



VERBAND BINATIONALER FAMILIEN
UND PARTNERSCHAFTEN, iaf e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Ludolfusstraße 2-4
60487 Frankfurt | Main

Fon ++49.(0)69.713756-0

Fax ++49.(0)69.7075092

Mail info@verband-binationaler.de

Net www.verband-binationaler.de

Frankfurt/Main, 20.02.2009

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 03.02.2009 Gesetz zur Errichtung einer Visa-Einlader- und Warndatei (Visawarndateigesetz- VWDG)

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. bedankt sich für die Möglichkeit zum Entwurf eines Visawarndateigesetzes Stellung nehmen zu können.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Errichtung einer zentralen Datenbank vor. In ihr sollen personenbezogene Daten von Menschen gespeichert werden, die im Zusammenhang eines Visumverfahrens stehen. Diese Daten seien erforderlich, um Visamissbrauch insbesondere durch Schleuser und Menschenhändler verhindern zu können.

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. blickt diesem Vorhaben mit großer Besorgnis entgegen. Er bezweifelt, dass das geplante Visawarndateigesetz als staatlicher Eingriff dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt und einer verfassungsrechtlichen Überprüfung Stand halten würde und spricht sich daher gegen den vorliegenden Gesetzentwurf aus.

Die Besorgnis sieht der Verband vor allem für seine Mitglieder und für die Gruppe von Menschen, die sich potentiell an ihn wenden. Es sind Binationale und eingewanderte Familien, die regelmäßig Familienangehörige und Verwandte aus visumpflichtigen Staaten einladen. Sie leben ein Familienmodell, das einer zunehmenden Globalisierung folgt und müssen dafür längere Trennungen und erhöhte Kosten

auf sich nehmen. Selbstverständlich kommt es bei ihnen zu Mehrfacheinladungen. Durch die Einführung des Visawarndateigesetzes in der vorgesehenen Form würde wieder einmal in ihr normales Familienleben eingegriffen und sie zudem unter generellen Verdacht gestellt werden. Sie werden herausgegriffen und eingereiht in diejenigen, die kriminelle Machenschaften betreiben bis hin zu terroristischen Akten.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist von einem starken Misstrauen gegenüber Bürger und Bürgerinnen gekennzeichnet, die öfter Besuch aus visapflichtigen Staaten im Bundesgebiet empfangen wollen. Die Einreise ins Bundesgebiet aus Drittstaaten wird allein unter sicherheits- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet, das Recht, nach freiem Belieben persönliche Kontakte zu pflegen steht hintan. Diese Haltung geht zu Lasten von freiheitlichen Grundrechten und führt zu Einschränkungen hinsichtlich der Gestaltung grenzüberschreitender Lebenskonzepte.

Die Vorratsspeicherung fördert das Misstrauen gegenüber Behörden. Es ist für den Einzelnen nicht überschaubar, was mit seinen Daten geschieht, wer hierauf und aus welchem Grunde zugreifen wird. Die Daten sind jederzeit abrufbar, lassen sich beliebig verknüpfen und wecken womöglich Begehrlichkeiten. Das Vertrauen und die Akzeptanz des Einzelnen in staatliches Handeln geht in dem Maße zurück, wie in grundgesetzlich garantierte Rechte eingegriffen und unbescholtene Bürger/innen in kriminelle Zusammenhänge gebracht werden.

Der Verband sieht durchaus die staatliche Herausforderung, den Bürger/innen dieses Landes das höchstmögliche Maß an Sicherheit zu geben und gleichzeitig mit unerlaubter oder erschlichener Einreise und Zuwanderung umzugehen. Organisiertem Verbrechen wie z.B. Menschenhandel muss mit allen Mitteln strafrechtlich begegnet werden. Aber Menschen dürfen nicht in den Verdacht geraten, nur weil sie den Kontakt zu ihren im Ausland lebenden Angehörigen pflegen.

