



Bundespolizeipräsidium

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)367 D

POSTANSCHRIFT Bundespolizeipräsidium
Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

An den
Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

POSTANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

TEL +49 (0)331 / 97997 - 2200

FAX +49 (0)331 / 97997 - 1010

BEARBEITET VON PD Glade

E-MAIL

INTERNET www.bundespolizei.de

DATUM Potsdam, 20. Oktober 2011

AZ 22 - 10 00 05/VWD

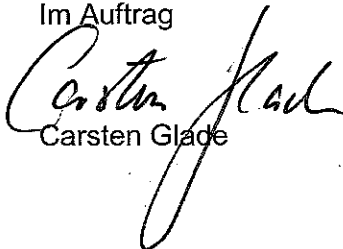
BETREFF **Visa-Warndatei**
HIER Stellungnahme Polizeidirektor Carsten Glade
BEZUG Ihre Einladung vom 12. Oktober 2011
ANLAGE -1-

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ (BT-Drucksache 17/6643).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Carsten Glade

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist im Entwurf unterzeichnet.

BANKVERBINDUNG Bundeskasse Kiel
Deutsche Bundesbank Filiale Kiel
Konto-Nr. 21001030
BLZ 210 000 00

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam
Haus 44
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn Kunersdorfer Straße
Linien 91, 92, 93, 96, 99



POSTANSCHRIFT Bundespoliciepräsidium
Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

An den
Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

POSTANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

TEL +49 (0)331 / 97997 - 220

FAX +49 (0)331 / 97997 - 1010

BEARBEITET VON PD Glade

E-MAIL

INTERNET www.bundespolicie.de

DATUM Potsdam, 20. Oktober 2011

AZ 22 - 10 00 05/VWD

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

HIER Stellungnahme des Sachverständigen PD Carsten Glade

BEZUG Ihr Schreiben vom 12. Oktober 2011

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – BT-Drucksache 17/6643 vom 20. Juli 2011

- Stellungnahme -

In vorliegender Angelegenheit nehme ich wie folgt Stellung:

Die Migrationslage in der Bundesrepublik Deutschland wird entscheidend durch die Entwicklungen des europäischen Integrationsprozesses geprägt. Die jüngsten Erweiterungen des EU- und Schengenraumes¹ haben zu einer beachtlichen geografischen Verschiebung der Außengrenzen bis ans Schwarze Meer geführt.

Der Wegfall stationärer und systematischer Grenzkontrollen an den Binnengrenzen erfordert die Durchführung von effektiven Ausgleichsmaßnahmen. Darüber hinaus kommt dem Schutz der Schengenaußengrenzen schon aufgrund der Garantenstellung eine hohe Bedeutung zu.

¹ Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 durch Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern und am 1. Januar 2007 durch Bulgarien und Rumänien; vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes im Jahre 2007 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) und 2008 (Schweiz)

Anfang der 90er Jahre verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland durch Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens bei der Grenzkontrolle an den Schengenaußengrenzen als Garant für die weiteren Schengen Staaten einzutreten. Die Luftgrenzen stellen neben den Seegrenzen in Ost- und Nordsee die Schengenaußengrenzen der Bundesrepublik Deutschland dar.

Stetig hoher Kontrolldruck an den Außengrenzen sowie die kontinuierliche Verbesserung von Sicherheitsmerkmalen in Identitätsdokumenten, beispielsweise durch die Erfassung biometrischer Merkmale, hat zu einer Veränderung der modi operandi bei der irregulären Migration in die Staaten der Europäischen Union geführt. Seither bilden selbstorganisierte unerlaubte Einreisen die Ausnahme.

Vielmehr werden zunehmend kriminelle Strukturen benutzt, um die Visaregelungen zu missbrauchen und Migranten nach Deutschland oder in die übrigen Schengen Staaten einzuschleusen.² Mit Hilfe von organisierten Strukturen werden u.a. in Form der mittelbaren Falschbeurkundung Ausweisdokumente auf falsche Identitäten ausgestellt.

