

Innenausschuss
Protokoll
54. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am 24.10.2011, von 17.00 Uhr bis 19.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 17/6643

Ausschussdrucksache 17(4)350

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	3
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	5
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	6
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	7
V. Anlage A:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen – Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)367 A ff.	
• Dr. Thilo Weichert Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel 17(4)367 A	43
• Niko Härting Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin 17(4)367 B	46
• Jürgen Maurer Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden 17(4)367 C	49
• Carsten Glade Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam 17(4)367 D	51
• Hans-Hermann Schild Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden 17(4)367 E	55
• Sönke Hilbrans Rechtsanwalt, Berlin 17(4)367 F	63
• Dr. Christoph Sprich Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Berlin 17(4)367 G	68
Anlage B:	
Weitere Stellungnahme:	
• Peter Schaar Beauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 17(4)348	69

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am
24. Oktober 2011**

- | | | |
|----|----------------------|---|
| 1. | Carsten Glade | Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam |
| 2. | Niko Härting | Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin |
| 3. | Sönke Hilbrans | Rechtsanwalt, Berlin |
| 4. | Jürgen Maurer | Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden |
| 5. | Hans-Hermann Schild | Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht
Wiesbaden |
| 6. | Dr. Christoph Sprich | Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.,
Berlin |
| 7. | Dr. Thilo Weichert | Der Landesbeauftragte für den Datenschutz
Schleswig-Holstein, Kiel |

III. Sprechregister der Sachverständigen, Abgeordneten und Bundesregierung

<u>Sprachregister der Sachverständigen</u>	Seite
Carsten Glade	8, 20, 21, 27, 41
Niko Härting	10, 25, 38
Sönke Hilbrans	11, 30, 36
Jürgen Maurer	13, 22, 23, 28, 34, 36, 42
Hans-Hermann Schild	15, 23, 24, 29, 35, 40, 41
Dr. Christoph Sprich	17, 25, 38
Dr. Thilo Weichert	18, 32, 35
<u>Sprachregister der Abgeordneten</u>	
Vors. Wolfgang Bosbach	7, 9, 17, 19, 22, 24, 29, 36, 37
Dr. Hans-Peter Uhl	19
Rüdiger Veit	20, 21, 22, 30, 39, 39, 40, 41, 42
Hartfrid Wolff (Rems-Murr)	23, 24, 39
Ulla Jelpke	26, 29, 39
Memet Kilic	21, 33, 39
<u>Sprachregister der Bundesregierung</u>	
MinR´n Marie-Luise Streeck (BMI)	29, 41

IV. Protokollierung der Anhörung

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Herren Sachverständigen, herzlich Willkommen zur heutigen Sachverständigenanhörung. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen nicht nur für Ihr Kommen, sondern auch dafür, dass Sie die feste Absicht haben, uns bei den anstehenden Beratungen über den Gesetzentwurf der Bundesregierung und die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen mit Sachverstand zu begleiten und zu unterstützen.

Für die Bundesregierung darf ich den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Innern Dr. Bergner begrüßen. Wenn Sie sich noch schön machen wollen: Die Veranstaltung wird im Hauskanal des Deutschen Bundestages übertragen.

Wir haben schriftliche Stellungnahmen erbeten und sogar bekommen. Sie werden dieser Veranstaltung im Protokoll beigelegt. Darüber hinaus werden wir heute ein Wortprotokoll anfertigen. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt, also falls Sie sich versprochen haben oder noch die ein oder andere sprachliche Glättung vornehmen wollen, haben Sie da noch Gelegenheit. Dann wird eine Gesamtdrucksache erstellt mit dem Protokoll und Ihren Stellungnahmen, die dann auch im Internet erscheint.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 17.00 Uhr bis längstens 19.00 Uhr vorgesehen ist. Wir müssen nicht so lang machen, aber wir dürfen. Herrn Weichert habe ich vorab schon Dispens erteilt. Herr Weichert hat mir gesagt, dass er den Zug bekommen muss. Dafür haben wir Verständnis.

Einleitend haben Sie fünf Minuten Gelegenheit, das Wichtigste aus Ihrer Sicht zu sagen. Das klappt nie mit den fünf Minuten, aber vielleicht klappt es ja heute. Das ist fünf Mal der große Zeiger, einmal komplett rum. Natürlich schaffen Sie nicht alles hineinzubringen, was Sie gerne hineinbringen möchten. Ich verspreche Ihnen, dass Sie nachher bei der Fragerunde noch Gelegenheit haben, all das zu sagen, was Sie vorher nicht sagen konnten. Wenn sich die Frage nicht darauf bezieht, machen Sie es einfach wie die Politiker und sagen zunächst das, was Sie sagen wollen und beantworten dann die Frage.

Das sind die Regeln des heutigen Tages. Ansonsten geht es hier nicht zu ernst, sondern streckenweise auch fröhlich zu, obwohl wir es hier mit einer ernsten Materie zu tun haben.

Entsprechend alphabetischer Reihenfolge heiße ich Herrn Carsten Glade, Polizeidirektor bei der Bundespolizei, Potsdam, herzlich willkommen. Sie haben das Wort.

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, für die Gelegenheit zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, danke ich Ihnen. Sinn und Zweck der beabsichtigten Errichtung einer Visa-Warndatei und der damit verbundenen Änderung des Aufenthaltsgesetzes liegen in der wirksamen Veränderung des Phänomenbereichs der irregulären Migration. Dieser Phänomenbereich umfasst neben den Begleit- und Vorbereitungsstraftaten auch Dokumenten- und Schleusungskriminalität, insbesondere die Folgedeliktsfelder der illegalen Beschäftigung, des Rauschgift- und Waffenschmuggels sowie des Menschen- und Kinderhandels. Mit der Verhinderung der irregulären Migration werden aber auch nicht zuletzt Gefahren der politisch motivierten Kriminalität, insbesondere des internationalen Terrorismus, abgewehrt. Der Migrationsdruck auf die Industriestaaten Europas ist, wie auch die aktuellen Entwicklungen in Nordafrika zeigen, weiterhin ungebrochen. Die Bundesrepublik Deutschland hat als Zielland irregulärer Migration von Drittstaatsangehörigen an Bedeutung gewonnen und ist auch als Transitstaat weiterhin betroffen. Dabei setzt sich insbesondere der Trend scheinlegaler Einreisen über den Luftweg fort. Ursachen hierfür sind insbesondere die Kontrolldichte und das damit verbundene Entdeckungsrisiko an den Landauengrenzen. Es ist außerdem erkennbar, dass die Kosten für Schleusung auf dem Land- und Luftweg mittlerweile vergleichbar sind. Schließlich führen auch die attraktiven Preise für Flugtickets zu einer Steigerung des Passagieraufkommens an den Flughäfen, was die Grenzbehörden der Schengen-Staaten vor neue Herausforderungen stellt. Einen weiteren ganz wichtigen Faktor stellt die stark optimierte Dokumentensicherheit dar. Mit der Einführung biometrischer Merkmale in den Reisedokumenten und im Visumerteilungsverfahren wird das Handeln organisierter Flscherbanden zunehmend erschwert. Das hat zur Folge, dass stärkere Anstrengungen unternommen werden, echte Visa zu erschleichen. Dies belegen auch die rückläufigen Feststellungen bei ge- und verfälschten Visa, während Visa-Erschleichungen zugenommen haben. So wurden 2010 insgesamt 1.686 Feststellungen getroffen, während dieses Jahr bereits bis zum 30. September 1.467 Fälle registriert wurden sind. Es ist von einer Steigerung in diesem Jahr auszugehen. Nach dem Gesetzentwurf rückt nicht nur der Visumantragssteller, der zur Erlangung eines Aufenthaltstitels unrichtige oder unvollständige Angaben macht, in den Anwendungsfokus der Visa-Warndatei, vielmehr stellen die Personen, die im Hintergrund agieren und Einladungen, Verpflichtungserklärungen und sonstige Referenzen abgeben, ein vorrangiges Problem dar. Dies deckt sich

mit der grenzpolizeilichen Lage, wonach dieser Personenkreis häufig organisiert handelt und Straftatbestände nach dem Aufenthaltsgesetz verwirklicht. Ein Auskunftssystem zur Erlangung von Warndaten, also weiterer Informationen, ist daher für eine qualifizierte Prüfung und Entscheidungsfindung über die Erteilung von Visa von elementarer Bedeutung. Neben der Nutzung durch die deutschen Auslandsvertretungen unterstützt die Visa-Warndatei insbesondere die Grenzbehörden bei der Erteilungsprüfung von Ausnahmevisa an der Grenze. Im letzten Jahr wurden 23.000 solcher Ausnahmevisa ausgestellt. Hierbei handelt es sich – das legt schon der Name nahe – grundsätzlich um Ausnahmekonstellationen. Im Gegensatz zum Regelverfahren ist die Entscheidungsfindung in der grenzpolizeilichen Kontrollsituation von einem zeitlich und inhaltlich sehr eng begrenzten Prüfungsumfang geprägt. Durch die Visa-Warndatei ist es den Grenzbehörden zukünftig möglich, schnell und vor allem auch lückenloser auf entscheidungserhebliche Informationen zurückgreifen zu können. Die Visa-Warndatei hat auch eine wichtige Unterstützungsfunktion bei der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung an den Binnengrenzen. Trotz des Wegfalls der stationären und systematischen Grenzkontrollen an den Binnengrenzen werden weiterhin zahlreiche Feststellungen irregulärer Migrationen im Schengenbinnenraum getroffen. Informationen aus der Visa-Warndatei, die im Rahmen mobiler Kontrollen, insbesondere auf den Verkehrswegen Straße und Bahn, berücksichtigt werden können, werden zu einem Sicherheitsgewinn führen. Vor diesem Hintergrund und aus sicherheitspolitischen Gründen haben die Grenz- und Visumbehörden ein erhebliches Interesse daran, dass sicherheitsrelevante Informationen auch schengenweit gesteuert und abgerufen werden können. Aus grenzpolizeilicher Sicht wird daher der zeitnahe Aufbau einer schengenweiten Visa-Warndatei als notwendig erachtet. Durch die Möglichkeit, auf dieser Grundlage Informationen austauschen zu können, ließe sich der Phänomenbereich der Visumerschleichung mit all seinen Begleit- und Folgeerscheinungen effektiver und nachhaltiger bekämpfen. Die Visa-Warndatei könnte insoweit Vorbildcharakter haben, da sie begrenzte, ausgewählte und für künftige Visa-Verfahren relevante Daten aufhält. Daher wird die Einführung einer Visa-Warndatei im Rahmen eines zunächst nationalen Ansatzes mit zeitnaher Umsetzung befürwortet. Die Visa-Warndatei stellt ein wirkungsvolles Instrument zur Verhinderung der irregulären Migration dar.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Herr Glade, wir danken Ihnen. Es kann sein, dass Herr Härtling und Herr Hilbrans die Plätze getauscht haben. Es ist nicht weiter schlimm. Jedenfalls haben wir mit Mehrheit festgestellt, dass im Alphabet Herr Härtling der nächste Sachverständige ist. Sie sind Rechtsanwalt und hier für den Deutschen Anwaltverein Berlin als Sachverständiger eingeladen worden.

SV **Niko Härting** (Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich sitze hier für den Deutschen Anwaltverein. Der Deutsche Anwaltverein hat zu diesem Gesetzesvorschlag Stellung genommen. Wir haben dort in zwei Punkten Bedenken angemeldet, zu denen ich hier sprechen möchte, und einen dritten Punkt darf ich noch kurz anfügen. Der erste Punkt bezieht auf den § 2 Abs. 1 des Entwurfs und dort genauer gesagt die Nummer 3, nämlich auf die Speicherung der Daten der Einladenden. Da haben wir Bedenken, ob dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen Stand hält, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung wiederholt aufgestellt hat. Der einzige Anknüpfungspunkt für die Speicherung der Daten ist der, dass dort falsche Angaben im Zuge der Einladung bzw. im Zuge der Übernahme einer Verpflichtung zur Kostentragung gemacht werden. Das halten wir für zu wenig, wenn man es unter dem Bezugspunkt der Verhältnismäßigkeit bedenkt. Wenn man das hier nämlich beim Worte nimmt, dann reichen schon kleine versehentliche Fehler, die man macht als derjenige, der eine solche Einladung ausspricht, aus. Also, denken Sie nur einmal an Parteien, Verbände, Kirchen oder Sportvereine, die eine solche Einladung aussprechen. Da reicht schon ein kleines Versehen bei der Einladung aus. Das halten wir für zu wenig. Hier müsste aus unserer Sicht dahingehend nachgebessert werden, dass man doch hier zumindest eine Schuldhaftigkeit des Fehlers und eine gewisse Schwere des Fehlers zur Voraussetzung macht. In demselben Zusammenhang haben wir Bedenken, dass bereits die bloße Nichterfüllung der Zusage des Aufkommens für die Kosten des Lebensunterhalts – auch wiederum ohne einschränkende Voraussetzungen – ausreichen soll, hier die Speicherberechtigung auszulösen. Auch dort sind wir der Auffassung, dass es hier einer Differenzierung bedarf, was denn jetzt hier die Gründe dafür sind, dass im Nachhinein die Kosten nicht übernommen worden sind. Auch hier würden wir es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Anlass sehen, ein Verschuldenselement mit in die Norm aufzunehmen. Das ist das eine Bedenken, das wir hier haben. Das andere Bedenken ist an relativ versteckter Stelle, nämlich in § 13, wo uns Folgendes aufgefallen ist: In § 13 geht es um die Berichtigung und um die Löschung. Uns geht es vor allem um die Löschung der Daten. Dort heißt es zum einen, dass nach § 13 Abs. 4 pauschal alle Daten erst fünf Jahre nach ihrer Speicherung zu löschen sind. Dies ist doch eine recht weitgehende und eine recht lange Frist, die hier zur Löschung gesetzt wird. Jetzt könnte man meinen, dass dies abgemildert wird – bloß da setzen unsere Bedenken ein – nämlich durch den § 13 Abs. 2, wo es heißt, Daten seien unverzüglich zu löschen, „wenn sie für die Erfüllung der Aufgaben nicht mehr erforderlich seien.“ Wir haben zum einen eine sehr weitgehende Höchstfrist von fünf Jahren und dann eine Einschränkung dahingehend, dass unverzüglich nach Wegfall der Erforderlichkeit der Speicherung die Löschung eintreten soll. Dieses Kriterium der Erforderlichkeit halten wir für zu unbestimmt, weil es nicht mehr als