Die beabsichtigte Speicherung aller Bezugspersonen eines Visumantrags stellt einen erheblichen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG iVm. Art. 1 Abs. 1 GG, BVerfG 65, 1 (Volkszählung) dar. Sie führt weiterhin zu Verletzungen des Familienlebens (Art. 8 EMRK) und zu Einschränkungen von Bürger/innen, Gäste zu empfangen und Freundschaften grenzüberschreitend zu pflegen.

Der Verband möchte zwei Gesichtspunkte besonders hervorheben:

Notwendigkeit der Datenspeicherung

Der vorliegende Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Vorratsspeicherung aller Personen im Zusammenhang einer Visumbeantragung erforderlich ist, um Visamissbrauch und Schleusungskriminalität effektiv bekämpfen zu können. Es werden 80.000 Verdachtsmomente aus den Jahren 2001 bis 2003 zur Unterstützung des gesetzlichen Vorhabens herangezogen. Unklar bleibt zum einen, wie viele der 80.000 Personen des Visamissbrauchs überführt wurden, zum anderen von welcher aktuellen Datenlage der Gesetzgeber ausgeht. Zudem ist nicht deutlich, welche Tatbestände der Gesetzgeber zum Visamissbrauch zählt.

Dem Verband erscheint die angeführte Zahl von 80.000 sehr hoch. Waren alle 80.000 Personen nach der Einreise ins Bundesgebiet in kriminellen Handlungen involviert wie Schleusertätigkeit, Menschenhandel oder auch die an mehreren Stellen angeführte Schwarzarbeit? Vielleicht sind etliche dieser Personen einfach wieder ausgereist?

Um die angeführten Verdachtspersonen ranken sich mehr Fragen als seriöse Erkenntnisse. Die ungesicherte und zudem veraltete Zahl stellt somit kein Fundament für die beabsichtigte anlassunabhängige Datenspeicherung dar.

Bezugnehmend auf den Bericht des Auswärtigen Amtes an den Deutschen Bundestag vom September 2006 stellt sich die Frage, ob die hierin aufgeführten zahlreichen Maßnahmen zur Verbesserung des Visumverfahrens evaluiert wurden. Angekündigt war eine Evaluierung nach zwei Jahren, somit im letzten Quartal 2008. Die beabsichtigte umfassende Datenspeicherung stellt einen sehr weitgehenden Eingriff in grundgesetzlich geschützte Rechtspositionen des Einzelnen dar. Daher ist es aus Sicht des Verbandes geboten, die Evaluierung abzuwarten und mildere Maßnahmen als die Einführung der anlassunabhängigen Datenspeicherung zu erwägen, um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Es gibt bereits umfangreiche Datenspeicherungen im Bundeszentralregister bezüglich Straftäter, im AZR und in den deutschen Auslandsvertretungen, die für viele Behörden zugänglich sind. Es ist nicht nachvollziehbar, warum weitere Daten benötigt werden, damit deutsche Behörden ihre Aufgaben erfüllen können.

Eingriff in Grundrechte

In der Begründung des Gesetzesvorhabens wird zu § 2 die Unterscheidung zwischen Daten zur Vermeidung von Visamissbrauch und Warndaten hervorgehoben. Damit wird der Anschein erweckt, dass es eine Hierarchie gäbe. Der Blick in den Gesetzestext hebt diese Unterscheidung auf. In § 1 heißt es deutlich, dass der Zweck dieses Gesetzes in der „Vermeidung von Visumsmisbrauch unter Einbeziehung von Warndaten“ zu sehen ist. In der Folge werden beide Datensätze gemeinsam in § 2 geregelt.

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. hält diese Massenspeicherung für unverhältnismäßig.

Es werden Daten unbescholtener Bürger und Bürgerinnen zentral gespeichert, denen grundsätzlich unterstellt wird, unrichtige Angaben zu machen und damit Visamissbrauch Vorschub zu leisten. Hierin wird ein Misstrauen gegenüber jeder Person sichtbar, die im Zusammenhang mit einer Visumbeantragung steht. Diese Person soll offensichtlich den Grundrechtseingriff hinnehmen, um Missbrauchsfälle identifizieren zu können. Das ist nicht hinnehmbar.