Darüber hinaus sind seit Beginn des Wirkbetriebes des Visa-Informationssystems (11. Oktober 2011) auch die Sicherheitsanforderungen im Rahmen der Visaerteilung durch die Erfassung biometrischer Indikatoren angestiegen. Die Grenzbehörden der Schengen Staaten sind im Rahmen der Außengrenzkontrolle nach Art. 7 Abs. 3 Schengener Grenzkodex verpflichtet, die alphanumerischen sowie biometrischen Indikatoren der Visuminhaber mit dem Visa-Informationssystem abzugleichen.

Hierdurch werden die Möglichkeiten zur Feststellung gefälschter Visa weiter optimiert.

Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig erkennbar, dass die Feststellungen ge-/verfälschter Visa abnehmen (2010: 379, 2011(bis 30.09.): 199) und vielmehr die strafbewehrte Erschleichung echter Visa zunimmt. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken sind (rechtliche) Instrumentarien – wie der vorliegende Gesetzentwurf – unverzichtbar.

Das Phänomen der Visumerschleichung (durch die Bundespolizei festgestellt in 2009: 1.713, 2010: 1.686 und 2011 (30.09.): 1.467) stellt nach wie vor ein Hauptproblem bei der Bekämpfung der irregulären Migration dar.

Hierbei rückt nicht nur der Visumantragsteller im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfes, der zur Erlangung eines Aufenthaltstitels unrichtige oder unvollständige Angaben macht, in den grenzpolizeilichen Fokus. Vielmehr stellen die Personen, die „im Hintergrund“ agieren und Einladungen, Verpflichtungserklärungen und sonstige visumbegründende Referenzen abgeben, ein vorrangiges Problem dar. Dieser Personenkreis handelt regelmäßig organisiert und verwirklicht durch sein Handeln Straftatbestände nach dem Aufenthaltsgesetz (z.B. § 96 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG).

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, vor allem Personen, die durch rechtswidriges Verhalten bereits auffällig geworden sind, im Visumverfahren zu identifizieren, um damit die Entscheidungsfindungen im Visumverfahren auf valide Daten stützen zu können.

² vgl. Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, IV 1.2

Hierunter fallen neben Antragstellern, die bereits in zurückliegenden Visaverfahren durch Handlungen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfes ein Visum erschlichen haben oder gemäß dem Straftatenkatalog des § 2 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzentwurfes rechtskräftig verurteilt worden sind, auch die Einlader, Verpflichtungsgeber und sonstige Referenzpersonen, die im Rahmen des Visumverfahrens beteiligt waren.

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) sowie der Inbetriebnahme des VIS am 11. Oktober 2011 werden gegenwärtig Daten von Einladern und Verpflichtungsgebern erhoben und gespeichert. Dies geschieht jedoch nicht in dem Umfang, wie es die Visa-Warndatei vorsieht. Beispielsweise beinhaltet das Visa-Informationssystem keine Möglichkeiten der Eingabe von Warnindikatoren (zurückliegende Straftaten des Antragsstellers etc.), die zu einer effektiven Bekämpfung der Visaerschleichung erforderlich sind. Darüber hinaus beschränkt sich die verpflichtende Erfassung von Visa im Visa-Informationssystem derzeit nur auf ausgewählte Regionen (Nordafrika). Ferner werden im Visa-Informationssystem nur Visa für den Kurzaufenthalt (Kategorie C) und nicht für den längerfristigen Aufenthalt (Kategorie D) erfasst. Vor diesem Hintergrund hat der Datenbestand des Visa-Informationssystems hinsichtlich der Zielrichtung Bekämpfung irregulärer Migration eine erheblich geringere Qualität gegenüber den Daten der Visa-Warndatei.

