

Frankfurt am Main, 17.2.2009

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

### **„Gesetz zur Errichtung einer Visa-Einlader- und Warndatei und zur Änderung anderer Gesetze (Visawarndateierrichtungs-Gesetz)“**

**Stand: 3.2.2009**

PRO ASYL bedankt sich für die Möglichkeit zum Entwurf eines Visawarndateierrichtungs-Gesetzes Stellung nehmen zu können.

Das Gesetzesvorhaben soll die Grundlage für die Errichtung einer zentralisierten Datenbank schaffen, die unter anderem im Rahmen der Bearbeitung von Visaanträgen genutzt werden soll. In ihr sollen die Daten von Personen, die ausländische Staatsangehörige eingeladen haben, aber auch von Straftätern, Verdächtigen oder abgelehnten Asylbewerbern gespeichert werden. Als Zweck des Gesetzes wird die Vermeidung von Visumsmissbrauch genannt.

PRO ASYL sieht das geplante Gesetzesvorhaben mit großer Sorge. Mit der Einführung einer solchen Groß-Datenbank wird das Einladen von ausländischen Staatsangehörigen unter den Generalverdacht eines gefährlichen oder rechtsuntreuen Verhaltens gestellt. Unbescholtene Bürgerinnen und Bürger finden sich in einer Gefährderdatei wieder. Die geplante verdachtsunabhängige und anlasslose Speicherung von personenbezogenen Daten ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu vereinbaren.

Nachdem sich die große Koalition auf die Einführung einer solchen Datei jahrelang nicht einigen konnte, soll sie nun im Schnellverfahren Gesetz werden. Den Verbänden wurde lediglich 2 ½ Wochen Zeit zur Stellungnahme gegeben. Bereits Anfang März soll das Gesetz vom Kabinett beschlossen werden. Ein Vorhaben von derart gravierenden Auswirkungen auf die Grundrechte von Millionen von Bürgerinnen und Bürgern bedarf einer ausführlichen öffentlichen Diskussion. Auf EU-Ebene ist der Vorstoß aus Deutschland, eine Warndatei im Rah-

men des Visainformationssystems einzuführen, am Widerstand des Europäischen Parlaments gescheitert. Nun will die Bundesregierung ihren eigenen Bürgern zumuten, was sie auf europäischer Ebene nicht durchsetzen konnte. Es ist nicht akzeptabel, dass der Grundrechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland geringer ausgestaltet sein soll als in der restlichen Europäischen Union. Diese sieht in der Verordnung über ein Visainformationssystem die Erfassung von Einladern vor, allerdings nicht von Warndaten.

PRO ASYL wendet sich entschieden gegen diese neue zentralisierte Datenbank. Es darf keine allumfängliche Überwachung unter dem Deckmantel der Bekämpfung von Visa-missbrauch und Menschenhandel geben. Denn die geplanten Überwachungsmaßnahmen werden vor allem Unschuldige treffen und gegen Straftäter nichts ausrichten können. Der Kampf gegen Menschenhandel bedarf anderer und neuer Konzepte: einer Liberalisierung des Zugangsrechts zu den EU-Staaten; einer Differenzierung zwischen einer Schleusung zum Zwecke der Ausbeutung einerseits und einer humanitär begründeten andererseits. Der Versuch durch immer neue und ausgefeiltere Techniken und Erfassungssysteme die Abschottung zu perfektionieren, führt nur in den Überwachungsstaat. Er ist ein Irrweg, der das Vertrauen in die Demokratie erschüttert und dem Rechtsstaat nachhaltigen Schaden zufügt.

### **Einladerdatei**

Die Bundesregierung plant die Einführung einer zentralisierten Großdatenbank, die nach zwei Kategorien personenbezogene Daten erfassen soll. Ein Teil soll die sogenannte Einladerdatei sein. Hier sollen die Daten von denjenigen Personen gespeichert werden, die ausländische Staatsangehörige einladen. Ebenso sollen die Bürger, die für die Unterhaltskosten oder potentiellen Abschiebungskosten der ausländischen Gäste bürgen, erfasst werden. Als drittes soll gespeichert werden, wer für sich oder eine Organisation den Einladungszweck bestätigt hat (sog. Bestätigende). Schließlich werden auch die Organisationen gespeichert, für die jemand auftritt. Bisher wurden solche Angaben allenfalls bei einzelnen Ausländerämtern und Konsulaten registriert, wenn hierzu im Einzelfall ein begründeter Anlass bestand. Eine systematische Erfassung und einen bundesweiten Zugriff gab es nicht. Künftig sollen die Daten bei Mehrfachtreffern (5 innerhalb von 24 Monaten für die Person oder Organisation) allen Botschaften und Ausländerbehörden zum Datenabgleich zur Verfügung gestellt werden.