Es ist vor allem nicht ersichtlich, wie groß die Anzahl der Missbrauchsfälle sind. Wenn laut Angaben des Auswärtigen Amtes in 2007 fast 2 Millionen Einreisevisa erteilt wurden, dann steht demgegenüber die Anzahl von 80.000 erschlichenen Erteilungen, wobei - wie oben dargelegt - unklar bleibt, wie viele der 80.000 tatsächlich erschlichen wurden. Da diese Angabe zeitlich vor der so genannten Visa-Affäre liegt, müsste die Zahl aktuell erschlichener Visaerteilungen deutlich niedriger sein, denn es wurden einige Maßnahmen zur Regulierung in den betroffenen Ländern ergriffen. Somit kann sich die Anzahl nur im Promillebereich bewegen. Und auch von dieser Gesamtmenge wird wiederum nur eine gewisse Anzahl tatsächlich in Verbindung mit einer Schwerstkriminalität wie Menschenhandel oder Terror stehen. Der weitaus größte Teil der Visaverfahren kann folglich nicht unter dem Gesichtspunkt des Missbrauchs gestellt werden. Daher steht die Massenspeicherung in keiner Relation zu dem erhofften Ergebnis, sondern stellt eine eklatante Verletzung von Grundrechten dar.

Da die Daten aller Personen gespeichert werden sollen, die im Zusammenhang mit einer Visumbeantragung stehen, können auch Kinder in diese Speicherung geraten. Z.B. sieht das Visumerleichterungsabkommen der EU mit Russland, das am 01.06.2007 in Kraft trat, zum Nachweis des

Reisezwecks das formlose Ersuchen von Angehörigen vor. Kinder treten dann durchaus als Einlader auf zwar nicht im Sinne eines Verpflichtungsgebers sondern im Sinne einer Referenz, als Grund für den Reisezweck. Folglich ist es nicht ausgeschlossen, dass auch Kinder in dieser zentralen Datei aufgenommen werden.

In die Warndatei werden auch Personen aufgenommen, die im Verdacht stehen, kriminelle Handlungen begehen zu können. Nach welchen Kriterien werden Verdachtsmomente formuliert? Die Entscheidung hierüber liegt offensichtlich in der Hand der Mitarbeiter/innen deutscher Behörden und ist somit abhängig von individuellen Erkenntnissen, Erfahrungen und Haltungen. Dies muss für die Betroffenen als Willkür wahrgenommen werden. Für die im Verdacht stehende Person kann dies weitreichende Konsequenzen haben, denn sie ahnt nicht, dass ihre Daten entsprechend zentral gespeichert und für Ordnungs- sowie Sozialbehörden zugänglich sind.

Solch ein Vorgehen widerspricht rechtsstaatlichen Prinzipien und ist kategorisch abzulehnen. Die grundsätzlich geltende Unschuldsvermutung wird hierdurch auf den Kopf gestellt. Das ist nicht hinnehmbar. Vielmehr ist hieran auch im Zusammenhang mit Einreisen aus einem visapflichtigen Drittstaat festzuhalten. Die Sicherheit im Bundesgebiet wächst nicht in dem Maße, in dem rechtsstaatliche Grundsätze verlassen werden.

In die Warndatei geraten weiterhin Einlader, Verpflichtungsgeber oder Bestätigende wenn fünf Einladungen innerhalb 24 Monaten gespeichert werden.

Der Gesetzgeber geht von einem vielfachen und länderübergreifenden Missbrauch aus, ohne dass ersichtlich wird, auf welchen Erkenntnissen diese Annahme beruht.

Binationale und eingewanderte Familien mit Angehörigen aus visapflichtigen Ländern können sehr rasch zu den so genannten Vieleinladern zählen und somit einer kriminellen Tätigkeit verdächtigt werden.

Wenn zu familiären Ereignissen wie z.B. Hochzeiten oder Taufen mehrere Angehörige eingeladen werden, womöglich noch aus unterschiedlichen Ländern, dann könnte dieser Vorgang in einer Warndatei landen und eine stattliche Anzahl von Behörden in Alarmbereitschaft bringen.