das wiedergibt, was sich unmittelbar aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem Erforderlichkeitsgebot, ableiten lässt. Hier sehen wir unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot Anlass zu konkretisieren, wann die Erforderlichkeit zum Wegfall kommt. Sicherlich auch mit Blick auf die Praxis – die Anwälte sind Praktiker –, dass sicherlich die Sicherheitsbehörden, wenn sie ihre Pflicht tun – also das ganz nüchtern gesprochen –, sehr zurückhaltend sein werden, mit der Annahme, dass Daten, die man dort hat, nicht mehr benötigt werden, nicht mehr erforderlich sind, wenn das nicht näher konkretisiert ist. Der letzte Punkt – da möchte ich mich ganz kurz fassen – ist die Änderung des Aufenthaltsgesetzes, wo nur ein sehr loser Zusammenhang zur Visa-Warndatei besteht. Das ist mehr eine zufällige Klammer, die um diese beiden Gesetzesvorhaben gezogen ist. Nichtsdestotrotz, das geht schon recht weit, was dort geregelt ist. Hier möchte ich Ihr Augenmerk auch insbesondere auf die Einlader und die Personen, die Verpflichtungserklärungen abgeben, richten. Nach dem vorgeschlagenen § 72a soll es tatsächlich so sein, dass jeder mit seinen Daten zum Abgleich gelangt, der eine Einladung ausspricht. Auch da kann man sich die Frage stellen, zumal Parallelvorschriften in § 73 Aufenthaltsgesetz und der Schengenverordnung bestehen, ob das nicht deutlich über das gesetzte Ziel hinauschießt. Da habe ich jedenfalls Bedenken. Mit Blick darauf, dass sich möglicherweise der Minutenzeiger schon fünf Mal weiterbewegt hat, möchte ich es dabei belassen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Härting. Nächster Sachverständiger ist Herr Sönke Hilbrans, ebenfalls Rechtsanwalt aus Berlin.

SV **Sönke Hilbrans** (Rechtsanwalt, Berlin): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, Sie haben vor sich eine Stellungnahme der Deutschen Vereinigung für Datenschutz e. V., auf die ich Bezug nehmen möchte. Ich möchte Ihnen an dieser Stelle zunächst nur drei bis vier Kernaspekte vortragen, nach denen Sie sich vielleicht überlegen, ob Sie eine Visa-Warndatei als Innenausschuss in dieser Form in Zukunft noch befürworten wollen. Ich habe im Blick, dass ich dem Ausschuss aus der letzten Anhörung noch ein paar Minuten schulde. Erstens: Anders als Herr Glade meint, halte ich den gegenwärtigen Zuschnitt der Visa-Warndatei nicht für eine Sammlung von entscheidungserheblichen Informationen, sondern es handelt sich um weiche Indikatoren für denkbare, zukünftige Unregelmäßigkeiten in Visa-Verfahren. Ich schließe mich, um es kurz zu machen, dem Kollegen Härting an. Es bedarf in der Tat einer Mindestschwelle von Verfehlung. Es bedarf einer Vorsatzschuld der Betroffenen. Ich möchte aber ergänzen: Es bedarf auch einer technisch korrekten, also in der Regel durch eine Bestandskraft eines dahingehenden Verwaltungsakts, oder eines dahingehenden Urteils, nicht unbedingt Strafurteils, gerechtfertigten Annahme, dass behördliche Vermutungen über Unzuverlässigkeit und

Gefährdungsindikatoren auch zutreffen. Im Moment, nach dem gegenwärtigen Zuschnitt, würden lediglich Einschätzungen von Sachbearbeitern einer Speicherung zu Grunde gelegt. Damit kann es gerade wegen der realen Verhältnisse im Visum-Verfahren nicht sein Bewenden haben. Visumantragsteller tun das häufig vom Ausland aus und da findet schon das deutsche Verfahrensrecht keine unmittelbare Anwendung. Sonstige Referenzpersonen sind nicht förmlich am Visumverfahren beteiligt. Sie können aus Sicht der Auslandsvertretungen, aus Gründen des Datenschutzes möglicherweise nicht einmal über die Ergebnisse der Überprüfungen der von Ihnen vorgelegten Dokumente und gemachten Angaben informiert werden. In einer solchen Situation entstehen eben mit der Sachbearbeitereinschätzung einer Unregelmäßigkeit allenfalls Indikatoren und weiche Daten. Auch der Gesetzentwurf sieht vor, dass diese Informationen, wenn sie in der Visa-Warndatei später auffällig werden, bei einem weiteren Antrag mit Personenidentität zu überprüfen sind. Die realen Verhältnisse im Visumverfahren führen aber höchwahrscheinlich nicht dazu, dass komplizierte Einzelvorgänge von den Auslandsvertretungen nachvollzogen werden. Im Gegenteil: Wir müssen damit rechnen, dass ein Eintrag in einer Visa-Warndatei von vornerein ein „Killerkriterium“ für jeden Visumantrag ist. Die Betroffenen haben in der Regel mit einer Ablehnung zu rechnen, zumal Anhörungen im Visum-Verfahren doch ein sparsames Gut sind, das nur selten ausgeteilt wird. Mit anderen Worten: Ein Katalog mit weichen Zuverlässigkeitskriterien führt auf der anderen Seite zu einer faktischen Einreisesperre. Das können Sie als Abgeordnete nicht wollen und das ist auch mit geordneten Verwaltungsverfahren und geordneter Sachverhaltsaufklärung durch die Visastellen in der Praxis nicht mehr zu vereinbaren. Zweitens: Prüfen Sie als Abgeordnete bitte genau, ob Sie eine weitere Infrastruktur für Sicherheitsbelange im Aufenthaltsrecht wirklich wollen und ob wir das wirklich brauchen. Wir haben bereits heute das Ausländerzentralregister, in dem Ausweisungsgründe, Wiedereinreisesperren und auch andere Angaben, die in die Visa-Warndatei eingepflegt werden sollen, bereits vorhanden sind, und in dem eine eigene Visodatei vorhanden ist. Wir haben das Bundeszentralregister, in dem rechtskräftige Verurteilungen auch von Menschen, die noch nie mit Ausländerrecht zu tun hatten, flächendeckend erfasst sind. Auch andere Behörden stellen hier Mitteilungen ein. Sie werden überrascht sein, wenn Sie reinschauen, was da so alles drin ist. Wir haben die Ausländerdateien A und B und wir haben vor allem die Visumdateien der Auslandsvertretungen, die man zur Funktionalitätsverbesserung vielleicht an einigen Stellen erweitern könnte, wo man vielleicht auch Kommunikationswege vereinfachen könnte, um eine ähnliche Funktionalität wie bei der Visa-Warndatei zu erreichen. Wir haben vor allem das Visa-Informationssystem (VIS) der Europäischen Union, das gerade an den Start geht, in dem sich die wesentlichen Informationen über Visumvorgänge noch einmal befinden. In dieser informationstechnischen Landschaft besteht aus meiner Sicht

kein Bedarf nach einer weiteren technischen Infrastruktur mit weiteren Spezifika, die mit den bestehenden Dateien in ihrer informationstechnischen und ihrer verwaltungslogischen Umgebung nicht koordiniert ist. Vor Verabschiedung einer Visa-Warndatei heutigen Zuschnitts bedarf es einer genauen Prüfung, ob Sie nicht auskommen können mit den vorhandenen Infrastruktur wie sie heute besteht. Mit dem Visa-Informationssystem der Europäischen Union in einer solchen Umgebung bedarf es einer sorgfältigen Vorabevaluation des denkbaren Nutzwertes, eines gedanklichen Stress- und Praxistests für eine solche Anwendung. Ich meine, es sind keine Millioneninvestition und 23 weitere Planstellen auf lange Sicht nötig, um den Effekt der Visa-Warndatei jedenfalls da, wo es auch wirklich für den Gesetzgeber interessant ist, nämlich in typischen Missbrauchskonstellationen, zu erzielen. Drittens: Datenschutzrechtlich, auf der Seite der verfahrensrechtlichen Sicherung für die Betroffenen, ist das Gesetz unter Standard. Denn weil sie es gerade mit Personen, mit Betroffenen der Datenverarbeitung im Ausland zu tun haben, kommen Sie nicht aus, wenn Sie nur annehmen, dass bloß doloses Handeln zum Eintrag in die Datei führt und deswegen eine Vorabanhörung vor einem Eintrag in die Datei nicht erforderlich ist und auch eine ad hoc Benachrichtigung nicht erforderlich ist. Sie werden die Qualität der Daten in der Visa-Warndatei nur sichern, wenn Sie die Betroffenen vorher angehört haben und wenn Sie – falls das aus welchen Gründen auch immer nicht erfolgen soll – jedenfalls aber die Betroffenen benachrichtigen. Viertens: Die Änderung des Aufenthaltsgesetzes – auch hier kann ich mich dem Kollegen Härting anschließen – ist nicht erforderlich. Wir haben unter dem Dach von § 73 Abs. 1 und 4 des Aufenthaltsgesetzes eine ausreichende Infrastruktur. Verbesserungen können da übrigens ohne Gesetzesänderung implementiert werden, schon durch schlichte Änderung der Verwaltungsanweisungen nach § 73 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Nächster Sachverständiger ist der Vizepräsident des Bundeskriminalamts in Wiesbaden. Herzlich Willkommen, Herr Maurer.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Herr Vorsitzender herzlichen Dank, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich nutze gerne die Gelegenheit, ein paar Anmerkungen zu machen, aus welchen Aspekten heraus die Frage der Visa-Warndatei und die Besonderheit des Abgleichverfahrens für uns von besonderem Interesse ist. Wir waren in der gesamten Diskussion seit Jahren beteiligt. Wir haben uns seit Jahren mit Stellungnahmen eingebracht in dem Prozess. Auch wenn sich der Gesetzentwurf aus unserer Sicht erheblich über die Jahre verändert hat, sind doch zwei wesentliche Ziele oder die zwei wesentlichen Ziele gleich geblieben. Erste Zielrichtung: Die Visumbehörden sollen bei der Frage unterstützt werden, vor Einreise von ausländischen Staatsangehörigen in die Europäische Union oder in

die Bundesrepublik Deutschland entsprechende Informationen verfügbar zu haben, um sich mit diesen Visumanträgen zu beschäftigen, und zum anderen sollen verhindert werden: Straftaten, die im engen Zusammenhang mit der Einreise von Personen in den Schengenraum eine Rolle spielen. Es ist schon einmal angesprochen worden, neben den Personen selbst, die das Visum beantragen, sind insbesondere Einlader von hohem Interesse. Dieses kann ich aus dem Ergebnis von Untersuchungen und Auswertungen der Polizei begründen. Wir haben bereits 2001 ein Projekt aufgelegt – das haben wir damals „Vostok“ genannt. Wir haben damals 200 gewerbs- und bandenmäßige Schleusungen bzw. Personen, die dort drin waren, analytisch untersucht, um festzustellen, was denn die gemeinsamen Verhaltensweisen bei diesen Personen waren. Wir haben festgestellt, dass sehr häufig, umfänglich unrichtige Angaben zum Aufenthaltszweck und zur Aufenthaltsanschrift gemacht wurden. Wir mussten damals konstatieren, wir können das heute auch noch konstatieren, dass im Zusammenhang mit derartigen Einladern man von Netzwerken, von Reisebüros, von Scheinfirmen sprechen kann, die bei verschiedenen unterschiedlichen Auslandsvertretungen Visa erschlichen haben. Um diese Visaerschleichung, diesen Prozess zu durchbrechen, ist es aus unserer Sicht, wie vom Kollegen der Bundespolizei schon dargelegt wurde, erforderlich, dass es eine zentrale Datei gibt, um Kenntnisse – Erkenntnisse zu entsprechenden Täuschungshandlungen zu speichern und diese den deutschen Auslandsvertretungen zur Verfügung zu stellen. Der Gesetzentwurf hat sich natürlich geändert, besonders in der Frage, welche Sicherheitsbehörden oder welche Behörden insgesamt auf die Visa-Warndatei Zugriff haben wollen. Der einmal diskutierte Zugriff von Sicherheitsbehörden ist nicht mehr vorgesehen, in Sonderheit ist auch nicht mehr vorgesehen, dass Sicherheitsbehörden in diese Datei einspeisen, in diese Datei zu speichern. Verpflichtung zur Zuspeicherung besteht nur noch für Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen, dann für die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten – also – Bundespolizei und Zoll sowie für Staatsanwaltschaften im Zusammenhang mit rechtskräftigen Verurteilungen. Die Frage, die das Bundeskriminalamt etwas stärker oder deutlich stärker interessiert, ist die Frage: Inwieweit kann man mit Hilfe dieser Datei oder mit dieser einzurichtenden Visa-Warndatei dem sicherheitspolitischen Ziel der Verhinderung von terroristischen Straftaten gerecht werden? Vernünftigerweise hat man Überlegungen angestellt, ein Datenabgleichverfahren zu schaffen. Dieses Datenabgleichverfahren gilt für alle Personen, für die in Deutschland eine Visumpflicht besteht. Diese Daten sollen abgeglichen werden mit der Antiterrordatei. In der Antiterrordatei sind gespeichert: Daten zum internationalen Terrorismus oder zu Hinweisen, die im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus stehen. Dies würde betreffen oder betrifft derzeit 128 Staaten und deren Staatsangehörige abzüglich derjenigen Staatsangehörigen, die im Rahmen des Konsultationsverfahrens zentraler

