonen zu rechtfertigen. Ebenso verhält es sich mit sachlich falschen Angaben, welche keine entscheidungserhebliche Relevanz für eine Visumantrag entfalten können. Umstände nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 3 VWDG-E zum Anlass einer Speicherung zu nehmen, setzt mithin mindestens voraus, dass die Betroffenen unter Hinweis auf die Möglichkeit eines Eintrags in der Visa-Warndatei unabhängig vom Aufenthaltsort förmlich dazu angehört wurden, der Eintragungsanlass nicht mehr streitbefangen ist und auch fortbesteht – was etwa bei Forderungsausfall infolge von nur vorübergehendem wirtschaftlichen Unvermögen oder bei nachgeholter Kooperation mit den Behörden von Bedeutung ist.

## **2. Übermittlung an das Bundesverwaltungsamt (§ 4 VWDG) / Direkteingabe**

Da nicht jeder Speicherungsanlass (§ 2 VWDG-E) auch für Zwecke nach § 1 Abs. 1 VWDG relevant ist, sollte der Gesetzentwurf nicht nur verschärfte verfahrensrechtliche Maßstäbe an die Feststellung eines Speicherungsanlasses nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 3 VWDG-E vorsehen, sondern auch dahingehend geändert werden, dass die speichernden Stellen nur

dann Daten übermitteln dürfen, wenn diese für die Zwecke der Visa-Warndatei erforderlich sind, insbesondere wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen den Speicherungsanlass nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 oder 3 VWDG wiederholen werden.

Schließlich bedingt eine Übermittlung auch die fortbestehende Aktualität des Speicherungsanlasses. Gerade bei erheblichem verfahrensbedingtem Zeitablauf bis zur rechtskräftigen Feststellung eines Speicherungsanlasses ist eine kritische Prüfung der Erforderlichkeit der Speicherung angeraten. Dies könnte im Verfahren der Übermittlung an das Bundesverwaltungsamt implementiert werden. Der Entwurf entscheidet sich zur Aktualitätssicherung demgegenüber für eine Höchstspeicherungsdauer (§ 13 Abs. 3 S. 2 VWDG-E). Dies ist allein nicht ausreichend. Vielmehr ist auch ein maximaler Zeitablauf nach Eintritt des zur Speicherung berechtigenden Anlasses festzulegen. Um eine Fortschreibung veralteter Sachverhalte zu vermeiden und einen Anreiz für eine zügige Verfahrensgestaltung zu geben, bietet sich auf Grundlage des vom Gesetzgeber gewählten Modells eine Änderung von § 13 Abs. 3 S. 2 VWDG-E) im Sinne einer zusätzlichen allgemeinen Höchstspeicherungsdauer von sechs Jahren nach Eintritt des Speicherungsanlasses an.

Übermittlungen sind (auch) von der übermittelnden Stelle, welche nach dem Gesetzentwurf datenschutzrechtlich verantwortlich bleibt, zu protokollieren. Die Gründe der Übermittlung sind für die Dauer der Speicherung zwecks Kontrolle der Übermittlung und ggf. Sicherstellung rechtlichen Gehörs für die Betroffenen zu protokollieren. § 11 Abs. 2 und Abs. 4 VWDG-E sind insoweit zu ergänzen. Eine nur einjährige Protokollierung reicht angesichts der langen Speicherdauer zur Wahrung der Rechte der Betroffenen nicht aus, zumal nach dem Gesetzentwurf in der bisherigen Fassung die Kenntnis der Betroffenen von einem Eintrag nicht obligatorisch ist.

### **3. Datenübermittlung an Bedarfsträger (§ 6 Abs. 1, § 7 VWDG-E) / Direktabruf**

Der Entwurf beschreibt die Voraussetzungen für einen Abruf aus der Visa-Warndatei nur unzureichend. Dass bei der anfragenden Auslandsvertretung bereits ein konkreter Verdacht des Missbrauchs vorhanden ist (so die Praxis bei Übermittlungen aus Dateien nach § 69 AufenthV, s. auch Begründung, S. 13) ist in §§ 6 Abs. 1, 8 Abs. 1 S. 1 und 3 VWDG-E nicht fixiert. An Stelle eines rechtlich nicht geregelten Ermessens hat von Verfassungen wegen aber die gesetzliche Bestimmung von Übermittlungsanlass und -zweck zu stehen. Zumal dann, wenn ein Direktabruf erfolgt und auch im Hinblick auf die obligatorische Protokollierung des Übermittlungszwecks (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 VWDG-E) bedarf es gesetzlicher Anforderungen an

den Abruf von Warndaten im Sinne des Vorliegens konkreter Verdachtsmomente für falsche Angaben im Visumverfahren.