Zu § 1 Absatz 1 Nummer 1 und 3 des Gesetzentwurfes

Die Visa-Warndatei soll neben den deutschen Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden auch die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden, in Folge als Grenzbehörden bezeichnet, unterstützen. Hierunter fallen neben der Bundespolizei auch die im Rahmen des § 2 Absatz 1 Bundespolizeigesetz eingesetzten Landesbeamten (Polizeibeamte der Freien Hansestadt Bremen und Hamburg sowie Polizeibeamte des Freistaates Bayern), die aufgrund bestehender Verwaltungsabkommen zwischen dem Bundesminister des Innern und den Bundesländern grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Im Übrigen sind darunter auch die in § 68 Bundespolizeigesetz definierten Organisationseinheiten der Bundeszollverwaltung zu subsumieren, die an einzelnen Grenzübergangsstellen mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragt sind.

Die vorgenannten Sicherheitsbehörden werden doppelfunktional tätig. Sie nehmen sowohl als Visumbehörde im Rahmen der Erteilung von Visa an der Grenze sowie als Sicherheitsbehörde im Rahmen der grenzpolizeilichen Kontrolle an der Grenze und im Grenzraum Aufgaben wahr.

Durch die Grenzbehörden wurden im Jahr 2011 (Stand: Oktober) 12.471 Ausnahmevisa an der Grenze ausgestellt. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um Ausnahmekonstellationen,

in denen es dem Antragssteller nicht möglich war, im Voraus ein Visum bei der Auslandsvertretung zu beantragen. Darüber hinaus ist ein unvorhersehbarer zwingender Einreisegrund erforderlich. Die Prüfung und Erteilung von Ausnahmevisa an der Grenze sind im Gegensatz zu dem Regelverfahren bei den deutschen Auslandsvertretungen nur in einem zeitlich und inhaltlich sehr eng begrenzten Rahmen möglich.

Dabei ist die "Belege- bzw. Aktenlage" zur Entscheidung meistens erheblich geringer und insbesondere die Entscheidungssituation zeitkritischer als im regulären Visumverfahren. Eine Aufforderung, ergänzende Belege etc. zur Entscheidung - wie im regulären Visumverfahren möglich - vorzulegen, scheidet aus tatsächlichen Gründen in der Kontrollsituation an der Grenze zumeist aus. Umfängliche Nachforschungen (Ermittlungen) sind insbesondere zur Unzeit kaum möglich. Bestehen begründete Zweifel bzw. können die unvorhersehbaren Ausnahmegründe nicht glaubhaft dargelegt werden, wird der Visumantrag abgelehnt und dem Drittstaatsangehörigen die Einreise verweigert. Durch die Visa-Warndatei ist es den Grenzbehörden zukünftig möglich, zeitnah auf weitere Informationen, die für das Visumverfahren von Bedeutung sind, zuzugreifen. Daher könnten u.a. Personen, die ggf. aufgrund bestehender (negativer) Einträge in den lokalen Visadateien, bewusst das Regelvisumverfahren an den Auslandsvertretungen umgehen und die Ausnutzung des zeitlich und inhaltlich sehr eng begrenzten Verfahrens der Visumerteilung an der Grenze beabsichtigen, effektiv identifiziert werden.

Die Anwendung der Visa-Warndatei unterstützt somit auch den Entscheidungsprozess über die Erteilung oder Verweigerung von Visa an der Grenze und stellt somit einen wichtigen Sicherheitsgewinn dar.

Neben der Aufgabe als „Visumbehörde“ ist die Aufgabe als Sicherheitsbehörde im Rahmen der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs eine Kernaufgabe der Grenzbehörden. Dabei werden aufenthaltsverhindernde sowie aufenthaltsbeendende Maßnahmen getroffen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland abzuwehren.

Hierzu zählt insbesondere die „Zurückweisung“ an der Grenze gem. § 15 Aufenthaltsgesetz.