Behörden bereits überprüft werden. Einzelheiten sollen in dem entsprechenden Artikelgesetz geregelt werden. Der Abgleich – so ist es derzeit vorgesehen – müsste oder sollte durch eine besondere Organisationseinheit beim Bundesverwaltungsamt durchgeführt werden. Bei diesem Abgleich müssen natürlich die Bedingungen gelten, wie sie im Umgang mit der Antiterrordatei eben auch gelten. Da gibt es beispielsweise eine Besonderheit, dass in die Antiterrordatei Daten eingestellt werden, die verdeckt eingestellt werden. Die einstellende Behörde kriegt zwar eine Meldung, dass ein Hit auf dieses Datum stattfand, aber der Anfrager kriegt keine Meldung. Da gibt es Besonderheiten, die mit zu berücksichtigen wären, wenn diese Ausgleichsmaßnahme, dieser Abgleichsprozess installiert wird, wie man damit umzugehen hat. Details sind schon weitgehend im § 72a Aufenthaltsgesetz beschrieben. Insoweit möchte ich darauf nicht detaillierter eingehen. Der derzeit vorliegende Entwurf – ich habe es bereits angedeutet – weicht in einigen Punkten erheblich von den diskutierten Entwürfen ab. Zu nennen sind da die Bereiche der Zuspeicherung von Sicherheitsbehörden. Dann ist der Straftatenkatalog erheblich zusammen gestrichen worden und die Frage, wer Zugriff auf diese Dateien hat, ist auch verändert vorgeschlagen worden und geregelt worden. Gibt es eine Alternative zur Visa-Warndatei? Gibt es eine Alternative zu dem Abgleichverfahren? Aus meiner Sicht gibt es keine Alternative. Eine Alternative könnte sein, das KzB-Verfahren auszudehnen auf alle 128 Staaten. Ich glaube nicht, dass das wirklich diskussionsfähig ist. Stellt das Europäische Visa-Informationssystem (VIS) eine Alternative dar? Nein, nicht in der derartigen Ausgestaltung. Da wäre eine erhebliche Veränderung vorzunehmen, um einen entsprechenden ähnlichen Sicherheitsgewinn zu erzielen, wie das mit der Visa-Warndatei und dem Abgleichverfahren zu erzielen wäre. Mein Fazit derzeit an dem Punkt der Erörterung: Sowohl die Visa-Warndatei als auch das Abgleichverfahren erhöhen die Sicherheit in Deutschland. Wir haben Erfahrung im Umfang, auch im sensiblen Umgang, mit derartigen Daten gemacht. Im KzB-Verfahren werden pro Jahr etwa 1,5 Millionen, 1,3 Millionen Visumsanträge bearbeitet. Sicherheitsbedenken haben wir im letzten Jahr lediglich in 1.000 dieser Anträge gestellt, so dass man nicht unterstellen könnte, dass man im Übermaß von diesem Instrument Gebrauch machen würde. Soviel zu dem Zeitpunkt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Maurer. Nächster Sachverständiger ist Herr Schild. Herr Schild ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht in Wiesbaden.

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bin gebeten worden, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, und wenn eben gefragt wird, was die Alternative ist, so würde ich sagen,

sollten wir einen Blick auf Europa werfen, denn europarechtliche Regelungen spielen auch im Ausländerrecht in Deutschland eine Rolle. So brauchen beispielsweise die meisten Türken kein Visum mehr, aber darauf will ich nicht weiter eingehen. Nein! Entscheidend ist, meine Damen und Herren, dass wir europarechtlich das Visa-Informationssystem (VIS) durch die VIS-VO haben. Damit hätten wir eigentlich auch ein nationales VIS, ähnlich wie das Schengener Informationssystem. Ich habe eine Umsetzung der VIS-Verordnung in nationales Recht nicht feststellen können, außer – und das muss ich zu meiner schriftlichen Stellungnahme noch ergänzen – es gibt hier ein Gesetz, was noch nicht in Kraft getreten ist, das sog. VIS-Zulassungsgesetz für die Polizei, die Strafverfolgungsbehörden und die Nachrichtendienste, die auf das VIS-System auch zugreifen können sollen. Nur, interessanterweise hat Deutschland die zuständigen Behörden nicht gesetzlich bestimmt – Stichwort: Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ich soll klar erkennen können, welcher Bürger welche Daten über wen hat und das betrifft nicht nur die Bürger, sondern gilt insoweit auch die anderen Personen. Da hat die Schweiz hier eine ordentliche Regelung geschaffen. Das können Sie alles nachlesen. Das finden wir in Deutschland alles nicht. Wenn wir eine Alternative suchen, meine Damen und Herren, dann würde ich vorschlagen, Sie führen ein gemeinsames Verfahren ein, ähnlich wie das Schengener Informationssystem, springen über den datenschutzrechtlichen Tellerrand des BDSG hinaus und ergänzen dann die Datenfelder der N-VIS, die Sie aus sicherheitspolitischer Sicht unbedingt benötigen, als harte Daten und nicht als weichen Daten. Dazu habe ich meiner Stellungnahme Ausführungen gemacht. Und dann haben Sie das, was Sie wollen, Sie haben das N-VIS eingeführt und Sie haben auf diese Art und Weise auch gleichzeitig noch Ihren „Zubrot-Bereich“.

Das Einzige, was dann nicht erfasst ist, wären die Straftaten. Dafür haben wir aber das Bundeszentralregister (BZR) und da gibt es bestimmte technische Lösungen, das vernünftig zu lösen. Insoweit gibt es, meine Damen und Herren, aus meiner Sicht eine einfachere Lösung.

Ein größeres Problem sehe ich darin, dass, wenn wir an den Art. 2 denken, im Ausländerrecht die EG-Datenschutzrichtlinie voll zur Anwendung kommt und spätestens mit der Übergangsfrist nach den Vertrag von Lissabon, also in knapp drei Jahren, dann auch im Bereich der Sicherheitsbehörden die Datenschutzstandards der Richtlinie Anwendung finden müssen. Es sei denn, wir haben in dem jeweiligen Bereich gesonderte Ausnahmen, die wir gesondert festlegen müssen. Da sind wir in Deutschland, wenn wir so wollen, Drittstaat und Entwicklungsland. Wenn Sie eine solche Regelung einführen, müssten Sie in spätestens drei Jahren die Notbremse ziehen, ansonsten könnte ich mir vorstellen, hätten Sie ein Problem mit einer eventuellen Vorlage an den Europäischen Gerichtshof.

Meine Zeit ist fast um und insoweit bedanke ich mich.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen! Das bezieht sich aber nur auf Ihren Vortrag als Sachverständiger hier in diesem Gremium, ansonsten wünschen wir alles Gute. Herr Dr. Sprich, Sie sind der nächste Sachverständige für den BDI. Vielleicht sagen Sie mit einem Satz, was Sie dort machen.

SV **Dr. Christoph Sprich** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): Ich bin im Bereich Außenwirtschaftspolitik tätig.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Deswegen ist das Thema für Sie von Bedeutung.

SV **Dr. Christoph Sprich** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): Genau. Für uns ist der Wunsch nach Vereinfachung und Beschleunigung der Visaverfahren wichtig, weil die zügige Bearbeitung und Vergabe von Visa, Geschäftsvisa, von großer Bedeutung ist für die exportorientierte deutsche Industrie. Unternehmen müssen einfach die Möglichkeit haben, ausländische Kunden und Geschäftspartner hier in Deutschland zu empfangen und in dieser Hinsicht verspricht das Gesetz nach unserer Auffassung zunächst Erleichterungen und mehr Transparenz für die Behörden, so dass wir aus dieser Sicht auf eine Beschleunigung der Visavergabe hoffen. Allerdings meinen wir, dass das Gesetz nicht dazu führen darf, dass seriöse Unternehmen Probleme beim Einladen von Geschäftspartnern bekommen oder dass ihnen die Einladungen sogar unmöglich gemacht werden. Da ergeben sich doch einige Bedenken. Erstens ist so, dass nach § 2 Abs. 2 die Antragssteller auch dann gespeichert werden können, wenn sie falsche Angaben gemacht haben. Wir hatten das schon gehört. Wir haben uns nun gefragt, ab welchem Grad der Schwere nun eine Eintragung erfolgt? Schließlich können auch falsche Angaben versehentlich gemacht werden. Kleinere Verfehlungen stehen offensichtlich auf einer anderen Stufe als Sachverhalte, die zu gerichtlichen Verurteilungen oder Ähnlichem führen. Hier bitten wir noch um Präzisierung im Gesetzestext. Kleine Verfehlungen der Unternehmen dürfen eben nicht dazu führen, dass hier die Visavergabe unverhältnismäßig....

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Sprich, nur für das Protokoll, Sie meinen die Ziffer 2?

SV **Dr. Christoph Sprich** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): § 2 Abs. 1 Ziffer 2.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Dann ist es in Ordnung.

SV **Dr. Christoph Sprich** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): Zweitens: Einlader können auch für falsche Angaben verantwortlich gemacht

werden und da wollen wir nur darauf hinweisen, dass es auch Angaben gibt, die die Einlader, die Unternehmen nur aus der Hand der Einzuladenden weitergeben können. Hier sollte auch differenziert werden. Drittens: Das Auskunftsrecht über die gespeicherten Daten ist in § 12 ausdrücklich geregelt. Es besteht – und darauf wollen wir nur hinweisen – auch die Möglichkeit, dass Unternehmen von einer Eintragung nichts wissen oder – denken wir an kleine mittelständische Unternehmen – die vielleicht nicht wissen, dass es so eine Datei gibt. Hier nur die Anregung, ob vielleicht sogar ein Verfahren möglich wäre, Unternehmen im Inland dann auch bei Sachverhalten in Kenntnis zu setzen, die zu Eintragungen führen. Viertens: Beim Thema Verpflichtungserklärungen stellt § 2 Abs. 1 Ziffer 3 nur auf die Frage ab, ob der Geber der Verpflichtungserklärung seine Verpflichtungen erfüllt oder nicht, aber es gibt auch solche Fälle, in denen ein Recht auf Leistungsverweigerung besteht, wohl etwa dann, wenn die Kostenhöhe später weit über dem liegt, was zu erwarten war. Jetzt ist die Frage, ob die Formulierung des Gesetzes das nicht auch berücksichtigen sollte? Fünftens: Es stellt sich, insbesondere im Hinblick auf große Unternehmen, die Frage, wie sich Verfehlungen einzelner Mitarbeiter, Niederlassungen oder Unternehmensteile in der Visa-Warndatei niederschlagen. Die Frage ist, ob die Verfehlung eines einzelnen Mitarbeiters im Extremfall dazu führen kann, dass am Ende das gesamte Unternehmen dort in der Datei gebromarkt ist. Abschließend wollen wir noch einmal darauf hinweisen, dass Einladungen und Visaverfahren für viele tausend seriöse, exportorientierte Unternehmen von großer praktischer Bedeutung sind. Die Angst davor, auf die Visa-Warndatei zu kommen, darf Unternehmen nicht davor abschrecken, in Zukunft Einladungen auszusprechen oder auch Verpflichtungserklärungen abzugeben. Darauf sollte auch in der Umsetzungsphase des Gesetzes geachtet werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Dr. Sprich. Zum Abschluss dieser Sachverständigenrunde der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holstein, Herr Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank. Ich möchte in ein ähnliches Horn wie meine Vorredner stoßen. Ich sehe auch die Erforderlichkeit für die Visa-Warndatei in Frage gestellt. Es geht um die Vermeidung des Missbrauchs von Visa. Dieser Zweck lässt sich mit anderen Dateien erreichen, zunächst einmal dem Bundeszentralregister, dem Gewerbezentralregister, wo Straftaten gespeichert sind. Die Erforderlichkeit sollte man jetzt als Gesetzgeber prüfen und nicht erst dann, wenn man drei oder vier Jahre Erfahrungen gesammelt hat und Geld ausgegeben hat und unter Umständen schlechte Erfahrungen gemacht hat. Zweitens: Wir haben das Ausländerzentralregister – darauf wurde schon von Herrn Hilbrans hingewiesen –

wo eben die Straftaten gegen das Aufenthaltsgesetz gespeichert werden und auch umfassende Zugriffsmöglichkeiten heute schon bestehen, genau von Organisationen, die auch auf die Visa-Warndatei zugreifen können sollen. Was das missbräuchliche Verhalten zur Visumserlangung betrifft, darauf wurde von Herrn Schild schon hingewiesen, da haben wir auf europäischer Ebene das EU-Visa-Informationssystem (VIS). Es bleibt nur ein ganz kleiner Bereich, wo dann vielleicht zusätzliche Informationsgehalte, die wirklich relevant sind, entstehen, insbesondere gerade was die EU-Datei angeht. Langzeit-Visa-Missbrauch – das lässt sich auch anderweitig in den Griff bekommen. Eine zusätzliche Regelung ist der § 73 in dem Konsultationsverfahren. Wenn man das verhältnismäßig ausweitet, glaube ich, dass man alle Sachverhalte vollständig erfassen kann. Auf ein weiteres Problem wurde gerade eben hingewiesen. Die Auskunftsregelung, § 12, gibt keinerlei Rechtssicherheit. Da wurde nur der § 34 Ausländerzentralregistergesetz abgeschrieben, der wiederum vom § 19 BDSG abgeschrieben ist. Die Ausnahmeregelungen für eine Auskunftserteilung müssten, da es sich um Verdachtsdaten handelt, und auf der anderen Seite viele Ausnahmegründe des BDSG und AZRG gar nicht gegeben sind, eingeschränkt geregelt werden oder man sollte es vollständig lassen. Der letzte Punkt, den ich zu kritisieren habe, ist der Abgleich mit der Antiterrordatei. Ich denke, dass das gar nicht geht. Das ist nach dem § 72a Aufenthaltsgesetz verfassungsrechtlich hochproblematisch. Von dem Abgleich sind auch Personen betroffen, die sich völlig rechtskonform verhalten haben, und es gibt keinen zurechenbaren Anlass für diese Datenspeicherung. Das kann dann zur Folge haben – und darauf hat Herr Sprich auch hingewiesen –, dass Personen vom Einladen abgehalten werden, obwohl sie sich absolut rechtskonform verhalten haben, also dass sie sozusagen ihre Grundrechte nicht mehr wahrnehmen, weil da irgendwelche Daten gespeichert werden und abgeglichen werden. Es gibt in der Begründung keinerlei Erforderlichkeitsbegründung für diesen Datenabgleich. Wir haben dazu eben gehört, das wäre zur Terrorismusbekämpfung unbedingt notwendig. Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass ein Terrorist regelmäßig ein ordentliches Visaverfahren durchläuft, bevor er in die Bundesrepublik einreist. Zumindest ist die Art und Weise daran zu gehen und diese Daten zu erheben, sicher nicht geeignet. Ich meine, dass diese Änderungen unverhältnismäßig und deswegen verfassungswidrig sind.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Wir danken Ihnen, Herr Dr. Weichert. Wir danken auch den anderen Sachverständigen für die Expertise. Wir kommen jetzt in die Berichterstatter-Fragerunde. Ich darf nicht nur darum bitten, die Frage zu formulieren, sondern auch den Adressaten mitzuteilen, damit wir genau wissen, wer gefragt ist.