#### **4. Fehlende Benachrichtigungsregelung (Ergänzung zu § 12 VWDG-E)**

Wie bereits dargelegt, werden die Betroffenen nicht ohne weiteres gewahr werden, dass Daten aus dem Visumverfahren in der Visa-Warndatei bei dem Bundesverwaltungsamt gespeichert werden. Dieser Umstand ist nicht nur für die Akkuratess und Qualitätssicherung der Daten in einer Visa-Warndatei nachteilhaft, sondern auch für die Betroffenen selbst. Ein Auskunftsanspruch, wie er sich von Verfassungen wegen von selbst versteht, und der auch durch einen schlichten Verweis auf § 19 BDSG hätte geregelt werden können, ist zur Sicherung der Rechte und Beteiligung der Betroffenen nicht ausreichend. Insbesondere reicht es angesichts der Komplexität der Sach- und Rechtslage in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten und der Vielzahl der Speicherungsanlässe nicht aus, darauf zu vertrauen, dass die Betroffenen sich der Verwirklichung von Speicherungsgründen schon bewusst sein werden. Dies gilt zumal, wenn die Betroffenen sich im Ausland aufhalten. Diesem auch in § 19a BDSG für den öffentlichen Bereich nur unzureichend reflektierten Schutzgedanken folgend sind auch bei einem Eintrag in der Visa-Warndatei die Betroffenen zu benachrichtigen.

Es ist mithin eine obligatorische datenschutzrechtliche Benachrichtigung der Betroffenen, auch bei Aufenthalt im Ausland, gesetzlich vorzusehen.

### **III. Zum Abgleich mit der Antiterrordatei**

Das von der Vorschrift gestiftete Abgleichsverfahren erscheint entbehrlich: Dem Abgleich nach § 72a AufenthG-E liegt kein anhand der Entwurfsbegründung oder in den bekannt gewordenen Evaluationen zur Terrorismusbekämpfungsgesetzgebung der letzten zehn Jahre nachvollziehbares praktisches Bedürfnis zugrunde. Da sich die Funktionalität des Abgleichs nach § 72a AufenthG-E außerdem weitestgehend mit Abfragen nach § 73 Abs 1 S. 1 AufenthG deckt, welche ihrerseits durch – geheime - Verwaltungsvorschrift nach § 73 Abs. 1 AufenthG (vergl. Nr. 73.1.6 AVwV AufenthG) bereits auf typische Konstellationen bzw. Herkunftsstaaten ausgedehnt sind, ist ein praktisches Bedürfnis für die neue Übermittlungsroutine nicht ersichtlich.

Datenschutzrechtlich nicht akzeptabel ist auch die Befugnis zur Weiterverwendung von Daten nach § 72a Abs. 5 AufenthG-E. Denn eine Benachrichtigung der an die Antiterrordatei angeschlossenen Dienststellen setzt nach § 72a Abs. 3 AufenthG-E nur einen Abgleichstreffer voraus, nicht aber das tatsächliche Vorliegen von Versagungsgründen oder sonstigen Erteilungshindernissen i.S. der Vorschrift. Da § 72a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 AufenthG-E den Abgleich mit Kontakt- und Begleitpersonen mutmaßlicher Gefährder erlaubt, besteht zu dem Zweck des Abgleichs i.S. § 72a Abs. 3 AufenthG-E kein gesicherter Zusammenhang. Die weitere Verwendung bei den in § 72a Abs. 3 S. 1 AufenthG-E genannten Behörden unabhängig von einer mit dem Visumantrag verbundenen Verwendungsbedürfnis macht aus jedem Visumantrag endgültig ein – den Betroffenen nicht transparentes – Benachrichtigungsverfahren für alle relevanten Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik (vergl. § 1 Antiterrordateigesetz). Die mit der Einführung der Antiterrordatei geweckte Erwartung einer strengen Beschränkung auf evident höchst sicherheitsrelevante Personen, Ereignisse und Zusammenhänge stellt der Gesetzentwurf an dieser Stelle eindrucksvoll infrage.

#### **IV. Fazit**

Der Aufwand und die erheblichen Risiken, die mit der Visa-Warndatei für die Betroffenen auch nach der gegenwärtigen Entwurfsfassung verbunden sind, sind im Ergebnis nicht gerechtfertigt. Es sollten die praktischen Erfahrungen im Wirkbetrieb des EU-weiten Visa-Informationssystems (VIS) abgewartet, eine empirische Untersuchung des tatsächlichen Informationsbedarfs der Auslandsvertretungen bei der Erkennung typischer Missbrauchskonstellationen durchgeführt und die Erweiterung der Funktionalität bzw. Verfügbarkeit bestehender Dateien wie dem Ausländerzentralregister, den Visadateien der Auslandsvertretungen und des Bundeszentralregisters geprüft werden, bevor eine weitere Infrastruktur mit spezifischem Rechtsregime geschaffen wird.

Sollte der Gesetzgeber sich gleichwohl für eine Visa-Warndatei entschließen, wären die Qualität der Daten und die Funktionalität der Datei an die realen Gegebenheiten des Visumverfahrens anzupassen, wenn ein Eintrag in der Visa-Warndatei nicht faktisch zu einem in vielen Fällen sachfremden Erteilungshindernis werden soll.

  
Sönke Hilbrans  
Rechtsanwalt