Beim Überschreiten der Außengrenze sind Drittstaatsangehörige nach Art. 7 Abs. 3 Schengener Grenzkodex einer eingehenden Kontrolle zu unterziehen, die insbesondere eine intensive zielgerichtete Einreisebefragung umfasst, in welcher der Aufenthaltszweck sowie sonstige Belege näher verifiziert werden. Bei dem Phänomen der Visumerschleichung handelt es sich um ein Delikt, dessen Ermittlung umfangreicher polizeilicher Informationen bedarf. Durch die Visa-Warndatei können künftig Personen, die durch einschlägiges rechtswidriges Vorverhalten im Visumverfahren auffällig geworden sind, bei der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle leichter identifiziert werden. Die Notwendigkeit der Einführung eines wirksamen Hilfsmittels wie der Visa-Warndatei ist vor dem Hintergrund des stetig steigenden Reisenaufkommens, insbesondere im Flugverkehr, von herausragender Bedeutung, um die Garantenstellung und die Filterfunktion der Grenze in vollem Umfang gewährleisten zu können.

Darüber hinaus kann der obligatorischen Maßnahme der Annullierung von Schengenvisa (Rücknahme bzw. Ungültigmachen von Schengenvisa) im Rahmen der Zurückweisung effektiver nachgekommen werden (Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009).

Ferner dient die Visa-Warndatei der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung auch im Rahmen der Kontrolle im 30km-Grenzgebiet.

Vor dem Hintergrund des Wegfalls der stationären und systematischen Grenzkontrollen an den Außengrenzen und den nach wie vor zahlreichen Feststellungen irregulärer Migration im Schengenbinnenraum kommt der zulässigen Ausübung polizeilicher Befugnisse an den Binnengrenzen weiterhin erhebliche Bedeutung zu. Auch in diesem Zusammenhang können die Informationen der Visa-Warndatei im Rahmen von mobilen lageabhängigen Kontrollen insbesondere auf den Verkehrswegen Straße und Bahn genutzt werden, so dass die Identifizierung von Visumerschleichern sowie die Aufenthaltsbeendigung durch die zuständigen Behörden erleichtert wird.

Zu § 2 des Gesetzentwurfes

§ 2 des Gesetzentwurfes beinhaltet die Adressaten, die in der Visa-Warndatei gespeichert werden.

Der Anlass der Speicherung orientiert sich in Nummer 1 an einem abschließenden Katalog von Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz und Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und bezieht Straftaten mit ein, die im Zusammenhang mit Menschen- und Kinderhandel oder schwersten Betäubungsmitteldelikten stehen. Aus Sicht der Grenzbehörden wäre die Ausdehnung des Kataloges auf weitere besondere grenzbezogene Straftaten, die für das Visumverfahren von Bedeutung sind, zielführend und wirksam. Dies wären zum Beispiel Straftaten nach dem Waffengesetz (Verstoß gegen Verbringungsverbote i.S.d. §§ 51, 52 WaffG), Sprengstoffgesetz (z.B. § 40 Absatz 2 Nummer 1 SprengG) oder Strafgesetzbuch (z.B. unerlaubte Ein-/Ausfuhr radioaktiver Stoffe gem. § 328 Absatz 1 StGB).

§ 2 Absatz 1 Nr. 2 und 3 des Gesetzentwurfes betreffen Personen, die bereits durch rechtswidriges Verhalten im Rahmen des Visumverfahrens in Erscheinung getreten sind. Deren strafrechtliche Verurteilung ist zur Speicherung nicht erforderlich. Der vorgenannte Adressatenkreis ist für die Grenzbehörden insbesondere im Rahmen der Außengrenzkontrolle von besonderer Bedeutung.

Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 - Schengener Grenzkodex (SGK) - sind die Grenzbehörden der Schengen Staaten verpflichtet, zu prüfen, ob der Drittstaatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenze den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthaltes belegen kann, über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für die Dauer des beabsichtigten Aufenthaltes verfügt (siehe Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c SGK).

Eine nicht abschließende Liste von Belegen ist im Anhang I des Schengener Grenzkodex aufgeführt. Hierzu zählen auch Einladungen von Unternehmen, Behörden sowie Verpflichtungserklärungen gemäß §§ 66 Absatz 2, 68 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz.