Abg. **Dr. Hans-Peter Uhl** (CDU/CSU): Damit kein falscher Eindruck entsteht, will ich kurz erläutern, warum ich auf eine Frage verzichte. Ich muss in einer Minute

gehen. Wir haben um 18.00 Uhr Landesgruppensitzung und um 17.00 Uhr ist Vorstand der Fraktion – eine sehr schlechte Terminierung. Das ist kein Vorwurf.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Es sind ja genügend von der CDU/CSU hier. Deswegen ist das nicht so schlimm.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Bevor Herr Uhl weg muss, kann ich eben kurz resümieren, dass einige der hier Anwesenden, nämlich zwei an der Zahl, uneingeschränkt das Unterfangen für richtig gehalten haben. Die Übrigen hatten unterschiedliche Bedenken. Ich lasse die der Verhältnismäßigkeit i. e. S. weg und widme mich dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit, die wir uns als Juristen auch genauso wie die Geeignetheit zunächst einmal als Frage vorzulegen haben, bevor wir zu Verhältnismäßigkeitserwägungen i. e. S. kommen. Da wüsste ich gerne, insbesondere von Herrn Glade und Herrn Maurer, welchen zusätzlichen Erkenntnisgewinn diese neu zu schaffende Datei im Verhältnis zu dem – Herr Schild hatte darauf hingewiesen – was wir auf europäischer Ebene oder in anderen deutschen Dateien bereits an Erkenntnismöglichkeiten haben bringen soll? Auf einen Aspekt möchte ich dabei besonders aufmerksam machen und dann bitte ich vor allem Herrn Schild noch einmal um seine Stellungnahme: Wenn ich das richtig sehe, erfasst das VIS alle Kurzzeit-Schengen-Visa und damit 93 Prozent in Zahlen. Eine deutsche Regelung für Langfristvisa, wenn ich es wiederum richtig verstehe, kann dann nur im Grunde genommen die Restzahl betreffen. Ausgerechnet bei Langfristvisa, die z. B. entweder zum Zwecke der Familienzusammenführung, der Arbeitsaufnahme oder aus sonstigen ganz besonderen Gründen beantragt werden. Es liegt eigentlich schon in der Natur der Sache, dass das ein Sachverhalt ist, der im Übrigen auch von den Ausländerbehörden und dann auch vom Auswärtigen Amt noch näher geprüft wird, als das normale Besuchsvisum. Der sich relativ schlecht eignet für einen, der in Deutschland irgendetwas Verbrecherisches oder jedenfalls Verbotenes zu tun beabsichtigt, ausgerechnet nun mit dieser Begründung ein langfristiges Visum anzustreben. Vor diesem Hintergrund frage ich eben noch einmal ganz spezifisch nach, auch Herrn Schild, aber auch noch erneut Herrn Glade, Herrn Maurer, was soll das eigentlich bringen, diese jetzige Neuregelung?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Glade, bitte.

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Also, ein Mehrgewinn ist auf jeden Fall schon einmal darin zu sehen, dass die Straftaten, die im § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfes genannt sind, im VIS so nicht gespeichert sind. Es ist im VIS überhaupt nicht vorgesehen, dass strafrechtlich in Erscheinung getretene Personen gespeichert werden.

*Zwischenruf BE **Rüdiger Veit** (SPD): Bundeszentralregister!*

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Im Bundeszentralregister – das stimmt. Da ist es so, dass wir die Möglichkeit haben, Ersuchen zur Abfrage im Bundeszentralregister zu stellen. Das Antragsverfahren dauert aber mehrere Tage. Ich glaube, die Auslandsvertretungen haben in diesem Zusammenhang gar keinen Zugriff auf das Bundeszentralregister. Das ist nicht die geeignete Form der Abfrage.

*Zwischenruf BE **Memet Kilic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Eine Abfrage über das Ausländerzentralregister ist sofort möglich.*

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Die Ausgangsfrage zielt auf den Mehrwert gegenüber dem VIS ab. Im Ausländerzentralregister werden grundsätzlich auch keine Straftaten gespeichert. Insofern ist das zum Ausländerzentralregister Gesagte nicht ganz zutreffend, dass dort alle Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz enthalten wären. Es sind hier nicht die unter § 2 Abs. 1 Nr. 1 b bis d des Gesetzentwurfes aufgeführten Straftaten enthalten und bei § 2 Abs. 1 Nr. 1a des Gesetzentwurfes allenfalls der § 95 Abs. 1 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz, d. h. der Straftatbestand der unerlaubten Einreise. Die unerlaubte Einreise findet sich in der Tat im Ausländerzentralregister wieder. Ansonsten sind keine Straftaten im Ausländerzentralregister gespeichert. Wir haben für diesen Bereich eine Lücke.

Ein weiterer Punkt ist, dass die Einlader, Verpflichtungsgeber und sonstigen Referenzpersonen zwar im VIS gespeichert werden können, es dazu aber keinen Warnhinweis gibt. Das heißt, nur die Tatsache, dass sie wissen, jemand hat eine Einladung abgegeben oder eine Verpflichtungserklärung abgegeben, hilft Ihnen als Sicherheitsbehörde oder als Visumbehörde auch nicht weiter. Da ist im Antragsverfahren zwingend ein Warnhinweis – der Hinweis, dass es sich hierbei z. B. um eine Person handelt, die schon einmal falsche Angaben gemacht hat und die insofern schon einmal auffällig in einem Visumverfahren geworden ist – erforderlich. Dann kommt noch hinzu, dass es häufig so ist, dass sowohl eine Einladung, eine Verpflichtungserklärung oder eine verpflichtungsgebende Person oder sonstige Referenzen, z. B. Angaben über Geschäftstermine oder Ähnliches, vorliegen. Das VIS sieht aber letztendlich nur einen Speichersachverhalt vor. Das heißt, Sie können letztendlich auch nur einen dieser Datensätze dort speichern. Sie müssen sich dann entscheiden, ob Sie den Einlader, Verpflichtungsgeber oder die sonstige Referenzperson speichern, wenn z. B. falsche Angaben in diesem Verfahren gemacht wurden. Auch dies stellt gegenüber der europäischen Regelung des VIS einen Mehrwert dar.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Maurer, bitte!

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Ich möchte es nur ergänzen im Zusammenhang mit der Frage Mehrwert für die Prävention oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Es wäre natürlich fehlerhaft anzunehmen, dass die Daten, die sich in der ATD befinden, bereits in anderen Dateien sind, wie z. B. AZR oder Zentralregister oder was auch immer. Die Überprüfung, die wir derzeit für 28 Staaten im Konsultationsverfahren machen, gehen natürlich deutlich über das geplante Ausmaß der Überprüfung, wie es im Visa-Warndatei-Gesetz vorgesehen ist, hinaus. Insoweit: Durch diese Überprüfung haben wir eine Chance, die Einreise von Personen zu verhindern, bei denen wir davon ausgehen müssen oder bei denen Tatsachen dafür sprechen, dass sie terroristische Aktivitäten planen oder unterstützen. Und: Auch die Frage Kurzzeit- oder Schengen-Visa-Langzeitvisum: Es ist nicht die Frage, dass wir nicht davon ausgehen können, dass terroristisch geneigte Personen vermutlich kein Langzeitvisum beantragen werden. Das ist nicht das Thema. Das Thema ist, dass Personen, Einlader massiv eine Rolle spielten bei der Frage, anderen Personen die Einreise zu ermöglichen. Das heißt, es können für sich genommen unbelastete Personen sein, aber der Abgleich zwischen den Daten, die 38 Sicherheitsbehörden in Deutschland unter ganz eng begrenzten gesetzlichen Gesichtspunkten in die ATD einstellen, an diesem Datenbestand vorbeizuführen, ist die Frage, sind diejenigen Personen, die nach Deutschland einreisen wollen. Sicherheitszugewinn haben wir im KzB-Verfahren. Das lässt sich auch an Einzelbeispielen erläutern. Die Frage, ob das massiv dazu führt, dass die Industrie behindert wird, ob Firmen behindert werden, würde ich schlichtweg verneinen bei der Anzahl, um die es geht. Definitiv können wir belegen, dass wir in den letzten Jahren im Stande waren, in einer gewissen Anzahl, Personen mit Sicherheitsbedenken zu versehen. Wir können nicht sagen, wie viele Personen letztlich dann kein Visum bekommen haben, aber wir können nachvollziehen, wann es möglich war und wie es möglich war. Das ist per se ein Sicherheitsgewinn. Wenn wir das ausdehnen – auf alle visumspflichtigen Staaten, haben wir einen entsprechenden größeren Sicherheitsgewinn zu erwarten, weil natürlich auch Personen, die nach Deutschland eingeladen werden, und weil natürlich auch Einlader berücksichtigen, was die konkrete rechtliche Situation in Deutschland ist. Da gibt es immer wieder Ausweichmöglichkeiten. Soviel zu dem Zugewinn oder dem Sicherheitsgewinn, den wir uns davon versprechen.

*Zwischenruf BE **Rüdiger Veit** (SPD): Dann ist das eine allgemeine Datei und keine Visa-Warndatei.*

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das war mehr Feststellung als Frage, oder?

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Natürlich stimme ich voll und ganz innerlich mit dem überein, was Herr Glade gesagt hat. Ich habe mich nur noch einmal bezogen auf den Aspekt der Prävention und der Bekämpfung von Terrorismus. Ich wollte diese Ausführungen jedoch nicht noch einmal wiederholen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Hartfrid Wolff, bitte.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)** (FDP): Es ist schon ganz interessant...

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Oh, Entschuldigung. Mein Fehler. Herr Schild, bitte.

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Wir haben zwei Probleme. Das erste Problem ist, dass wir ein Schengen-Visum haben. Ein Schengen-Visum wird nach europäischem Recht erteilt und insoweit wird es auch von dem VIS erfasst. Das ist die eine Baustelle. Wenn Sie Terroristen nach außen hin abwehren wollen und diese wissen, dass ein Abgleich nach deutschem Recht stattfindet, dann beantragen die, wenn es sich um ein Kurzzeitvisum handelt, ein Schengen-Visum in einem anderen Mitgliedstaat. Wir haben noch 26 andere EU-Staaten, Tendenz steigend. Das ist insoweit kein Problem. Da habe ich persönlich das Problem, dass wir dann zwar Deutschland als solches abschotten können, aber wir nicht von den anderen Schengen-Visa gefeit sind, die zu uns kommen, und damit sehe ich keinen Sicherheitsgewinn. Bezüglich der 7 Prozent – angeblich sind es nur 7 Prozent nationale Visa – habe ich als nationaler Gesetzgeber die volle „Lufthoheit“, was die Regelungskompetenz betrifft.

Was die Schengen-Visa betrifft, sehe ich das Problem, dass wir nach der VIS-Verordnung europarechtlich Vorgaben haben und die VIS-Verordnung macht in den Erwägungsgründen klar, dass hier auch die Rechte des Betroffenen sichergestellt werden sollen und sieht z. B. im Art. 38 Informationspflichten vor; z. B. über die Zwecke der Datenverarbeitung im Rahmen des VIS. Übersetzt wäre das bei uns die Erhebung, Verarbeitung, Nutzung im Sinne des Sprachgebrauchs des BDSG. Hier bestehen Informationspflichten, diese hätten Sie, wenn Sie in dem Gesetzentwurf den Art. 2 umsetzen wollen und im Ausländergesetz einen entsprechenden Abgleich einbringen wollen, nicht erfüllt. Wenn wir es jetzt auf die nationale Ebene herunterbrechen, haben wir die Möglichkeit nach Art. 30 der Verordnung, auch nationale Dateien zu führen und Daten zu speichern, dies bis zu einem gewissen Rahmen. Hier meine ich, könnte man auch daran denken, für Schengen-Visa noch zusätzliche Daten zuzugeben, wie sie von Herrn Glade angesprochen worden sind. Was das Bundeszentralregister und den Strafnachrichtenaustausch betrifft, haben Sie schon das Problem, dass das BZR ein ziemlich altes Register ist. Aber man müsste in der Zwischenzeit technisch in

der Lage sein, auch ein automatisiertes Abrufverfahren zu machen und nicht ein Auskunftersuchen per Telefax oder irgendwas, wie wir es früher im Strafgericht gemacht haben, an das BZR zu richten. Das wäre aus meiner Sicht in einem Artikelgesetz, Art. X, bei irgendeinem Gesetz, wo Sie es hinten anhängen können, dass sämtliche Auslandsvertretungen sofort elektronisch jederzeit im Abrufverfahren an die BZR-Daten kommen können. Der Rest ist im Rahmen eines Verfahrensverzeichnis oder einer Meldung, wie die EG-DS-Richtlinie so schön sagt, zu regeln. Das ist eine Sache, diese hätten Sie schon vor ein paar Jahren regeln können, wenn Sie wirklich einen solchen Bedarf dafür haben. Dadurch, dass es nicht geregelt wird und sich der Gesetzgeber nun auf das Visa-Warn-Gesetz konzentriert, habe ich eher den Eindruck, dass wir den Bedarf nicht haben. Denn wenn ich den Bedarf wirklich habe, weiß ich, dass der Bundestag dann schnell arbeiten kann. Das habe ich schon erlebt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Da könnte ich Ihnen aus meiner anwaltlichen Praxis was über gerichtliche Verfahren sagen.

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Dazu sage ich nichts, denn meine Verfahren sind manchen Anwälten zu schnell.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ehrlich? Kommen Sie ins Rheinland, da sind Sie herzlich Willkommen. Hartfrid Wolff, bitte.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)** (FDP): Es ist schon interessant, wenn die SPD-Fraktion vor allem die Erforderlichkeit in Frage stellt und lieber den Zugriff auf deutlich mehr Daten haben möchte, als es möglicherweise durch die Visa-Warndatei überhaupt in Betracht kommt. Auch wenn ich mir anschau, wie der Gesetzentwurf in der letzten Legislaturperiode aussah, war er doch etwas anders und auch deutlich eingeschränkter zu dem, was zumindest in der letzten Legislaturperiode auch durch die SPD-Fraktion schon vorgelegt worden war. Insofern finde ich es schon sehr interessant, dass wir hier eine deutlich fokussiertere Version auf dem Tisch haben. Mich würden ein paar Fragen interessieren. Zunächst einmal an die Sachverständigen Härting und Dr. Sprich. Vor allem auch die Frage, inwieweit die von Ihnen aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang stehen, gerade was das Thema falsche Angaben angeht oder auch das Thema der Erforderlichkeit zum Löschen, inwieweit hier eine Konkretisierung rein rechtstechnisch im Gesetz nötig ist oder ob wir diese Unklarheiten, die hier an der Stelle möglicherweise bestehen über eine Durchführungsverordnung anpassen können? Inwieweit also besteht hier rechtstechnisch aus Ihrer Sicht die Möglichkeit einer Durchführungsverordnung, z. B. hinsichtlich der Schwere des Fehlers bei den Angaben möglicherweise

agieren zu können? Zweitens: Mich würde von Herrn Dr. Sprich interessieren, oder auch wie groß die Bedeutung des Beschleunigungseffektes bei der Visa-Vergabe ist und inwieweit Sie auch einen Zusammenhang sehen, dass möglicherweise auch hier die Visa-Erleichterungen, die angedacht sind, in Richtung Russland hineinspielen können? Welche Bedeutung hat das gerade für Ihre Mitgliedsunternehmen? An Herrn Maurer gerichtet hätte ich das Interesse zu erfahren, wie er § 72a gerade aus seiner fachlichen Sicht her beurteilt? Welche Bedeutung hat das für Sie?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Hartfrid. Herr Härting, bitte.

SV **Niko Härting** (Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin): Ich denke unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten bleibt wohl nur die Möglichkeit, es im Gesetz zu regeln. Da kann ich mich sehr kurz fassen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Dr. Sprich.

SV **Dr. Christoph Sprich** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): Die Konkretisierung müsste meines Erachtens schon auch tatsächlich im Gesetz erfolgen. Wir haben jetzt keinen Einfluss darauf, was nachher in der Durchführungsbestimmung steht und das ist doch die Frage, die am häufigsten bei unserer Abfrage von den Mitgliedsverbänden genannt wurde. Man weiß nicht, was jetzt hier falsche Angaben sind, wie genau wird das genommen usw. Zur Frage der Beschleunigung der Verfahren erhofft man sich viel. Also die Verfahren sind auch in Bezug auf Russland nicht berechenbar in der Länge, weil die Beamten wohl auch keine Klarheit in angemessener Zeit kriegen. Sie kriegen keinen Überblick über die Daten zu spezifischen Personen, müssen Abfragen starten, müssen auf unterschiedliche Datenquellen zugreifen. Da sind wir tatsächlich hoffnungsvoll, dass die Bearbeitungszeiten sich beschleunigen können, aber das kann ich auch nur beurteilen, aufgrund der Informationen, die ich auch wiederum von Beamten und vom Auswärtigen Amt erhalte.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die letzte Frage ging an Herrn Maurer.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Der § 72a heißt „Abgleich von Visumantragsdaten zu Sicherheitszwecken“. Genau darauf möchte ich mich nur beziehen. Er ist für die Frage der präventiven und repressiven Bekämpfung von Terrorismus entscheidend und bedeutsam. Was im § 72a auch gemacht wurde –es ist aus meiner Sicht ein Verfahren beschrieben, das genauso wie es dort beschrieben ist, auch funktionieren kann, das alle Gesichtspunkte von Datensicherheit und Datenschutz berücksichtigt. Es sind dort Filter eingebaut, bevor es zu einer Entscheidung kommt und als Endergebnis dieses Prozesses des

§ 72a steht nur ein Votum der Sicherheitsbehörden, ob sie Bedenken haben oder nicht. Dieses Votum ist überprüfbar und kann auch im Nachgang überprüft werden. Es ist dokumentierbar. Es kann protokolliert werden. Es gibt – wenn man die Formulierung betrachtet – keine Lücke bei der Frage wichtig, erforderlich? Ja, im Einzelfall kann es entscheidend sein und Einzelfälle sind im Bereich der Terrorismusbekämpfung wichtiger und einschlägiger zu betrachten als eine Summe von Massendelikten. Wenn es gelingt durch so eine Maßnahme einen einzigen Täter von der Einreise und von seinem Fahrplan abzuhalten, hat man schon sehr viel erreicht damit.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Veit, direkt dazu?

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Nicht direkt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Dann machen wir in der Runde weiter. Frau Jelpke, bitte.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich möchte zumindest noch einmal die Vorbemerkung machen, dass wir hier wieder Sachverständige aus der Exekutive haben. Das richtet sich nicht gegen Herrn Glade und Herrn Maurer, aber hier werden im Grunde Regierungspositionen vertreten und eigentlich ist es vorgesehen, dass wir hier eine unabhängige Sachverständigenanhörung haben. Nichtsdestotrotz, die Herren sind da und deswegen hätte ich auch schon zwei Nachfragen an sie. Zum Ersten an Herrn Glade: Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme davon, dass es in 1.686 Fällen zu einer durch „die Bundespolizei festgestellten Visumserschleichung im Jahr 2010 gekommen ist.“ In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage an die Bundesregierung heißt es dort mit einer etwas anderen Zahl von 1.668, dass es sich hier um Verdachtsfälle handelt. Mich würde es schon einmal interessieren, wie oft sich denn dieser Verdachtsfall im Jahre 2010 bestätigt hat? Sind das jetzt Ihre Zahlen, die sogar höher sind? Die Bundesregierung hat mir, wie gesagt, geantwortet, dass es ein Verdacht sei. Wie oft hat es sich denn tatsächlich bestätigt, so dass hier von einem Visumsmissbrauch die Rede sein kann? Darüber hinaus würde ich auch ganz gerne wissen – auch von Herrn Maurer –, welche Ausweichtaktiken organisierte Kriminelle nach Einführung einer Visa-Warndatei ergreifen könnten? Welche konkreten Gefahren sehen Sie da? Können Sie das noch einmal erläutern? Ebenfalls wundert mich sehr – das kann wahrscheinlich eher die Bundesregierung beantworten, dass die Sachverständigen Hilbrans, Schild und Dr. Weichert haben es gemeinsam kritisiert und angesprochen, – dass in dem Gesetzentwurf im Grunde genommen eine erforderliche Gesetzesbegründung fehlt und zwar für den Zusammenhang Antiterrorabgleich bzw. auch insgesamt für die erforderliche Darlegung, warum und weshalb man jetzt so eine Visa-Warndatei braucht. Es

wäre mir sehr lieb, wenn die Sachverständigen das auch noch einmal vertiefen. Mich wundert es jedenfalls sehr, dass das nicht enthalten ist. Darüber hinaus würde ich die letzten drei Sachverständigen auch fragen wollen, was Sie denn glauben, was die Treffer in der Visa-Warndatei sind, bei denen es automatisch zu einer Ablehnung des Visums kommen kann? Es wird auch davon gesprochen, dass etwa ein Zeitfenster von 1 bis 2 Minuten vorhanden ist, um so einen Visa-Antrag zu bearbeiten. Welche Folgen kann das eben auch für die entsprechenden Ablehnungen bzw. für Einträge haben? Eine Frage hätte ich auch noch insbesondere an Herrn Schild und an Herrn Hilbrans: Können Sie noch einmal genau darlegen, was diese Vorgaben auf EU-Ebene bedeuten, also Visa-Kodex, Visa-Verordnung usw. im Zusammenhang mit den Neuerfassungen dieser Visadatei, auch was die verfassungsrechtliche Frage dabei angeht? Herr Hilbrans hat dazu Stellung in der Stellungnahme genommen und auch Herr Schild, aber vielleicht können Sie es hier noch einmal vertiefen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Glade, bitte.

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Zuerst einmal zur Statistik: Nach unseren Statistiken hatten wir im Jahr 2010 1.686 Verdachtsfälle der Visa-Erschleichung. Verdachtsfälle deswegen, weil es sich um eine Eingangsstatistik handelt, die in der Bundespolizei geführt wird. Das heißt, es wird der Fall so behandelt, wie er sich letztendlich bei der Erstbehandlung, sprich bei dem Aufgriff durch die Bundespolizei dargestellt hat. In den meisten Fälle davon dürfte der Zweck der Reise nicht entsprechend dargelegt worden sein oder dieser hat nicht dem tatsächlichen Reisezweck entsprochen. Das sind also praktisch die Einschätzungen, die zunächst vor Ort durch die eingesetzten Beamten getroffen werden. Was letztendlich dabei strafrechtliche herauskommt oder zu welcher Art der Verurteilung es nachher führt, das kann man zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhersagen. Das ist eine Eingangsstatistik. Das ist das, was bei uns statistisch ausgewertet wird.

Ich möchte aber noch zu der von knapp 1.700 Fällen der Visumerschleichung etwas anmerken. Mittlerweile ist die Bundespolizei nicht nur unmittelbar an der Grenze, im grenznahen Bereich oder an den Schengen-Außengrenzen auf Flughäfen oder Seehäfen tätig. Sondern im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie bringen wir Dokumenten- und Visumberater an die Auslandsvertretungen. Ich möchte hierzu eine Zahl nennen, um die soeben gemachten 1.700 Fälle von Visumerschleichungen zu relativieren. Durch den Einsatz und entsprechende Beratung unserer Dokumenten- und Visumberater sind im Jahr 2010 allein ca. 10.800 Visumanträge an deutschen Auslandsvertretungen abgelehnt worden. Das sind Fälle von Ablehnungen, in denen nicht etwa die Antragsunterlagen nicht vollständig waren, sondern das sind Fälle, in denen es sich zum Großteil auch um Visa-Erschleichungen oder zumindest den Versuch der Visa-Erschleichung

handelt. Dann muss man, um diese Zahl in Relation zu setzen, berücksichtigen, dass das Dunkelfeld nicht berücksichtigt wird. Zudem hat die Bundespolizei derzeit 34 Dokumenten- und Visumberater, und damit nicht an allen Auslandsvertretungen, eingesetzt. Der eigentliche Hauptakteur sitzt hier letztendlich nicht am Tisch. Das wären das Auswärtige Amt bzw. die Auslandsvertretungen. Wir wissen nicht, wie viel zusätzliche Anträge davon weltweit an Auslandsvertretungen abgelehnt wurden und wie viel davon Visa-Erschleichungen waren. Die o. g. Zahlen beruhen allein aus Erkenntnissen der Bundespolizei. Das heißt, die Feststellungen im Inland, ca. 1.700 Fälle sind mit den ca. 10.800 Fällen, die wir über unsere Dokumenten- und Visumberater festgestellt haben, zu addieren.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Maurer, bitte.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Vielen Dank, Frau Jelpke, auch für die Frage und die Richtung der Frage. Als Experte mit 30 Jahren in dem Geschäft bin ich auch gerne bereit, meine Einschätzung zu sagen. Wir sind kompromissfähig – in hohem Maße kompromissfähig. Wenn Sie mich fragen, ob es wirklich vernünftig ist, auf die Betrachtung von organisierten Kriminellen zu verzichten und das tut man letztlich, würde ich „Nein, das ist jetzt nicht vernünftig“, aber wenn es der politische Kompromiss ist, dann können wir sehr gut mit diesem Kompromiss umgehen, aber in dem neuen Verfahren und auch im Abgleichsverfahren spielt Organisierte Kriminalität in dem Kontext keine Rolle mehr. Das ist der erste Punkt. Der andere Punkt weitere Auswirkungen. Auswirkungen, die wir haben, sind, dass wir anders als im KzB-Verfahren keine Empfehlungen mehr aussprechen, wenn Informationen im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität vorliegen, mit Ausnahme Rauschgiftkriminalität. Es gibt keine exakten Erhebungen, wie sich die 1.000 Vorgänge, wo wir Sicherheitsbedenken geäußert haben, genau darstellen. Es ist durchaus denkbar, dass etwa 500 von diesen Vorgängen auch durch andere Maßnahmen hätten festgestellt werden können, dadurch, dass andere Dateien überprüft worden wären, aber es bleibt aus meiner Sicht ein erheblicher Anteil von Informationen, die an anderer Stelle nicht festgestellt worden wären. Das gilt für die Organisierte Kriminalität, wenn es um die Arbeitsdateien PIOS geht, also Arbeitsdateien PIOS Rauschgift, Arbeitsdateien PIOS Organisierte Kriminalität. Das sind alles Daten, die sich nicht in anderen Informationssystemen befinden und besonders eklatant wird es bei der ATD. In der ATD sind Informationen und müssen Informationen sein, die deutlich über die Frage rechtskräftiger Verurteilungen hinausgehen. Also insoweit ist, wenn man auf dieses Instrument und dieses Abklärungsmöglichkeiten verzichtet, hat man mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen. Das gilt – und – das hat man hingenommen und akzeptiert, schon für die Organisierte Kriminalität, weil

es keine Rolle spielt in dem Kontext. Aber es gilt oder es gelte in Sonderheit für die Prävention und Ermittlung im Bereich der Terrorismusbekämpfung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Maurer. Die Bundesregierung ist gefragt worden. Zu uns gekommen ist die zuständige Referatsleiterin aus dem BMI. Ich darf Sie bitten, sich kurz für das Protokoll vorzustellen.

MinR'n **Marie-Luise Streeck** (Bundesministerium des Innern): Mein Name ist Marie-Luise Streeck. Ich leite das Referat M I 6 im Bundesinnenministerium. Sie haben angesprochen, inwiefern die Bundesregierung die Begründung des Gesetzes für ausreichend gehalten hat, für ausreichend hält. Ich darf sagen, dass wir lange an dem Gesetzentwurf gefeilt haben und natürlich, wie üblich, den allgemeinen Teil, den besonderen Teil haben und alle zusammen, meine Kollegen und ich, zu der Auffassung gekommen sind, dass das eine ausreichende Begründung ist. Erstens: Der Gesetzentwurf ist so erforderlich. Zweitens: Die Begründung trägt.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Vielleicht können die Sachverständigen noch einmal darauf eingehen, weil es dazu Kritik von allen drei Sachverständigen, Herrn Hilbrans, Herrn Schild und Herrn Dr. Weichert, gibt. Diese Begründung gibt es im Gesetzeszusammenhang nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Nächster, der gefragt wurde, war Herr Schild.

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Zu dem letzten Punkt, zur Begründung: Es gibt so etwas wie eine Begründung, aber aus meiner Sicht ist sie nicht ausreichend. Nach meiner Erfahrung mit dem europäischen Recht, was hier auch einen Einfluss hat, – wir haben in der Zwischenzeit auch eine Grundrechte-Charta –, würde der EuGH im Falle einer gerichtlichen Überprüfung, die viel leichter ist als ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht, die Frage aufwerfen, inwieweit das hier zwingend erforderlich ist. Im EU-Recht ist es so, dass sich diese Gründe eigentlich aus den Erwägungsgründen ergeben müssten und dargelegt werden müssten. In unserem Fall wären das nicht die Erwägungsgründe, sondern die Begründung des Gesetzentwurfs. Dazu wären die Angaben nach meinem bisherigen Kenntnisstand und der Rechtsprechung des EuGH zu dürftig. Das heißt, es würde für die dringende Erforderlichkeit nach Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der bisher immer vom EuGH vor der Grundrechte-Charta angewandt worden ist, nicht ausreichend dokumentiert sein, um darzulegen, dass ich als Staat die Notwendigkeit habe dies zu machen. Das ist das Eine.

Zum anderen der Ausblick, um den Sie gebeten haben. Dazu kann ich nichts sagen. Ich bin keine Auslandsvertretung. Ich weiß auch nicht, wie es bei den Auslandsvertretungen läuft. In der Regel werden die Ablehnungen erteilt ohne weitere Rechtsmittel. Wie heißt es so schön: „Der Käse ist gegessen.“ Ob und inwieweit dabei weiche Daten benutzt werden, wie Vermutungen zu verfälschten Urkunden, vermag ich nicht zu beurteilen. Ich kann Ihnen nur aus meiner gerichtlichen Praxis sagen – und das habe ich auch in meiner Stellungnahme angesprochen –, dass wir im Bereich Asyl in sehr, sehr vielen Fällen Auslandsvertretungen – Stichwort Auswärtiges Amt, aber im Endeffekt die Auslandsvertretung – gebeten haben, in Deutschland vorgelegte Urkunden auf ihren Echtheitsgehalt zu überprüfen. Es gibt eine Litanei von Auskünften, die weder ja noch nein sagen können. Insoweit wäre mein Ansatz und meine Kritik auch, mit welchem Wahrscheinlichkeitsgrad der Verfälschung kann man denn wegen einem „verfälschten“ Dokument eingestellt werden? Mit 100 Prozent, mit 0 Prozent oder irgendwo dazwischen? Das müsste man meines Erachtens konkret regeln, denn ein bisschen schwanger gibt es nun mal nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Hilbrans, bitte.

SV **Sönke Hilbrans** (Rechtsanwalt, Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zu den drei Fragenkomplexen der Abg. Jelpke. Ich rechne damit, dass ein Treffer in der Visa-Warndatei für jeden betroffenen Visumvorgang in aller Regel mit einer Ablehnung des Visumantrags enden wird. Eine faktische Sperrwirkung eines Eintrags in der Visa-Warndatei, auch wenn das vielleicht vom Gesetzgeber so gar nicht gewünscht ist. Die realen Verhältnisse im Visum-Verfahren sind die Folgenden: das ist ein Massengeschäft, das sich auf eine Anzahl schwerpunktmäßig belastete Auslandsvertretungen dazu noch konzentriert. Es ist geprägt durch formularmäßige Verfahren, das ist geprägt durch weite Anreisewege für viele Antragssteller und das ist geprägt durch Outsourcing. Das Frontend der Visa-Verarbeitung wird schon heute in vielen Botschaften und Konsulaten von örtlichen Dienstleistern übernommen. Das ist keine Umgebung, in der sie damit rechnen dürfen, dass die Betroffenen, die lange in der Schlange gestanden haben, vielleicht Tage und Nächte, um endlich einen Visumantrag vorzubringen, eine reelle verfahrensrechtliche Chance haben, ihre Dinge mehr als nur standardmäßig und mit wenigen Brocken zu Gehör zu bringen. Rechnen Sie bitte auch nicht damit, dass ein Visumantrag genauer geprüft wird. Weil die Visa-Warndatei auch ein kleines Freitextfeld enthalten soll, in dem in wenigen Worten, darf man erwarten, die Gründe für einen Eintrag enthalten sind, wird das die Entscheidungsgrundlage der Auslandsvertretungen sein. Erwarten Sie nicht, dass bei offenbar seriös ermittelten ein bis zwei Minuten Bearbeitungszeit dann in jedem Trefferfall eine ausführliche Anfrage an die anmeldende Stelle erfolgen wird, so dass dort der Originalvorgang durch Kurier des Auswärtigen Amtes, in pdf als

Datenträger oder in beglaubigter Kopie, auf dem Schreibtisch des Sachbearbeiters in der Auslandsvertretung kommt, der dann eigenverantwortlich erneut abwägt, was die Gründe sind, die für oder vielleicht auch gegen den Antrag sprechen könnten, vielleicht sogar noch selbst ermittelt und die Beteiligten noch einmal anhört, um sich ein eigenes Bild von der Sache zu machen. Gehen Sie bitte davon aus, dass das wohl nie passieren wird, so dass sie die faktische Sperre haben. Dazu kommt – und da bin ich Herrn Glade und Herrn Maurer dankbar, die beiden Herren haben es in ihrem Dialog schon fast gezeigt: Auf der einen Seite gibt es seitens der Polizei Bedenken, die wir später in der Visa-Warndatei führen, auf der anderen ist das aus einer anderen behördlichen Sicht bereits ein dokumentierter Erschleichungsversuch. Das heißt, bei diesem Interpretationsspielraum des gleichen Vorgangs oder ganz ähnlicher sicherheitsbehördlicher Wahrnehmungen gehen Sie bitte auch davon aus, dass eine Auslandsvertretung, die nach Visa-Skandalen auf der richtigen Seite sein will und ein Massengeschäft für zigtausende von Antragssteller im Monat betreibt, dann – auf der sicheren Seite – jede wahrgenommene Unregelmäßigkeit und jede Warnung gleichzeitig als einen dokumentierten Versuch eines effektiven Erschleichens, also eines betrügerischen Antrags interpretieren wird. Entsprechend sind Sie wieder bei dem faktischen Ergebnis eines Ablehnungsautomatismus. Wie man die Qualität der Daten in einer Warndatei dieses Zuschnitts verbessern kann, dazu haben einige Sachverständige, es sei auch auf meine Stellungnahme verwiesen, Vorschläge gemacht. Ein obligatorisches Anhörungsverfahren wäre einzuführen, eine Benachrichtigung der Betroffenen bei Meldung wäre einzuführen, es wäre auch eine qualitative Bewertung von Verdachtsmomenten einzuführen, die dem Grunde nach eintragungsfähig sind als Speicherungsanlass schon durch die anmeldende Stelle. Auch das ist leider nicht im Gesetz vorgesehen. Zu Ihrer zweiten Frage: Kollision mit Gemeinschaftsrecht. Keiner der Sachverständigen – es liegt ein bisschen an dem Zuschnitt, dass das so in eine datenschutzrechtliche Richtung bei den Stellungnahmen ging, jedenfalls bei den nicht staatlichen Sachverständigen – hat sich ausführlich mit der Frage der Rechtsfolgen der Kollision mit Gemeinschaftsrecht auseinandergesetzt. Ich muss mich da leider einschließen. Ich darf aber an Art. 1 Abs. 1 des Visakodex erinnern, der im Range einer Verordnung der Europäischen Gemeinschaft steht und da heißt es: Mit dieser Verordnung – gemeint ist der Kodex – werden die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Reise in das Hoheitsgebiet usw. festgelegt. Es werden also die Verfahren und die Voraussetzungen festgelegt. Man möchte doch gerade angesichts der Vergemeinschaftung des Visawesens materiell visaerteilungsrechtlich, wie aber auch verfahrensrechtlich annehmen, dass von dem Visa-Kodex und auch der VIS-Verordnung eine gewisse Sperrwirkung für nationale Alleingänge ausgehen dürfte. Diese Sperrwirkung – die wie gesagt Herrn Schild und mich etwas umtreibt, aber wir haben uns beide damit auch nicht im Detail beschäftigt – würde einen nationalen Alleingang mit der Visa-

Warndatei sperren, jedenfalls aber vor erhebliche gemeinschaftsrechtliche Rechtfertigungsanforderungen stellen. Ich kann nur raten, wenn der Ausschuss dem Problem nachgehen will, beauftragen Sie einmal den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages mit dieser Fragestellung oder laden Sie sich zur nächsten Anhörung einen Europarechtler ein. Drittens: Zu Ihrer Frage nach der Qualität der Begründung. Es ist leider nun so, dass schlechte Begründungen zumindest vor dem Bundesverfassungsgericht und in der inländischen Diskussion regelmäßig nicht unbedingt zur Zurückweisung oder Aufhebung eines Gesetzes führen. Was ich vermisst habe – und das habe ich in meiner Stellungnahme ausdrücken wollen – ist eine Vorabermägung und eine rechtstatsächliche und eine an den faktischen Gegebenheiten und vor allem auch an typischen Problemfällen orientierte Vorababschätzung der Wirksamkeit der Visa-Warndatei. Es ist natürlich nicht zu widerlegen, dass jede Datei, wenn man sie einführt und abrufen, dann auch zu einem gewissen Mehr an Erkenntnis, und wenn man bestimmte Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen oder aus diesen Indikatoren zieht, dann auch zu einem Mehr an Sicherheit führen kann. Das ist, glaube ich, unbestritten. Was aber mir aber nach wie vor in den ganzen Erwägungen zum Gesetz fehlt, ist eine Zuspitzung auf klassische Fallkonstellationen, die empirisch erwiesen auch massenhaft und in großer Zahl vorkommen, in so großer Zahl, dass es tatsächlich zumutbar ist für die der Bürgerinnen und Bürger, für die Betroffenen eine neue Massendatenverarbeitung einzuführen, eine verwaltungstechnische und datenschutzrechtliche Umgebung zu schaffen, in der tatsächlich solche typischen Konstellationen auffallen und zwar mit möglichst wenig Flurschaden für die Rechte der Betroffenen und zwar gerade auch der unbescholtenen Betroffenen und die möglichst mit datensparsamen Mitteln zu einem abschätzbaren Effekt führen. Dass man unter den so und so viel Prozent schwarzen Schafen tatsächlich auch die sieben oder acht oder ein oder zwei typischen Konstellationen – wir wissen ja gar nicht, wie viele Konstellationen typisch sind – herausfinden kann und dann aber den Rest der betroffenen Population auch in ihrer informationellen Selbstbestimmung in Ruhe lässt. Eine solche Erwägung, warum es sich hier um ein zielgerichtetes Instrument handeln soll, vermisse ich bisher. Es hätte mich gefreut, das hier vorzufinden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel): Im Prinzip wurde von Herrn Hilbrans und Herrn Schild schon alles gesagt. Tatsächlich gibt es in der Begründung keine empirischen Erfahrungen, die jetzt gesetzgeberisch nutzbar gemacht werden könnten, auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Man sagt, dass es vielleicht hilfreich sein könnte und versuchen wir es einmal und gucken wir einmal, was am Ende dabei herauskommt. Ob das ausreicht, um wirklich ein massenhaftes

Datenerhebungs- und Abgleichverfahren vorzusehen, das auch massiv in die Grundrechtswahrnehmung eingreifen kann, auch im globalen, internationalen Bereich, bin ich skeptisch. Was die Treffer angeht, schätze ich es ähnlich ein wie die beiden Vorsprecher, dass diese Tatbestandswirkung für die Ablehnung zur Folge haben. Visa müssen bezüglich der Ablehnung nicht begründet werden, mit der Konsequenz, dass man sich zunächst einmal absolut im Unsicheren befindet. Wenn dann ein professioneller Jurist irgendwo einbezogen wird, versucht er u. U. noch einmal einen Auskunftsantrag zu stellen und möchte wissen, was der Hintergrund der Ablehnung ist, und vielleicht erfährt er dann auch etwas über die Auskunftserteilung aus der Visa-Warndatei, aber dann haben wir das ganz große Problem. Im § 12 steht eben drin: Wenn es irgendeinen Sicherheitsgrund gibt, dann kann er abgelehnt werden. Die administrativen Verfahren werden erweitert und man muss sich unter Umständen an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden. Der kann dann letztendlich nur noch sagen, dass er das geprüft hat und keine Beanstandungen gefunden hat oder dass er ein paar Beanstandungen gefunden hat, ohne Auskünfte darüber geben zu können, was hinter der Beanstandung steckt. Das Verfahren ist einfach nicht rechtsstaatlich und transparent für den Betroffenen genug, um dann im Trefferfall wirklich auch seine Rechte durchsetzen zu können.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Kilic, bitte.

BE **Memet Kilic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aus meiner Sicht eignet sich dieser Gesetzentwurf für eine Vorlage bei Herrn Paul Kirchhoff, damit er bei seinem möglichen nächsten Buch die ökonomische Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens einmal unter die Lupe nehmen könnte. Ich finde es bemerkenswert, dass die Regierung einen Gesetzentwurf erstmals vorlegt und lapidar als alternativlos darstellt und die Erforderlichkeit wirklich nicht prüft und erst später in einem Evaluierungsverfahren, möglicherweise in drei oder vier Jahren doch vornehmen möchte. Nachdem man natürlich die Steuergelder ausgegeben hat, kann der Gesetzgeber schlecht sagen: Hätten wir vor drei Jahren diese Prüfung vorgenommen... Das ist ein Punkt. Wir haben auch gerade bemerkt, dass einige Fragen nicht beantwortet werden können. Zurecht, weil wir hier die Auslandsvertretungen, die die direkten Anwender von dieser Geschichte sind, am haben sollten. Ich finde es bemerkenswert, dass die Koalitionsfraktionen nicht willens waren, Auslandsvertretungen hier einzuladen. Herr Maurer hat deutlich gemacht, dass Terrorabwehr wichtig ist. Sie setzen Ihre Erfahrungen richtig ein, aber Sie wissen, dass keiner gegen Terrorabwehr sein kann. Staatliches Handeln muss aber auch bestimmte Maßstäbe erfüllen. Es muss verhältnismäßig sein, aber auch effektiv. Zumindest könnte man die Effektivität in Frage stellen, weil wir in einem Schengener Raum leben. Um in Ihrem Jargon zu bleiben: Ein Terrorist braucht kein deutsches Visum, um nach Deutschland zu kommen. Wenn man

richtig ansetzen möchte, sollte man vielleicht das VIS, das welche im Oktober jetzt gerade in die Anwendung gekommen ist, einmal richtig in die Hand nehmen. Diese Alternativprüfung hat im Gesetzentwurf nicht richtig stattgefunden. Ich habe einige Fragen an Herrn Maurer vom Bundeskriminalamt. Welche Datenkategorien werden im Zentralregister des Bundeskriminalamtes, also beim Konsultationsverfahren zentraler Behörden (KzB) , erfasst? Wir haben ein Konsultationsverfahren. Sie haben auch davon gesprochen. Wie erklären Sie den Umstand, dass die Zahl der Datensätze in diese Zentraldatei allein von 2010 auf 2011 von 2,5 auf 3,5 Millionen Datensätze angewachsen ist? Welche nationalen Behörden sind an diesem Konsultationsverfahren gemäß § 73 Aufenthaltsgesetz beteiligt? In welchem Verhältnis sollen das Konsultationsverfahren, zentraler Behörden Antiterrordatei und die Visa-Warndatei zueinander stehen? Ich habe noch eine letzte Frage an die Herren Weichert, Schild und Hilbrans: Das VIS ist jetzt in Kraft getreten. Sind die Vorbehalte von BKA und Bundespolizei sachlich gerechtfertigt? Ich frage dies unter anderem unter Hinweis auf das VIS aus dem Jahr 2009, womit dem BKA und den Nachrichtendiensten in allen staatschutzrelevanten Fällen, ein Zugangsrecht und eine Abfragemöglichkeit beim VIS ermöglicht worden ist. Wenn das nicht ausreicht, wäre es nicht richtig, dass diese Bundesregierung in die Richtung arbeiten sollte, und nicht unbedingt eine nationale Lösung suchen sollte?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Maurer.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Ja, vielen Dank. Vielleicht der Versuch zu diesen Fragen ein paar Auskünfte zu geben. Am KzB-Verfahren sind als zentrale Behörde das Auswärtige Amt beteiligt – in Deutschland und dann natürlich der BND, der Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, das Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt. Die entsprechenden Behörden überprüfen ihre verfügbaren, zugänglichen Dateien unabhängig voneinander, Rechtsgrundlage Visa-Kodex, Aufenthaltsgesetz, und teilen dann die Ergebnisse mit. Für das BKA bedeutet das beispielsweise, dass ein ganzer Katalog von verschiedenen Dateien überprüft wird und dann zur weiteren Sachbearbeitung führt. Sie müssen sich das so vorstellen, dass im ersten Schritt ein automatisiertes Verfahren abläuft. In diesem automatisierten Verfahren fallen ungefähr 90 bis 95 Prozent der Anfragen schon durch das Raster. Das heißt, die werden keiner weiteren Sachbearbeitung zugeführt. Erst im zweiten Schritt gehen Personen – am Bildschirm – an diese Daten heran und machen erste Abklärungen. Sehr häufig wird dann schon im ersten Schritt ein Datum als irrelevant erkannt, weil es unterschiedliche Schreibweisen oder Ähnliches enthält. Ganz typische Vorgehensweise: Also erst automatisierter Prozess, dann beginnt ein Überprüfungsprozess. Welche Dateien sind betroffen? Ich habe vorhin von PIOS-Dateien gesprochen. Das sind Dateien zum internationalen Terrorismus,

Dateien zum religiös motivierten Terrorismus, Dateien zu atomarem biologischen und chemischen Waffen, Dateien zur Organisierten Kriminalität, Dateien zur Rauschgiftkriminalität, Dateien zu Dokumentenfälschung, Menschenhandel, Schleusung, Dateien zum Landesverrat, Dateien zum illegalen Technologietransfer. Zusätzlich wird mitgeprüft: der geschützte Grenzfehndungsbestand, der Aktennachweis der Bundespolizei und zusätzlich, falls es zwingend aus unserer Sicht als erforderlich erachtet wird: Wird auch noch das nachrichtendienstliche Informationssystem. Nur dann, wenn wir besondere Gründe dazu haben, weil – wie ich anfänglich ausgeführt habe – zuerst einmal jede Behörde für sich selbst das überprüft und jede Behörde auch selbstständig meldet. Es findet kein Abstimmungsprozess danach statt. Das heißt, wir werden bei den Fällen, die am Schluss übrig bleiben – ich habe das vorhin angeführt, im KzB-Verfahren im letzten Jahr etwa 1.000 bzw. 1.100, – dann werden wir Sicherheitsbedenken äußern. Was danach mit diesen Sicherheitsbedenken passiert, ob dann tatsächlich aufgrund dieser Sicherheitsbedenken ein Visum verweigert wird, sei mal dahin gestellt. In den meisten Punkten, da wir sehr restriktiv damit umgehen, wird wohl ein Visum versagt werden, weil wir einen sehr hohen Maßstab an die Frage knüpfen, ob wir Sicherheitsbedenken äußern. Zur Frage, wieso jetzt der Datenbestand erhöht wurde, müsste ich mir noch einmal genauere Informationen hinzuziehen. Ein Punkt ist natürlich wichtig: Im Vollzug der Jahre, bei unterstellten Speicherungszeiten von etwas fünf Jahren, unter Umständen länger, kann es sein, dass sich ein Datenbestand anhäuft. Es gibt sicherlich Gründe zu überlegen, ob der Datenbestand so groß sein muss, und es gibt immer wieder, auch bei all diesen Daten muss es Bemühungen geben, Löschrfristen zu formulieren und entsprechende Löschraktivitäten anzustellen. Also das vielleicht ganz kurz zum KzB-Verfahren und unserer Rolle im KzB-Verfahren. Derzeit sind es 28 Länder, die als risikobehaftet betrachtet werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Dr. Weichert, bitte.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel): Ich kann eigentlich nicht mehr an empirischen Erfahrungen beitragen. Vielleicht ist Herr Schild oder Herr Hilbrans in der Lage dazu. Das tut mir leid.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Schild, bitte.

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Ich schließe mich an.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Hilbrans, bitte.

SV **Sönke Hilbrans** (Rechtsanwalt, Berlin): Ganz kurz – ich hoffe, dass ich mich verhört habe, dass im KzB-Verfahren das BKA auf NADIS Zugriff hat? Wenn der Eindruck entstanden ist, muss das vielleicht korrigiert werden. Es würde mich sehr wundern. Zu der Frage, ob das VIS insuffizient ist oder nicht: Es hat nicht die gleiche Funktionalität. Wie wir aber schon von mehreren Sachverständigen heute dargelegt bekommen haben, wäre eine Kombination der vorhandenen Datenbanken oder vielleicht leichte Modifikationen bei bestimmten dieser Anwendungen ausreichend, um im Wesentlichen die Anwendungen und Anliegen, die mit der Warndatei verbunden sind, abzubilden, so dass es dieser neuen Infrastruktur nicht bedürfte. Wir müssen es als Datenschützer über uns bringen, dass an der bestehenden Infrastruktur eine Ausweitung stattfindet. Das halte ich zumindest für technisch, logistisch und sachlich darstellbar, so dass deswegen aus meiner Sicht mit der vorhandenen Infrastruktur – VIS und anderen – auszukommen wäre.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Bitte schön.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Ich möchte das noch einmal gerne richtig stellen. Es gibt keinen Online-Zugriff auf NADIS, sondern im Einzelfall gibt es konventionelle Anfragen an das BfV mit der Bitte, noch einmal ein bestimmtes Datum zu überprüfen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das war die Runde der Berichterstatter aus den Fraktionen des Deutschen Bundestages. Wir kommen jetzt zu den übrigen vorliegenden Wortmeldungen. Das sind in der Reihenfolge der Kollege Veit, Herr Wolff, Frau Jelpke.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Das passt ganz gut. Zunächst beginne ich mit einer Feststellung. Lieber Hartfrid, Du kannst dazu ja noch etwas sagen. Als wir 2005 in der Koalitionsvereinbarung gesagt haben, wenn Europa nicht in die Gänge kommt, machen wir eine nationale Visa-Warndatei, da war VIS zwar in Sicht, aber mit großen Hindernissen behaftet und es war noch nicht klar, wann es überhaupt kommen würde. Dass es 2011 würde, haben wir damals nicht abgeschätzt und uns deswegen auf einen eigenen nationalen Weg gemacht. Diesen Weg haben wir abgebrochen, als erkennbar wurde, dass just die FDP es gewesen wäre, die spätestens im Bundesrat dieses Gesetz zu Fall gebracht hätte. Insofern ist das ein bisschen lustig, wenn man sich hier jetzt wechselseitig möglicherweise in Bezug auf die Frage der Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben Vorhaltungen macht. Aber so groß, lieber Hartfrid, ist der Unterschied nicht zwischen dem, was Ihr in 2009 bekämpft habt, und dem, was jetzt hier auf dem Tisch liegt. Wobei nicht klar ist, warum jetzt, nachdem VIS läuft, das Ganze überhaupt noch erforderlich ist oder geeignet ist. Da kann man natürlich in das Gesetz gar nichts hereinschreiben.

Ich habe die Enttäuschung mancher Sachverständiger nicht, dass da gar nichts drinsteht. Wo nichts ist, kann man nichts reinschreiben. Damit komme ich zu zwei Fragen: Ich finde, dass Herr Hilbrans und Herr Weichert ziemlich eindrucksvoll die Situation geschildert haben, die eintreten kann, wenn ein Visumsantrag abgelehnt wird, weil irgendwo im Geflecht des Datenbestandes eine rote Lampe angegangen ist und der in der Tat dann vielleicht überforderte und ausgesourcte Mitarbeiter der Auslandsvertretung gar nicht genau ausmachen kann, wer dann wem was warum gemeldet hat. Ob das deswegen zusammenhängt, weil vielleicht irgendein Einlader, der erneut auftaucht, etwas falsch gemacht hat oder vielleicht der Betroffene selber. Da würde ich gerne von Herrn Dr. Sprich wissen: Stellen Sie sich wirklich so die Freizügigkeit im Wirtschaftsleben vor, dass irgendwo eine rote Lampe angeht und dann Monate oder vielleicht Jahre, ins Land gehen oder vielleicht passiert es nie, bis der Betroffene zu einem ganz normalen, vielleicht wirtschaftspolitisch gewünschten legitimen Zweck einreisen kann, weil irgendeiner gesagt hat, dass ich da was im Datenbestand gefunden habe. Der Betroffene oder auch der Einlader und der Verpflichtungsgeber kriegen es gar nicht mit. Das verbinde ich mit folgender Frage an Herr Härting, die dann die Sache eigentlich im Grunde genommen noch einmal prekärer macht. Es steht im § 13 Abs. 2 drin, dass Daten unverzüglich zu löschen sind, wenn die Speicherung unzulässig ist – das ist nicht unser Problem – oder wenn die bezeichneten Stellen es aus ihrer Sicht nicht mehr für erforderlich halten. Das ist ein sehr dehnbarer Begriff. Wenn ich das dann noch mit der Situation kombiniere, dass der Betroffene oder sein Einlader oder Verpflichtungsgeber noch nicht einmal weiß, aus welchem Grund irgendjemand den er gerne im Land gehabt hätte, gar nicht kommen kann, und er dann vielleicht fragt, warum und dann sagt jemand, dass es ein Datum gibt, das kann ich aber nicht sagen, Geheimhaltung, Sicherheitsinteresse und löschen kann ich es erst recht nicht, egal wie lange es schon drinsteht, weil wir es für erforderlich halten, da würde ich gerne von einem Praktiker wissen – in dem Falle Herr Härting – was macht denn da ein Anwalt, wenn er mit so einer Situation konfrontiert wird? Sei es von dem Betroffenen, der einreisen möchte oder dem Wirtschaftsunternehmen, das ihn zwecks Abschluss eines bedeutenden Geschäftes gerne hier gehabt hätte. Was macht er dann? Wie lange, glaubt er, kann das dauern?

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Gefragt wurden Herr Dr. Sprich und Herr Härting. Weil ich jetzt aus aktuellem Anlass wegen der Delegationsreise nach Israel in das Sekretariat gehen muss, wäre ich Ihnen, Herr Veit, dankbar, wenn Sie noch die beiden Wortmeldungen und die nächsten 15 Minuten von hier aus abarbeiten könnten. Die Kollegen gelten traditionell als zahm. Da werden Sie nicht zu viel Arbeit haben, sie zu domestizieren. Ich habe noch Wortmeldungen von Herrn Wolff und von Frau Jelpke. Und jetzt auch noch von Herrn Kilic. Ich bitte um Verständnis und sage noch einmal, dass Herr Dr. Weichert mir gesagt hat, dass er

um 18.55 Uhr gehen müsste. Das ist keine Unhöflichkeit. Nur, dass die Leute nicht fragen: „Was macht er jetzt? Macht er sich jetzt vom Acker? Kommt er noch einmal wieder oder nicht?“ Ich sage das deshalb: Falls noch Fragen an Herrn Dr. Weichert sein sollten, möge man die bitte vorziehen. Herr Dr. Sprich, Sie sind der Nächste. Nach Ihnen dann Herr Härting.