Der Verband kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass mit solch einer zentralen Speicherung Menschen daran gehindert werden sollen, Einladungen auszusprechen.

Zurzeit erleben wir häufig, dass z.B. für junge Familien mit geringem Einkommen andere Familienangehörige im Inland einspringen und für den Familienbesuch bürgen. Um zu vermeiden, zukünftig in einer Warndatei gespeichert und damit einer kriminellen Handlung verdächtigt werden zu können, werden potentielle Einlader bzw. Verpflichtungsgeber keine Einladungen unterzeichnen. Die Folge wäre eine Einschränkung des normalen Familienlebens.

Ähnlich wird sich die Situation für Verbände und Organisationen aus dem sportlichen oder kulturellen Bereich darstellen ebenso für Unternehmen, Universitäten und anderen Einrichtungen, die ausländische Gäste, Forscher oder Geschäftspartner empfangen wollen. Auch sie werden zwangsläufig Zurückhaltung üben, um sich Unannehmlichkeiten oder sogar Verdächtigungen zu ersparen. Die Folge wäre eine Einschränkung des internationalen Austauschs.

Abschließende Bemerkungen

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. ist von der Notwendigkeit solch eines Gesetzes nicht überzeugt. Bisherige Maßnahmen zur Optimierung des Visumverfahrens wurden offensichtlich nicht ausreichend eruiert, ansonsten wären entsprechende Hinweise hinsichtlich des Berichts des Auswärtigen Amts an den Deutschen Bundestag in der Begründung zum Gesetzentwurf aufgenommen worden.

Der vorliegende Entwurf greift unverhältnismäßig in Grund- und Menschenrechte ein, stellt Personen im Zusammenhang mit Visaverfahren unter Generalverdacht, um - wie vorgegeben - die freiheitlich demokratische Grundordnung zu schützen. Dieser Gedankengang ist paradox - ebenso wie die Ausführungen auf S. 27 im Gesetzentwurf. Hier heißt es, dass „Handlungsweisen, die zunächst als auffällig erscheinen, unter Einbeziehung der Dateiinhalte in den korrekten Kontext gesetzt werden, so dass Bedenken hinsichtlich einer Visaerteilung auch zerstreut werden können.“ Personen geraten doch erst in Verdacht durch die Aufnahme in die Einladerdatei. Wenn ihre Daten nicht gespeichert werden würden, dann würde es auch keine Bereinigung benötigen. Die Unschuldsvermutung wird auf den Kopf gestellt. Personen werden erst beschuldigt und dann eventuell freigesprochen. Solche Gedanken und Vorgehensweisen gefährden die freiheitlich demokratische Grundordnung und nicht umgekehrt.



In diesem Kontext steht die Vielzahl der Behörden, die Zugriff auf die zentrale Datei haben dürfen. Ihre Aufgabenerfüllung steht nicht im Zusammenhang mit dem Visumverfahren wie z.B. Behörden, die mit dem Auffinden von Schwarzarbeit oder mit der Gewährung von Sozialleistungen betraut sind. Warum sollen auch sie auf solch sensible Daten zugreifen dürfen?

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. hat Zweifel dahingehend, ob die Regelungen im Gesetzentwurf auf seine Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben sorgfältig überprüft wurden. Das gleiche gilt hinsichtlich der Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben. Allein die Behauptung ist nicht überzeugend.

Der Verband ist zudem sehr besorgt über die Eile, die in diesem Gesetzesvorhaben steckt. Nachdem man mehrere Monate nichts mehr von dem Vorhaben gehört hatte, wird ein Entwurf vorgelegt, den Verbänden nur zwei Wochen Zeit zur Stellungnahme gegeben und Anfang März soll bereits ein Beschluss im Kabinett herbeigeführt werden. Ein Gesetz mit solch einer Tragweite für Grund- und Menschenrechte muss gut überlegt sein. Wir erwarten vom Gesetzgeber eine entsprechende Sorgfalt beim Zustandekommen. Hierzu gehört eine Anhörung von Sachverständigen ebenso wie eine öffentliche Diskussion.