PRO ASYL hält die Speicherung der Daten von Personen oder Organisationen, die ausländische Staatsangehörige einladen, für diese bürgen oder sich sonst eingesetzt haben, für unverhältnismäßig.

Die Neuregelung geht von der Annahme eines organisierten, vielfachen und länderübergreifenden Missbrauchs von Einladungen aus. Für die Richtigkeit dieser Annahme gibt es keinen Beleg; sie widerspricht den Erfahrungen. Missbrauchsfälle existieren als Einzelfälle und gelegentlich bei einzelnen Konsulaten in organisierter Form. Diesen kann mit den herkömmlichen Mitteln begegnet werden. Das jetzige Vorhaben führt dazu, dass überwiegend die Daten von unbescholtenen Bürgern und Bürgerinnen gespeichert werden. Wer jemand wiederholt einlädt, gerät in Verdacht. Zu Unrecht: Zum Kreis der Viel-Einlader gehören zum Beispiel Mitglieder von Kirchengemeinden, Sport- und Musikverbänden etc., die Mitglieder von Partnergemeinden oder -verbänden im Ausland einladen. Auch Parteien und ihre Jugendverbände suchen den regelmäßigen Austausch mit ihren jeweiligen Partnern im Ausland. Unzählige gesellschaftliche Gruppen und Organisationen und engagierte Individuen sollen sich künftig mit einer Speicherung in dieser Großdatenbank abfinden müssen. In den Kreis der Betroffenen werden auch in Deutschland lebende Flüchtlinge oder Migranten fallen, die ihre Familie aus dem Ausland für einen Besuch einladen. Eingewanderte Familien laden regelmäßig Familienangehörige und Verwandte aus visumpflichtigen Staaten ein. Diese familiäre Einladungspraxis hat nicht das Mindeste mit Menschenhandel oder organisierter Kriminalität zu tun. Sie stellt eine Kontaktpflege zu den im Ausland lebenden Familienangehörigen dar.

Der Kreis der Betroffenen ist sehr groß. Eine Datei, in der überwiegend rechtstreue Personen erfasst sind und sie mit dem Stigma eines Missbrauchsverdachts versieht, kann nur als unverhältnismäßig bezeichnet werden. Unschuldige müssen einen Grundrechtseingriff ertragen, damit eine sehr viel kleinere Anzahl rechtswidrig Handelnder ermittelt werden kann.

Die Einladerdatei ist aber nicht nur aus Sicht der Betroffenen abzulehnen. Sie gefährdet zudem öffentliche Interessen. Sie könnte künftig Privatpersonen, kulturelle oder Sportverbände und auch Wirtschaftsunternehmen davon abhalten, ausländische Gäste oder Geschäftspartner einzuladen. Wer nicht in einer solchen Großdatenbank gespeichert werden will, der vermeidet, eine Einladung zu unterzeichnen. Der internationale Austausch im zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich könnte so großen Schaden nehmen.

Zur Verteidigung der Einladerdatei wird vorgebracht, dass sie sich für die als Viel-Einlader gespeicherten Personen eher günstig als negativ auswirken werde. Denn wenn die eingeladenen Personen stets wieder ausgereist seien, könne dies vermerkt werden, so dass dies künftig das Visaverfahren beschleunigen würde.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass im Gesetzentwurf die Kennzeichnung von einzelnen Datensätzen als „unbedenklich“ nicht vorgesehen ist und es zudem höchst unklar wäre, nach welchen Kriterien eine solche Unbedenklichkeitseinstufung erfolgen sollte. In den allermeisten Fällen findet in der Praxis kein Visamissbrauch statt. Würde man nun alle „unbedenklichen“ Einlader als solche kennzeichnen, würde die Einladerdatei zu über 90 % aus Daten bestehen, bei denen keine Verdachtsmomente existieren. Dies macht deutlich, dass das Argument, man werde die Verfahren für rechtstreue Einlader beschleunigen, nicht stichhaltig ist. Wer unbescholtene Bürger nicht unberechtigten Verdächtigungen aussetzen möchte, der sollte sie erst gar nicht erfassen.