Die Bundespolizei hat im Jahr 2010 insgesamt 20 wesentliche Ermittlungsverfahren³ wegen Einschleusens von Ausländern, die den Phänomenbereich Beihilfe zur Visumerschleichung durch Einlader zum Gegenstand hatten, geführt.

Der Personenkreis der Einlader, die im Visumverfahren falsche Angaben gemacht haben, wird von § 2 Abs. 1 Nr. 3 a des Gesetzentwurfes erfasst, so dass dies im Rahmen zukünftiger Visumverfahren berücksichtigt werden könnte.

Zu § 3 des Gesetzentwurfes

Dem Gesetzentwurf kann nicht entnommen werden, ob in der Visa-Warndatei Datensätze aus bisher bestehenden und für das Visumverfahren relevanten Datenbanken erfasst werden. Um bereits mit Inbetriebnahme der Visa-Warndatei wirkungsvoll das Phänomen der Visumerschleichung bekämpfen zu können, wird die Übernahme von bestehenden, speicherrelevanten Daten im Sinne der Visa-Warndatei (z.B. aus dem Bundeszentralregister) befürwortet.

Schlussbemerkungen

Ein Auskunftssystem zur Erlangung von Hintergrundinformationen im Verdachtsfall (Warndaten) ist von elementarer Bedeutung für eine qualifizierte Prüfung und Entscheidungsfindung im Rahmen der Erteilung von Visa an den deutschen Auslandsvertretungen sowie im Ausnahmefall an der Grenze. Es stellt sicher, dass Informationen von Personen, die in zurückliegenden Visaverfahren rechtswidrig in Erscheinung getreten sind, berücksichtigt werden können.

Darüber hinaus hat die Einführung der Visa-Warndatei auch für die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung an den Binnen- und Außengrenzen einen Mehrwert, da die gespeicherten relevanten Informationen den Entscheidungsprozess über aufenthaltsverhindernde und aufenthaltsbeendende Maßnahmen unterstützen.

Die mit der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 - Visakodex - geschaffene Harmonisierung der Voraussetzungen für die Erteilung von Visa sowie die Ausdehnung der sog. „Schengen-Botschaften“, in welchen sich die Mitgliedstaaten gegenwärtig im Rahmen der Visumerteilung vertreten, zeigt, dass der europäische Gesetzgeber den Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts als Ganzes betrachtet. Die Sicherheitsbehörden haben ein erhebliches Interesse daran, dass sicherheitsrelevante Informationen schengenweit gesteuert und abgerufen werden können.

Aus grenzpolizeilicher Sicht wird daher der zeitnahe Aufbau einer schengenweiten Visa-Warndatei, durch z.B. die Erweiterung der Speichermöglichkeiten im Visa-Informationssystem, als notwendig erachtet. Auf dieser Grundlage könnten die Mitgliedstaa-

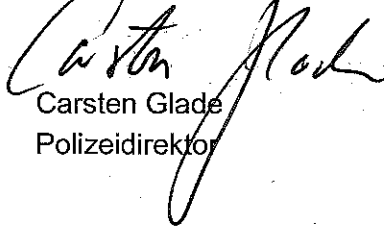
³ „Wesentliche Ermittlungsverfahren“ („WesEV“) sind alle Ermittlungsverfahren der Bundespolizei in Verbrechenstatbeständen sowie komplexe sonstige Ermittlungen bei denen es sich um Verfahren mit überörtlichen, überregionalen oder internationalen Bezügen und/ oder erheblicher Bedeutung handelt.

ten untereinander zweckgebunden Informationen zielgerichtet austauschen, was eine effektivere Bekämpfung des Phänomens der Visumerschleichung ermöglichen würde.

Die Visa-Warndatei könnte insoweit Vorbildcharakter für den europäischen Raum haben. Daher wird die Einführung einer (zunächst) nationalen Lösung mit zeitnaher Umsetzung befürwortet.

Abschließend betrachtet stellt die Visa-Warndatei ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration dar.

Mit freundlichen Grüßen



Carsten Glade
Polizeidirektor