SV Dr. Christoph Sprich (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin): Wir haben natürlich auch die Sorge, dass nun Unternehmen auf eine Liste kommen könnten. Ich hatte meine Bedenken vorgetragen, aber ich hatte auch die Hoffnung darauf, dass sich Verfahren beschleunigen können. Nach meinem Informationsstand wurde eine Sache hier ein bisschen falsch dargestellt. Es gibt nach meinem Wissen nur punktuell Auslandsvertretungen, einige wenige, die Visavergabedienstleistungen ausgelagert haben, und dort wird dann nur Datenmaterial aufbereitet, also geschaut, ob alle notwendigen Unterlagen da sind, um diese dann an die Visa-Abteilung der Auslandsvertretungen weiterzugeben. Dort wird mit Sicherheit nicht auf solche Datensätze zugegriffen. Das wäre meine Hoffnung, dass das schon von Beamten gemacht wird.

[Wechsel der Sitzungsleitung von Vors. Wolfgang Bosbach an Rüdiger Veit]

Rüdiger Veit: Bitte sehr, Herr Härting.

SV Niko Härting (Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin): Das Kriterium der Erforderlichkeit oder der Nicht-Mehr-Erforderlichkeit halten wir für viel zu schwach und zu wenig randscharf, um damit die Löschungsvoraussetzungen dann auch unter hinreichender Wahrnehmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung abzusichern. Die naheliegende Alternative, wenn dort nicht eine Präzisierung gelingen sollte, wäre es, die doch sehr großzügig bemessene maximale Speicherungspflicht von fünf Jahren in § 13 Abs. 4 entsprechend zu verkürzen.

Rüdiger Veit: Darf ich so unverschämt sein und daran erinnern, dass der Abgeordnete Veit auch gefragt hatte, was der Anwalt Härting dann machen würde, wenn er gar nicht genau weiß, warum Visa abgelehnt worden sind? Wie lange kann das dauern?

SV Niko Härting (Rechtsanwalt, Deutscher Anwaltverein, Berlin): Ich würde einen ausländerrechtlich bewanderten Kollegen heranziehen. Ich bin Datenschutzrechtler.

Rüdiger Veit: Dann habe ich Hoffnung, für meine Möglichkeit, meine Anwaltszulassung noch auszuüben. Dann haben wir noch drei Wortmeldungen

von Hartfrid Wolff, Ulla Jelpke und Memet Kilic. Wollen wir das zusammenfassen oder nacheinander machen? Ihr stellt erst die Fragen und dann antworten die Sachverständigen, sonst kommen wir in 15 Minuten auch nicht durch.

BE Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP): Meines ist keine Frage, sondern nur eine Klarstellung hinsichtlich dessen, was der Kollege Kilic gesagt hat. Es ist schon interessant, wenn auf der einen Seite gefordert wird, dass wir keine Beamten aus Bundesministerien als Sachverständige einladen, und dann diese gleichzeitig auf der anderen Seite plötzlich eingefordert werden. Das wollte ich nur klarstellen. Wir haben uns bemüht, nicht die befassten Ministerien zu beteiligen, sondern externe Sachverständige. Das Zweite ist hinsichtlich des Entwurfs der SPD-Fraktion vom letzten Mal und dem jetzigen Gesetz, nur einmal zu vergleichen, wie die Regelungen jetzt sind. Mehr brauche ich dazu nicht sagen.

BE Ulla Jelpke (DIE LINKE.): Ich will die Frage nicht vertiefen. Ich denke, wir sollten das bei den Obleuten besprechen. Herr Wolff ist Obmann, ich bin Obfrau und wir haben das schon zig-Mal besprochen. Es geht wirklich nicht gegen die Kollegen hier, aber es ist eine unabhängige Expertenanhörung und hier sitzen Mitglieder der Regierung bzw. Institutionen der Bundespolizei und BKA. Das muss einfach einmal klar gestellt werden. Dadurch nimmt man sich die Möglichkeit, Sachverstand auch von außen einzuholen. Diese Kollegen können hier wir im Innenausschuss jederzeit befragen. Ich habe noch eine besondere Frage an den Richter Schild. Gerade aus Ihrer praktischen Erfahrung interessiert es mich, was Sie allgemein von der Qualität von Daten halten, also von anderen Behörden? Was würden Sie an Qualitätskriterien bzw. Datenpflege im Zusammenhang mit der Visa-Warndatei erwarten, wenn sie denn so kommt, wie sie jetzt vorbereitet wurde? Meine zweite Frage an Sie: Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter anderem sich auch noch einmal auf den Hinweis bezogen, was da sehr häufig kommt, wir brauchen die Visa-Warndatei wegen der damaligen Visa-Skandalgeschichte, Untersuchungsausschuss usw. und da haben Sie sehr deutlich gesagt, dass das gerade nicht damit zu rechtfertigen sei, weil es sich im Grunde genommen um ganz andere Verstöße handelt bzw. eine Visa-Warndatei dies nicht verhindern hätte können. Vielleicht können Sie mir zu dem Punkt noch ein paar Argumente geben.

Rüdiger Veit: Sind Sie einverstanden, wenn wir die Frage von Herrn Kilic noch dazu hören? Dann können wir damit die Fragerunde schließen.

BE Memet Kilic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Glade hat erörtert, dass seine Behörde im letzten Jahr, wenn ich ihn richtig verstanden habe, 1.600 Bedenken hatte. Sehen Sie nicht die Gefahr in der Zukunft, wenn Sie wissen würden, dass dieses Bedenken eine Rechtswirkung auslöst, welche dann für die Betroffenen

einen sehr großen Zugriff in deren Rechte bedeuten könnte, dass Sie in der Zukunft nicht so locker Bedenken äußern können, selbst in Ihrer Bedenkenäußerung sehr vorsichtig sein müssen, weil das sofort eine Sperre bedeuten kann. Sehen Sie diese Gefahr? Selbst die Verdachtsmomente würden dazu führen, dass eine Eintragung in diese Datei zustande kommt. Die Regierung sagt, eine Recherche der Auslandsvertretungen, ob der Betroffene mit Vorsatz gehandelt hat, könnte die Funktion der Visa-Warndatei gefährden. Deshalb bitte ich die Bundesregierung und das BKA, mir zu erläutern, wieso die Recherche, ob ein Betroffener mit Vorsatz gehandelt hat, die Funktion der Visa-Warndatei gefährden könnte.

Rüdiger Veit: Bevor ich jetzt die Antwortrunde eröffne, wollte ich Herrn Dr. Weichert, der nicht angesprochen war, erstens danken, bevor er uns verlassen muss, und ihm sagen, wenn er sich innerhalb der nächsten fünf Minuten auf den Weg macht, muss er nicht hetzen, um seinen ICE noch zu bekommen. Gute Reise! Dann zwei Fragen der Kollegin Jelpke an Herrn Schild und dann die Frage des Kollegen Kilic an Herrn Maurer.

SV Hans-Hermann Schild (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Zur Datenqualität: Aus der praktischen Erfahrung habe ich diverseste Fälle von Datenbeständen im Landespolizeibestand bzw. auch beim BKA, für die ich gerichtlich zuständig bin. Von der Datenqualität erwarte ich, dass die Daten rechtmäßig eingestellt sind. Das heißt, Daten, die ich verifizieren kann und nicht solche, die sich nur auf Vermutungen beziehen. Nun haben wir auch da ein Einstellungskriterium, was sagt, wenn jemand strafrechtlich in Erscheinung tritt und – dann kommt eigentlich der große Punkt – dass die Polizeibehörden danach eigentlich prüfen müssten, ob das Datum relevant oder nicht relevant ist. Das scheitert manchmal, weil die Informationen von der Staatsanwaltschaft nicht kommen und weil die Kapazitäten dafür nicht da sind. Das lösen wir dadurch, dass wir im Falle eines Löschungsbegehrens die Frage stellen, ob die Daten auch unterhalb der Lösungsfrist noch erforderlich sind. In unserem Fall des § 13 Abs. 2 und der Frage der Erforderlichkeit müsste man diskutieren, ob das Datum noch erforderlich ist oder nicht. Dann müsste ich harte Fakten haben, warum die Daten noch erforderlich sind. Insoweit besteht auch die Möglichkeit – ohne Ausländerrechtler zu sein –, die Daten zu erfahren. Ich begehre einfach erst einmal vom Bundesverwaltungsamt, was hier zuständig sein sollte, Auskunft. Wenn die Kollegen in Nordrhein-Westfalen genauso arbeiten wie die in Hessen, wird es so laufen, dass das Bundesverwaltungsamt das verweigert und dann klage ich dagegen. Dann müsste die Behörde eine Sperrerklärung durch das Bundesministerium des Innern vorlegen oder die Daten. Dann weiß ich schon einmal, welche Daten gespeichert sind und wo sie herkommen und alles, was damit zusammenhängt. Dann kann ich mich an die entsprechende Behörde

wenden und feststellen, inwieweit jetzt diese Daten rechtmäßig oder unrechtmäßig gespeichert sind.

Rüdiger Veit: Geschätzte Dauer?

SV **Hans-Hermann Schild** (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Wiesbaden): Bei mir liegt eine geschätzte Verfahrensdauer zwischen drei und sechs Monaten, wenn die Beteiligten mitspielen. Dann hatten Sie noch den Hinweis auf den Visa-Ausschuss gegeben. Nach meinem Kenntnisstand ging es damals dort um andere Formen der Visa-Erschleichung, die mit dem, was die Visa-Warndatei abdecken will, nicht übereinstimmen. Denn dass, was ich dadurch erfasse, dass möglicherweise Botschaftsangehörige mitspielen, das dürfte durch die Visa-Warndatei nicht bekannt werden, denn dies macht ja der Botschaftsangehörige.

Rüdiger Veit: Danke sehr. Dann haben wir noch direkt nachgefragt, Herrn Maurer. Möglicherweise können auch Herr Glade und die Bundesregierung noch etwas dazu sagen. Wenn wir das alles kurz machen, legen wir zeitlich eine Punktlandung auf 19.00 Uhr hin.

MinR´n **Marie-Luise Streeck** (Bundesministerium des Innern): Wenn es jetzt um die Frage nach dem Vorsatz geht, kann ich mich aus dem Kopf nicht erinnern, an welcher Stelle das in unserer Begründung vorkommt, aber allgemein ist es natürlich so, wenn ich jetzt ermitteln will, ob jemand vorsätzlich gehandelt hat, bedarf es entweder einer sehr großen Recherche. Ich kann denjenigen nicht fragen, er wird schon sagen, dass er nicht vorsätzlich gehandelt hat. Hier ist natürlich ein relativ einfaches Verfahren vorgesehen, damit ich leichter vorankomme. Dann habe ich den großen Vorteil, dass die Auslandsvertretung ja nicht gezwungen ist, entsprechend der Meldung abzulehnen.

Rüdiger Veit: Herr Glade, möchten oder können Sie das ergänzen?

SV **Carsten Glade** (Polizeidirektor Bundespolizei, Potsdam): Zu dem Punkt Vorsatz möchte ich jetzt nichts ergänzen. Ich würde zu der weiteren Frage Stellung nehmen. Das war die Frage zu den 1.668 Fällen, wobei ich das auch noch einmal ganz deutlich machen will: In diesem Jahr haben wir bis einschließlich September schon 1.600 Fälle. Das heißt, dass es dieses Jahr mehr Fälle werden. Ich hatte vorhin die Dokumenten – und Visumberater angesprochen. Mit deren Beratungen, die zu 10.800 Antragsablehnungen führten, sind wir schon bei über 12.000 Fällen. Wie ich auch gesagt habe, sind das nur die 34 Dokumenten- und Visumberater, die letztendlich diese Fälle aufgedeckt haben. Wenn man das

weltweit sieht, müsste man genau schauen, wie hoch die Anzahl wirklich ist. Das nur zu der Zahl.

Dann war Ihre Frage, wie das mit den Bedenken ist. Es ist natürlich so, dass wir in diesen Fällen, wenn wir den Verdacht der Visum-Erschleichung haben, wir dieses entsprechend nachweisen müssen. Es führt dann in der Folge meist zu einem Strafverfahren. Wenn sich das so darstellt, dann werden diese Daten übermittelt und dann wird diese Person auch in der Visa-Warndatei für die Zukunft gespeichert. Das ist, denke ich einmal, der Ablauf und das ist auch gerechtfertigt bei Personen, die Straftaten begehen und gefälschte Dokumente vorlegen. Insofern müssen dabei die Bedenken des Betroffenen in den Hintergrund treten. Wenn Straftatbestände verwirklicht wurden, müssen die Bedenken des Einzelnen zurücktreten.

Rüdiger Veit: Herr Maurer, bitte.

SV **Jürgen Maurer** (Vizepräsident Bundeskriminalamt, Wiesbaden): Nur zur Klarstellung: Wir sind kein Beteiligter in diesem Verfahren. Wir sind nicht Visumbehörde. In Folge dessen haben wir natürlich auch keinen Zugriff auf die Visa-Warndatei, sondern wir würden nur dann eine Rolle spielen, wenn es Treffer gab, die in die ATD weisen und wir zu beurteilen haben, ob diese Treffer von Relevanz für das Verfahren sind und dann würden wir unsere Bedenken äußern. Wir würden uns nicht mit dem Verfahren selbst beschäftigen.

Rüdiger Veit: Danke sehr! Jetzt sehe ich keine weiteren Wortmeldungen mehr, auch aus der Sicht der Sachverständigen keinen Korrektur- oder Widerrufsbedarf. Dann bleibt mir nur noch, mich herzlich bei den verbliebenen Kollegen zu bedanken vor allem auch im Namen aller, auch aller, die schon einmal da gewesen sind, aber nicht bis zum Schluss bleiben konnten, ganz herzlich bei den Sachverständigen für Ihre Expertise und Ihre Geduld, unsere Fragen zu beantworten. Auch Ihnen wünsche ich eine gute Heimreise.

Ende der Sitzung: 18.58 Uhr