Die geplante Datenerfassung und -nutzung von Einladern ist nicht nur überflüssig, sie hält zudem einer verfassungsrechtlichen Würdigung nicht stand. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil von 1983 das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG entwickelt (AZ. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83). Mit seinen jüngsten Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung weiter präzisiert. In dem Urteil über die automatische Erfassung von Autokennzeichen (Urteil v. 11.3.3008, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07) wird festgestellt, dass es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebiete, dass der Gesetzgeber die Ausgewogenheit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandselementen andererseits, wie der Einschreitschwelle, der geforderten Tatsachenbasis und dem Gewicht der geschützten Rechtsgüter, zu wahren hat. Je gewichtiger die drohende oder erfolgte Rechtsgutbeeinträchtigung und je weniger gewichtig der Grundrechtseingriff ist, um den es sich handelt, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung des Rechtsguts geschlossen werden kann, und desto weniger fundiert dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die dem Verdacht zugrunde liegen. Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann allerdings auf das Erfordernis einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden. Grundrechtseingreifende Ermittlungen „ins Blaue hinein“ lässt die Verfassung nicht zu.

Die geplante Einladerdatei ist mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar. Das bloße mehrfache Einladen von Personen aus dem Ausland erfüllt das Erfordernis der hinreichenden Wahrscheinlichkeit einer Rechtsgutsbereinträchtigung nicht. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes wurden beispielsweise im Jahr 2007 1.815.329 Schengen-Visa und 136.138 nationale Visa erteilt. Dem steht nach den Angaben der Bundesregierung eine Zahl von ca. 80.000 erschlichenen Visa in einem Zeitraum von 2001 bis 2003 – in der Hochphase

des so genannten Visaskandals – entgegen. Unterstellt man, dass die Verhältnisse, wie sie zu dieser Zeit an der deutschen Botschaft in Kiew geherrscht haben, abgestellt worden sind, so ist heute von einer deutlich reduzierten Zahl von erschlichenen Visa auszugehen, die zudem auf nicht organisierten Einzelfällen beruhen dürften (Angaben über das aktuelle Ausmaß und die Struktur der Missbrauchsfälle bleibt die Bundesregierung allerdings schuldig).

Daraus folgt, dass der ganz überwiegende Teil der Visaverfahren nicht im Kontext einer rechtswidrigen Beantragung eines Visums zu sehen ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass aufgrund einer Mehrfach-Einladung eine Rechtsgutsbeeinträchtigung droht, kann also nicht als hoch eingestuft werden. Deswegen ist auch die Datenübermittlung von allen Einladern ab der fünften Einladung als ein Grundrechtseingriff ins Blaue hinein und damit als verfassungswidrig zu bezeichnen.

### **Warndatei**

Die geplante Datei soll weitere Personengruppen aufnehmen, deren Speicherung unter der Kategorie „Warndaten“ erfolgt (§ 2 Abs. 2-5 VWDG-E).

Zum einen sollen verurteilte Straftäter gespeichert werden, die wegen bestimmter Delikte bestraft wurden: Ausländerdelikte wegen unerlaubter Einreise etc. (§ 95 I Nr. 1 – 4 AufenthG); Mitgliedschaft in einer geheimen Ausländervereinigung. (§ 95 I Nr. 8 AufenthG); Einschleusen von Ausländern (§§ 96, 97AufenthG); Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB), Bildung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung im Ausland (§ 129b I StGB), Menschenhandeldelikte (§§ 232 – 236 StGB), Verstöße gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und das Betäubungsmittelgesetz.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum es einer neuen Datei mit verurteilten Straftätern bedarf. Mit dem Bundeszentralregister existiert bereits eine zentrale Datenbank, in der Daten über Strafverurteilungen gespeichert werden. Hierauf haben alle Bundesbehörden – also auch das Auswärtige Amt – und Ausländerbehörden, Staatsanwaltschaften etc. Zugriff.

Dass eine Spezial-Datei eingerichtet werden soll, in der nur bestimmte Straftäter zu speichern sind, ist nicht plausibel, führt zu einem Datenwust mit zusätzlichen Fehlerquellen und unnötigem Mehraufwand.

Es sollen aber nicht nur die Daten von verurteilten Straftätern gespeichert werden, sondern auch Personen, „bei denen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für einen Verdacht be-

stehen, dass sie im Geltungsbereich dieses Gesetzes Straftaten“ nach den genannten Paragraphen „begehen oder begangen haben“.

Hier wird das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit verletzt. Wann tatsächliche Anhaltspunkte „zureichend“ sein sollen, bleibt im Dunkeln. Dass Verdachtsmomente ausreichen sollen für den Grundrechtseingriff scheint überdies problematisch. Entweder lösen Verdachtsmomente ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren aus und führen – wenn sie sich bestätigen – zur Verurteilung. Oder aber es hat die Unschuldsvermutung zu gelten.

Unerträglich und rechtsstaatswidrig ist die Speicherung eines Verdachts, der sich nicht bestätigt hat, wie dies die Formulierung „begangen haben“ vorsieht.

Der Gesetzentwurf sieht zudem eine lange Liste von weiteren Konstellationen vor, in denen eine Speicherung des Ausländers, des Einladers, Verpflichtungsgebers oder Bestätigenden in der Warndatei vorzunehmen ist: bei falschen Angaben im Visaverfahren, Nichterfüllung der Kostentragungspflicht für den Lebensunterhalt oder die Abschiebungskosten, bei gefälschten Dokumenten, bei Terrorismusverdacht, bei FdGO-Gefährdung, bei abgelehnten Asylbewerbern, bei unerlaubter Erwerbsarbeit, bei unberechtigtem Aufenthalt, bei Überschreitung der Gültigkeitsdauer eines Visums.

Auch Organisationen sollen gespeichert werden bei falschen Angaben oder bei Nichterfüllung der Kostenübernahmeverpflichtung.

Die Tatsache, dass bei Vorliegen dieser Merkmale ein abstraktes, theoretisches Risiko im Hinblick auf den Eingeladenen oder seinen inländischen Unterstützer besteht, rechtfertigt die umfassende Speicherung in einer Zentraldatei und die verdachtsunabhängige Nutzung der Daten nicht. Mit den gleichen Argumenten könnte eine allgemeine Warndatei vor Straftätern geschaffen werden, in der vergleichbare Daten der „Gefährder“ und ihrer „Kontaktpersonen“ eingetragen werden: Dies wäre dann der Überwachungsstaat. Bedenkt man zudem, dass es vorliegend um vergleichbar banale, im Regelfall mit Geldstrafen strafbewehrte Ordnungsverstöße geht, wird die Reichweite des unverhältnismäßigen Eingriffs deutlich. Ein Rechtsstaat darf sich solcher Methoden nicht bedienen; er darf nur aus einem konkreten Anlass im Einzelfall Daten speichern und nutzen.

Besonders zu kritisieren ist aus Sicht von PRO ASYL, dass abgelehnte Asylbewerber in die Warndatei aufgenommen werden sollen. Der Aufenthalt eines Asylbewerbers ist während des Asylverfahrens gestattet, er ist also völlig legal. Der nicht vorhersehbare negative Ausgang eines Asylverfahrens darf nicht zu Speicherung in einer Warndatei führen. Viele ehemalige Asylbewerber bleiben zudem in Deutschland, weil sie in ihre Herkunftsländer z.B.

aufgrund von Bürgerkriegen nicht zurückkehren können. Ihr langjähriger Aufenthalt führt zur Verwurzelung in die hiesige Gesellschaft und unter Umständen zur Verfestigung des Aufenthalts – etwa durch eine Bleiberechtsregelung. Warum sollten diese Menschen nicht als Einlader im Rahmen von Visaverfahren in Betracht kommen?

Hinzu kommt, dass der Umstand eines abgelehnten Asylantrags ohnehin im Ausländerzentralregister gespeichert ist. Dieses Register ist für alle am Visaverfahren beteiligten Behörden zugänglich. Eine Speicherung in einer Warndatei ist schon deswegen überflüssig.

### **Zugriff auf die Datenbestände der Warndatei**

Höchst problematisch ist zudem, dass der Zugriff auf die Daten der Warndatei gem. § 8 VWDG-E einer Vielzahl von Behörden ermöglicht werden soll. Zugreifen sollen nicht nur die an dem Visaverfahren beteiligten Behörden und Ministerien. Unter anderem sollen auch sämtliche Polizeibehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Träger von Sozialhilfe, die Bundesagentur für Arbeit, die mit dem Vollzug des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz betrauten Behörden sowie die Geheimdienste auf die Daten zugreifen können. Von einer Zweckbindung der Datenerhebung und -verarbeitung kann hier nicht mehr die Rede sein. Sie erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst problematisch.

Das Parlament – und nicht nur das Bundesverfassungsgericht – ist als Verfassungsorgan zur Einhaltung der Grundrechte berufen. Ein Überwachungsstaat, für den auch dieser Gesetzesentwurf Bausteine bereitstellt, ist mit der freiheitlichen Konzeption des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren.