

Hintergrund zum Untersuchungsausschuss

15.03.2005

Vorbemerkung

— Der Ruf nach Reisefreiheit ist seit der Helsinki Schlussakte von 1975 eine wesentliche Forderung des Westens gegenüber Osteuropa gewesen. Noch im Pariser Gipfeldokument der KSZE 1990 haben alle Staaten betont, daß

“we stress that free movement and contacts among our citizens as well as the free flow of information and ideas are crucial for the maintenance and development of free societies and flourishing cultures. We welcome increased tourism and visits among our countries.”

— In seiner Rede im Bundestag hat der ukrainische Präsident Juschtschenko unterstrichen, daß auch die Reisen vieler Ukrainer in den Westen zu der orangenen Revolution geführt haben.

Nach dem Fall der Mauer und der Auflösung der Sowjetunion durften erstmals Millionen von Menschen ungehindert ihr Land verlassen und in andere Länder reisen. Die Reisefreiheit in Mittel- und Osteuropa hat sich auch im Anstieg der beantragten und erteilten Visa seit Anfang der neunziger Jahre niedergeschlagen.

So hatte die deutsche Botschaft in Warschau Ende der achtziger Jahre/Anfang der neunziger Jahre mit einer großen Flut von Visa-Antragstellern zu kämpfen: Im Jahr 1989 wurden ca. eine Million Visa-Anträge gestellt, von denen 0,8 % abgelehnt wurden. Noch im Jahr der Einführung der Visumsfreiheit sind an den deutschen Botschaften in Polen ca. 370.000 Visa-Anträge gestellt worden mit ähnlich niedrigen Ablehnungsquoten wie im Jahr 1989. Das Problem löste sich an der Botschaft erst, als Ende 1991 die Visumsfreiheit für Polen eingeführt wurde.

Jerzy Montag
 Mitglied des Deutschen Bundestages
 Rechtspolitischer Sprecher
 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Seit 1993 haben sich die Visa-Zahlen weltweit wie folgt entwickelt:

Jahr	Visa-Anträge weltweit	abgelehnt	Erteilt
1993	2,44 Mio.	8,20%	2,24 Mio.
1994	2,97 Mio.	8,89%	2,71 Mio.
1995	2,76 Mio.	10,89%	2,46 Mio.
1996	2,63 Mio.	16,86%	2,18 Mio.
1997	2,86 Mio.	14,96%	2,43 Mio.
1998	2,93 Mio	14,64%	2,49 Mio.
1999	2,69 Mio	16,11%	2,26 Mio.
2000	3,05 Mio	14,55%	2,61 Mio.
2001	3,23 Mio	14,94%	2,75 Mio.
2002	3,03 Mio	14,48%	2,59 Mio.
2003	2,86 Mio	12,88%	2,49 Mio.

Betrachtet man die Zahlen, dann wird deutlich, daß die Zahl der ausgegebenen Visa mit zwei Ausnahmen über die letzten zehn Jahre konstant geblieben ist. Insbesondere in den Jahren 1994 und 2001 liegen sie um ca. 300.000 über den üblichen Zahlen. Im Jahr 2001 erreichte der Ansturm auf die Visa-Stelle der deutschen Botschaft in Kiew ihren Höhepunkt.

Das zeigen die Zahlen der Visa-Anträge in Kiew:

Jahr	Visa-Anträge Kiew	abgelehnt/ zurückgewiesen	erteilt
1993	123.952	2,1 %	121.352
1994	168.737	6,75 %	157.337
1995	k.A.	k.A.	119.055
1996	82.272	13,8 %	70.910
1997	107.205	7,0 %	99.699
1998	134.969	1,15 %	133.420
1999	152.436	2,5 %	148.628
2000	217.287	2,9 %	211.072
2001	329.258	9,7 %	297.391
2002	268.164	12,6 %	234.262
2003	181.594	19,2 %	146.767

Nach 2001 entwickelten sich die Zahlen in Kiew rückläufig. Gleichzeitig stiegen die Ablehnungsquoten stark an. Das lässt sich mit den Maßnahmen des Auswärtigen Amts (AA) gegen den Missbrauch der Visa-Erschleichung in Kiew erklären. Interessant an den Zahlen in Kiew ist eines: im Jahr 1998, noch unter der CDU/CSU, war die Ablehnungsquote in Kiew mit 1,15 % am niedrigsten.

I. Rechtliche Grundlagen

Ein **Visum** ist ein vor der Einreise erteilter Aufenthaltstitel. Dabei sind insbesondere zwei Arten von Visa zu unterscheiden: zum einen werden Visa erteilt, die für den Aufenthalt von bis zu drei Monaten ohne die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gültig sind (sog. **Schengenvisum**). Zum anderen können Botschaften Visa für einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland erteilen („nationales Visum“).

Gegenstand der jetzigen Diskussion sind allein die Schengenvisa. Die Erteilung richtet sich primär nach europäischem Recht. Nur ergänzend ist nationales Recht anwendbar. Die Erteilungsvoraussetzungen sind im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹ geregelt. Dieses 1990 unterzeichnete völkerrechtliche Übereinkommen trat für Deutschland 1995 in Kraft und wurde mit den dazu ergangenen Ausführungsvorschriften als Teil des so genannten Schengen-Besitzstands² mit Wirkung zum 1. Mai 1999 in EU-Recht überführt. Die Vertragsstaaten haben für die Botschaften in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) Verwaltungsanweisungen formuliert, die die Visumsvergabe genau regeln. Die GKI betont bei allen Anweisungen, daß die Vertretungen der Schengenstaaten in einem Land ihre Praxis immer wieder überprüfen sollen und an die örtlichen Gegebenheiten anpassen sollen. Das deutsche Ausländerrecht kommt nur ergänzend und allein dann zur Anwendung, wenn die europäischen Vorgaben lückenhaft sind oder Handlungsspielräume eröffnen.

Art. 5 i.V.m. Art. 15 SDÜ legt fest, daß in der Regel folgende Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengenvisums erfüllt sein müssen:

- (1) Der Antragsteller/die Antragstellerin muss ein gültiges Reisedokument besitzen,
- (2) er/sie muss gegebenenfalls Dokumente vorzeigen, die den Aufenthaltzweck und die Umstände des Aufenthalts belegen,
- (3) er/sie muss über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für die Dauer des Aufenthalts im Schengenraum und für die Rückreise verfügen,
- (4) er/sie darf nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein,
- (5) er/sie darf keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die die internationalen Beziehungen darstellen.

¹ Außer Irland und Großbritannien sind alle alten EU-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des SDÜ. Zudem sind Island und Norwegen Schengenstaaten. Für die zehn Beitrittsstaaten werden die Schengenregelungen erst nach einer Übergangszeit gelten.

² ABI. EG 2000 Nr. L 239 S. 1

Die Botschaft ist verpflichtet, alle Voraussetzungen umfassend zu prüfen. Gerade die in (2) und (3) genannten Voraussetzungen (Reisezweck und Rückkehrbereitschaft) stehen dabei im Zentrum der Prüfung. Zu ausreichenden Finanzmitteln gehören insbesondere der Nachweis, daß eine Absicherung im Krankheitsfall besteht (z. B. durch Auslandskrankenversicherung³); Nachweis, daß genügend Geld für die Heimreise vorhanden ist und Nachweis, daß die Kosten des Aufenthaltes im Schengenraum finanziert werden können.

Die Rückkehrbereitschaft und damit verbunden der Reisezweck werden zum einen durch **das persönliche Gespräch** der Visa-Stelle mit dem Antragsteller und durch die Vorlage von Dokumenten, die die Verwurzelung des Antragstellers im Heimatland (z. B. Vorlage eines Arbeitsvertrages, Vorlage eines Dokumentes über Grundbesitz im Heimatland) und den Reisezweck (bei Touristen z. B. Vorlage von Hotelbuchungen, Flugtickets, Reiseprogramme, Buchung über Bustouren...) belegen, überprüft.

Zu (4): Um zu prüfen, ob die Einreise die Sicherheit Deutschlands gefährdet, fragt die Botschaft das **Ausländerzentralregister (AZR)** und das **Schengener Informationssystem (SIS)** ab. Beides sind Datenbanken, in denen Straftaten oder Einreiseverbote oder begründete Hinweise auf die Gefährlichkeit des Ausländers, gespeichert sind. Im SIS befinden sich Einträge von allen Schengenstaaten über mögliche Einreisehindernisse.

Bei Staatsangehörigen sog. **Risikostaaen** werden darüber hinaus auch noch der Bundesnachrichtendienst (BND), der Militärische Abschirmdienst (MAD), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), das Bundeskriminalamt (BKA) und das Zollkriminalamt (ZKA) vor der Erteilung eines Visums beteiligt.

Volmer-Erlass

Der so genannte Volmer-Erlass wurde am 3. März 2000 an alle deutschen Auslandvertretungen verschickt. Es handelt sich um einen Grundsatzerlass, also um eine verwaltungsinterne Handlungsanweisung, im Visumsverfahren. Damit wird das den Botschaften durch die gesetzlichen Vorschriften eröffnete Ermessen gelenkt. Der Erlass gliedert sich wie folgt:

- **Visa für einen längerfristigen Aufenthalt:** Hier wurde die Kooperation der Botschaft mit den Ausländerbehörden geregelt.
- **Visa für den Familiennachzug.** Hier wurden die Botschaften angewiesen, die Ablehnung eines Visums zu begründen und eng mit der Ausländerbehörde zu kooperieren.

³ Seit 2004 muss der Antragsteller eine Krankenversicherung nachweisen.

- **Besuchsvisa** (Visa für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten).

Im Rahmen der Regelungen der Besuchsvisa behandelte der Erlass auch die Frage der Rückkehrbereitschaft. Dabei wurde ein abgestuftes Prüfungsschema vorgestellt: Ernsthafte Zweifel an der Rückkehrbereitschaft führen zur Versagung des Visums. Wenn aber nach der umfassenden Prüfung des Antrages alle Voraussetzungen vorliegen, dennoch aber Zweifel an der Rückkehrbereitschaft bestehen, die sich mit den Gründen für die Visumserteilung die Waage halten, dann soll im Zweifel für die Reisefreiheit entschieden werden („*in dubio pro libertate*“).

Was also in der Öffentlichkeit und von der Union lauthals als Kern des Volmer-Erlasses herausgestellt wird, regelt in Wahrheit eine Unterfrage der Prüfung der Rückkehrbereitschaft bei Besuchsvisa.

In der ersten öffentlichen Anhörung des Untersuchungsausschusses am 17. Februar 2005 hat der **Sachverständige** Teipel, ein Richter am OVG NRW, der jahrelang Rechtsstreitigkeiten zu Besuchsvisa entschieden hat, **die Rechtmäßigkeit des Volmer-Erlasses ausdrücklich bejaht**. „Ich bin der Auffassung, daß es, wenn auf der Grundlage dieses Erlasses gearbeitet worden wäre, nicht zu einer massenhaften Erteilung von Visa an offensichtliche Schwarzarbeiter hätte kommen können. Das sieht der Erlass einfach nicht vor.“

Nach Versendung des Volmer-Erlasses hat das AA das Bundesinnenministerium (BMI) über den Erlass informiert. Das BMI hatte zunächst Zweifel an der Recht- und Zweckmäßigkeit des Erlasses. Dies teilte Schily Fischer in zwei Schreiben mit. Im Nachgang zu diesen Briefen fand eine Besprechung zwischen BMI und AA statt, in der die Meinungsverschiedenheiten beseitigt wurden. So haben BMI und AA gegenüber dem Innenausschuss im Mai 2000 unterstrichen, daß es **keinen Dissens zwischen BMI und AA** in dieser Frage gibt.

Im Anschluss an die Versendung des Runderlasses haben auch verschiedene Botschaften den Runderlass kommentiert. Zum Teil haben sie den Runderlass begrüßt (so z. B. die Botschaft Neu Delhi), zum Teil aber auch Kritik (so z.B. die Botschaft Chisinau, Moldau) geäußert. Diese Kritik ist vom Auswärtigen Amt in Regionalseminaren mit den betroffenen Botschaften, die in den Jahren 2000 und 2001 stattfanden, diskutiert worden.

Im Oktober 2004 hat das Auswärtige Amt einen neuen Grundsatzterlass an alle Botschaften (der so genannte Chrobog-Erlass) versandt, der Teile des Volmer-Erlasses ändert, weil die Erlasslage auch an das Zuwanderungsgesetz angepasst werden musste.

II. Erleichterungen im Visumsverfahren

Bona-Fide-Regelung

Für bestimmte Personengruppen sieht das Visumsrecht Erleichterungen vor. So kann die Botschaft bei einer Person, die ihr als vertrauenswürdig bekannt ist, auf die Vorlage zum Nachweis bestimmter Dokumente verzichten. Außerdem kann die Botschaft dann auch von der persönlichen Vorsprache des Antragstellers absehen. Die GKI erläutert detaillierter, in welchen Fällen diese so genannten Bona-Fide-Regelung Anwendung finden soll.

Reisebüroverfahren

Gerade in großen Ländern wie Russland und der Ukraine stellt die Pflicht, daß jeder Antragsteller persönlich bei der Botschaft vorsprechen muss, um ein Visum zu beantragen, eine große Belastung dar. Manche Antragsteller müssen mehrere hundert Kilometer reisen, um zur Botschaft zu kommen. U. a. deswegen und weil man die touristischen Reisen nach Deutschland fördern wollte, existiert bereits seit Anfang der neunziger Jahre das Reisebüroverfahren. Dieses sieht vor, daß ein Antragsteller, der über ein Reisebüro eine Reise nach Deutschland bucht, **nicht mehr persönlich bei der Botschaft vorsprechen** muss. Stattdessen leitet das Reisebüro alle für die Visumserteilung erforderlichen Unterlagen an die Botschaft weiter.

Ein Reisebüro darf aber nur dann am Reisebüroverfahren partizipieren, wenn die jeweilige Botschaft dieses Reisebüro als vertrauenswürdig eingestuft hat. Das Reisebüroverfahren ist in der GKI 2002 umfassend geregelt worden. Zuvor haben die Schengenpartner die Regelungen über Bona-Fide-Personen analog auf vertrauenswürdige Reisebüros angewendet. Dabei gab es kein einheitliches Akkreditierungsverfahren, vielmehr haben die Botschaften selber die Voraussetzungen definiert, nach denen sie mit Reisebüros zusammengearbeitet haben. Dabei haben sie sich an den örtlichen Gegebenheiten orientiert.

III. Einlader und Verpflichtungserklärungen

Wenn eine Person nicht in der Lage ist, aus eigenen Mitteln einen Aufenthalt in Deutschland zu bestreiten, so besteht die Möglichkeit, daß eine Person in Deutschland für die Kosten des Aufenthalts bürgt. Dies war in §§ 82, 84 AuslG (heute §§ 66, 68 AufenthG) geregelt. Eine solche **Verpflichtungserklärung** wird gegenüber der Ausländerbehörde auf einem bundeseinheitlichen Formular, das 1998 eingeführt wurde, erklärt. Die Ausländerbehörde des Bezirkes, in dem der Einlader wohnt, ist verpflichtet, diese Verpflichtungserklärung nur dann anzunehmen, wenn sie zwei Aspekte positiv festgestellt hat: die Identität des Einladers und die Bonität, sprich Finanzkraft.

Die **Bonität eines Einladers** ist dann gegeben, wenn er finanziell dazu in der Lage ist, für alle Kosten des Aufenthaltes eines Ausländers einzustehen. Um dies zu überprüfen, muss die Ausländerbehörde die Einkommensverhältnisse, ergänzend auch Wohnverhältnisse des Einladers prüfen. Kommt die Ausländerbehörde zu dem Ergebnis, daß der Einlader nicht dazu in der Lage ist, für den eingeladenen Ausländer aufzukommen, dann darf sie die Verpflichtungserklärung nicht annehmen, mit anderen Worten: Sie darf das Formular nicht stempeln oder es dem Einlader überlassen.

In der Praxis ist es seit vielen Jahren so, daß insbesondere **Ausländerbehörden in großen Städten** dieser Verpflichtung nicht nachkommen. Sie prüfen lediglich die Identität des Einladers, nicht aber die Bonität. Zum Teil haben sie das explizit gemacht, indem sie einen Stempel „Bonität nicht geprüft“ verwendeten. Im Urteil des Landgerichts Köln vom letzten Februar ist diese Praxis anhand des Beispiels der Ausländerbehörde Köln anschaulich geschildert.

Ein Visumsantragsteller mit einer solchen, **unvollständig geprüften Verpflichtungserklärung** wurde von einigen Botschaften in der Vergangenheit abgewiesen, weil kein Nachweis über die Finanzierung der Reise erbracht wurde.

Das hat zum Teil zu großem Unverständnis der Antragsteller geführt: Aus Ihrer Sicht haben sie einen vollständigen Visumsantrag abgegeben, der auch die von der Ausländerbehörde bestätigte Verpflichtungserklärung enthielt, und dennoch wurde der Antrag abgelehnt. Gerade bei Personen, die ihre Familie in Deutschland besuchen wollten, stellte diese Praxis z. T. auch eine Härte dar.

Auch das BMI hat unterstrichen, daß die Praxis von einigen deutschen Botschaften, Verpflichtungserklärungen nicht als Finanzierungsnachweis anzunehmen, nicht akzeptabel sei.

In Übereinstimmung mit dem BMI und mit Kenntnis der Landesinnenministerien hat das Auswärtige Amt die Botschaften deswegen in einem Erlass vom **2. September 1999** angewiesen, **Verpflichtungserklärungen als Nachweis der Finanzierung** auch dann zu **akzeptieren**, wenn nicht erkennbar ist, ob die Bonität des Einladers geprüft wurde. Gleichzeitig haben das AA und das BMI die Innenministerien der Länder immer wieder dringend darum gebeten, die Bonität der Einlader zu prüfen.

Da nach wie vor einige Ausländerbehörden die Bonität nicht prüfen und gerade die Schleuser-Prozesse in den letzten zwei Jahren gezeigt haben, daß mangelhaft geprüfte Einladungen zum Erschleichen von Visa geführt haben, hat das Auswärtige Amt im Oktober 2004 seine Botschaften angewiesen, zur alten Praxis vor 1999 zurückzukehren und Visa-Anträge abzulehnen, wenn die Verpflichtungserklärung nicht vollständig von den Ausländerbehörden geprüft wurde und der Antragsteller keine weiteren Unterlagen vorlegen kann. In Einzelfällen führt diese Praxis erneut zu Härtefällen. Hier stehen die Ausländerbehörden in der Pflicht: sie müssen Verpflichtungserklärungen sorgfältig prüfen.

Einladerdatei

Bis zum 9. Januar 2002 durften die Botschaften keine Einträge zu Einladern von Visa-Antragstellern speichern. Manche Botschaften haben dies dennoch getan, um Vieleinlader erkennen zu können. Dabei haben sie eine Speichermöglichkeit des alten Visa-Verarbeitungsprogrammes ausgenutzt (Speicherung unter der Kategorie „Verschiedenes“). Im seit 2001 ausgelieferten Visa-Verarbeitungsprogramm VisaPlus (früher Visa 2000) ist diese Möglichkeit unterbunden worden, weil die Speicherung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zulässig war.

Die Frage, ob eine Person als Vieleinlader in Erscheinung tritt, ist besser von den Ausländerbehörden zu prüfen, die wegen ihrer örtlichen Zuständigkeit nach dem Wohnsitz der Einlader dazu in der Lage sind. Einige Ausländerbehörden führen seit Einführung eines bundeseinheitlichen Vordruckes für Verpflichtungserklärungen im Jahr 1998 deswegen Einladerdateien.

Vom 9.1.2002 bis 31.12.2004 haben die Botschaften das Datum der Verpflichtungserklärung in der Visodatei gespeichert. Seit dem 1.1.2005 dürfen die Botschaften darüber hinaus auch den Namen und Anschrift des Verpflichtenden speichern. Das Auswärtige Amt hat diese Speichermöglichkeit im Rahmen der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz als Lehre aus den Erfahrungen mit Kiew angeregt.

Im Rahmen der Vereinheitlichung des Visumverfahrens auf europäischer Ebene wird momentan die Einführung einer Schengen weiten Visa-Datenbank („VIS“) diskutiert, in der auch die Einlader gespeichert werden sollen.

IV. Reiseschutzversicherungen

Insbesondere für Antragsteller aus Mittel- und Osteuropa (MOE) war und ist der Nachweis ausreichender finanzieller Mittel ein Problem, da die Einkommen gering sind. Früher gab es für diese Personen nur eine Möglichkeit: Wenn sie jemanden in Deutschland kannten, konnte dieser eine Verpflichtungserklärung abgeben. Personen, die niemanden in Deutschland kannten, hatten keine Möglichkeit, für touristische Zwecke ein Visum für Deutschland zu erhalten. Um solchen Personen dennoch eine Reise nach Deutschland zu ermöglichen und gleichzeitig zu gewährleisten, daß dabei keine Kosten für die öffentliche Hand anfallen, sind Mitte 1995 die so genannten **Reiseschutzversicherungen** eingeführt worden.

Diese umfassen folgende Leistungen:

- Krankenversicherung
- Übernahme eventuell entstehender Abschiebungs- und Rückführungskosten
- Eine pauschalisierte Verpflichtungserklärung gem. §§ 82, 84 AuslG für alle Personen, die eine Reiseschutzversicherung erwerben. Diese Verpflichtungserklärung wird von dem Unternehmen, das eine Reiseschutzversicherung vertreibt, gegenüber den deutschen Behörden abgegeben.

Durch Vorlage einer Reiseschutzversicherung konnten Reisende aus MOE gegenüber der Botschaft nachweisen, daß sie **ausreichende Finanzmittel** besitzen.

Die erste Reiseversicherung wurde unter Kinkel/Kanther eingeführt: **das Carnet de Touriste (ADAC)**. Während es zunächst nur in den baltischen Staaten Anwendung fand, wurde es im Jahr 1997 auf die Ukraine ausgedehnt und galt spätestens im Sommer 1999 in allen GUS-Staaten.

Der ADAC verpflichtete sich gegenüber dem AA und dem BMI, das Carnet de Touriste über seine Partner, die jeweiligen Automobilclubs der Länder, im **Ausland an Touristen und Geschäftsreisende** zu vertreiben. Die Partnerorganisationen sollten das Carnet de Touriste nur nach einer „**Vorprüfung**“ verkaufen.

Diese Vorprüfung sollte nach Auskunft des ADAC folgendes umfassen: die Vorlage eines gültigen Passes und eines Arbeitsvertrages im Herkunftsland (bzw. der Nachweis einer Erwerbstätigkeit), die Hinterlegung einer Kautions, die bei Rückkehr zurückbezahlt wurde und Belege für den Reisezweck. Ziel dieser Vorprüfung war es, daß der ADAC die Personen ausschließen wollte, die das Visum nicht für den angegebenen Zweck (Tourismus oder Geschäftsreise) nutzen wollten.

Schon kurz nach Einführung des Carnet de Touriste berichteten deutsche Botschaften immer wieder, daß die Partnerorganisationen des ADAC die Vorprüfung nicht vereinbarungsgemäß durchführen würden. Der ADAC reagierte auf diese Vorwürfe und hielt seine Partnerorganisationen an, die vereinbarte Vorprüfung ernst zu nehmen.

Nach einer Besprechung zwischen dem ADAC, dem BMI und dem AA im Oktober 1999 wies das Auswärtige Amt die Botschaften in den Staaten, in denen das Carnet de Touriste vertrieben wurde, am 15. Oktober 1999 an, bei Inhabern eines Carnet de Touriste in der Regel auf die Vorlage weiterer Unterlagen für den Nachweis des Reisezweckes oder der Rückkehrbereitschaft zu verzichten. An der persönlichen Vorsprache sollte aber in der Regel festgehalten werden. Hintergrund dieses Erlasses war, daß der ADAC in der Besprechung erneut zugesichert hatte, daß seine Partnerorganisationen eine seriöse Vorprüfung übernehmen würden. In den Augen der beteiligten Ministerien war daher

bereits durch die Partnerorganisationen des ADAC sowohl der Reisezweck (durch Hotelbelege) als auch die Rückkehrbereitschaft (durch Hinterlegung einer Kautions) sichergestellt.

Nachdem der Erlass versandt wurde, protestierte unter anderem die Botschaft Kiew gegen diese Weisung. Sie berichtete von angeblichen Autokäufern, die mit einem Carnet de Touriste ein Visum beantragen würden, aber keinen Führerschein besitzen würden. In seiner Antwort unterstrich das AA, daß bei offensichtlichen Zweifeln an der Redlichkeit des Antragstellers das Visum abzulehnen sei, dies sei z. B. im von der Botschaft geschilderten Fall zu tun. Gleichzeitig unterstrich das AA aber, daß die Botschaft Kiew im Grundsatz an der Weisung am 15.10.99 festhalten solle.

Sowohl dem AA als auch dem BMI war klar, daß auch andere Anbieter den Wunsch äußern würden, dem Beispiel des ADAC zu folgen. So zeigten im Zeitraum zwischen 1997 und 2003 ca. zwanzig verschiedene Unternehmen Interesse daran, als Anbieter einer Reiseschutzversicherung auf den Markt zu kommen.

Erst im Mai 2001 wurde eine zweite Reiseschutzversicherung auf den Markt gebracht: der **Reiseschutzpass (Reiseschutzversicherung AG von Herrn K.)**. Das Unternehmen teilte dem AA und dem BMI mit, daß es den Reiseschutzpass in Deutschland anbieten wolle und insbesondere Geschäftsleute als potentielle Kunden ins Auge fassen würde. Tatsächlich war das Unternehmen offenbar nicht gewillt, die Vertriebswege zu kontrollieren. Demnach wurde auch keine Vorprüfung durchgeführt, wie das beim ADAC der Fall war. Weil das AA aber davon ausging, daß das Produkt nur an Geschäftsleute in Deutschland verkauft werden sollte, die ihre Geschäftspartner aus dem Ausland einladen wollten, teilte das AA den Botschaften mit, daß alle Regelungen, die für das Carnet de Touriste galten, auch auf die Reiseschutzpässe Anwendung finden sollten. Auch der Erlass vom 15.10.99 sollte Anwendung auf den Reiseschutzpass finden.

Während bis Januar 2002 die Reiseschutzversicherungen nur für Staatsangehörige der GUS vertrieben wurden (sie konnte aber auch von Personen erworben werden, die nicht die Staatsangehörigkeit eines GUS-Staates hatte), wurde der Vertrieb im Januar 2002 weltweit ausgedehnt. Der Reiseschutzpass konnte also auch im Ausland verkauft werden. Das Auswärtige Amt teilte dies den Botschaften in einem Erlass am 29. Januar 2002 mit. Gleichzeitig hob es den Erlass vom 15.10.99 auf; die Botschaften waren also wieder gehalten, den Reisezweck und die Rückkehrbereitschaft umfassend zu prüfen und sich Unterlagen für den Nachweis vorlegen zu lassen.

Im Jahr 2002 wurden noch zwei andere Anbieter zugelassen: Der **Travel Voucher der Fa. Itres**. Dieser existierte nur für fünf Monate (April 2002 bis September 2002), weil das AA dann feststellte, daß der Inhaber wegen Schleusung vorbestraft war. Im Oktober 2002 wurde **Reiseschutzversicherung der HanseMercur Versicherung** auf den Markt gebracht.

Unter den Unternehmen, die daran interessiert waren, eine Reiseschutzversicherung anzubieten, zählte auch die **Fa. Flimpex Handels- und Reiseorganisations GmbH**. Wegen ihrer Zusammenarbeit mit der Victoria erkannte das Auswärtige Amt das Produkt der Fa. Flimpex im April 2003 als Nachweis für die Krankenversicherung und für die Rückführungskosten an. Da das AA aber erhebliche Zweifel an der Seriosität des Inhabers der Fa. Flimpex hatte, akzeptierte es seine Verpflichtungserklärung nicht. Das hatte zur Folge, daß Personen, die das Produkt der Fa. Flimpex kauften, zusätzlich die Einladung und Verpflichtungserklärung einer in Deutschland lebenden Person im Visumsverfahren vorlegen mussten. Gegenüber der Zeitung *Die Welt* äußerte sich der Inhaber wegen der Ablehnung der Verpflichtungserklärung im Januar 2005 dahingehend, daß er sein Produkt dann „als Toilettenpapier verkaufen“ könne; er wollte eine Reiseschutzversicherung anbieten, um Personen in den Schengenraum einzuschleusen zu können, ohne für die Visa-Beantragung eine Verpflichtungserklärung eines Einladers vorlegen zu müssen.

Bei allen Anbietern handelte es sich um **private Anbieter**. Ihre Produkte wurden weder vom BMI noch vom AA genehmigt, weil ein solches Genehmigungsverfahren nicht existiert. Sowohl AA als auch BMI haben aber geprüft, ob die Voraussetzungen dafür vorlagen, die Reiseschutzversicherungen als Nachweis für die Krankenversicherung, für die Übernahme der Rückführungskosten und als Verpflichtungserklärung anzuerkennen, vorlagen. Voraussetzung dafür war, daß die Versicherungspolice fälschungssicher war, damit im Falle eines Schadensfalls tatsächlich die Möglichkeit bestand, Rückgriff auf den jeweiligen Anbieter zu nehmen. Aus diesem Grund haben AA und BMI gegenüber den Anbietern und Interessenten das Erfordernis der Fälschungssicherheit unterstrichen.

Die Innenbehörden (sprich: die Landesinnenministerien) haben die Einführung begrüßt, weil sie nun eine bessere Rückgriffsmöglichkeit hatten. Sollten während es Aufenthaltes eines Ausländers Kosten für die öffentliche Hand entstehen, konnten sie im Falle einer Reiseschutzversicherung auf solvente Schuldner zurückgreifen.

Nach einer Prüfung der BAFIN (Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen) hat sich gezeigt, daß auch die pauschalisierte Verpflichtungserklärung eine Versicherungsleistung ist, die der Genehmigung bedurfte.

Mit Runderlass im März 2004 hat das AA alle Botschaften angewiesen, Reiseschutzversicherungen nur noch als Nachweis der Krankenversicherung und der Rückführungskosten, nicht aber als Ersatz für eine individuelle Verpflichtungserklärung anzuerkennen. Das bedeutete das Ende der Reiseschutzversicherungen.

Grundsätzlich ist die Idee, die hinter den Reiseschutzversicherungen steht, zu begrüßen. Damit wird das Kostenrisiko, das für die öffentliche Hand bei einem Besuchsaufenthalt für eine Person anfällt, reduziert. Gleichzeitig erhalten Personen, die sonst keine Möglichkeit hätten, Finanzmittel für den Aufenthalt in Deutschland nachzuweisen, die Gelegenheit, ein Visum zu beantragen. (z. B. Studenten).

V. Missbrauch in Kiew

Vorbemerkung

Die Produktivität in der Ukraine lag im Jahr 1999 bei 40 Prozent der Produktivität des Jahres 1991. Erst im Jahr 2000 kam es erstmals seit der Unabhängigkeit wieder zu einem Wirtschaftswachstum von sechs Prozent.

Noch im Jahr 2003 lagen ca. 29 Prozent der Haushalte unter der Armutsgrenze. Mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 5.400 Dollar pro Kopf liegt die Ukraine an 121. Stelle.

In der Ukraine besteht ein hoher Migrationsdruck. Dieser ergibt sich aus der wirtschaftlichen Situation und aus der Nähe zu Westeuropa. Bereits seit den neunziger Jahren beobachten die Sicherheitsdienste, daß die Ukraine eine zentrale Position für die Schleusung von Menschen nach Westeuropa ist.

Diesen Migrationsdruck haben sich Schleuser zu nutze gemacht, um insbesondere in den Jahren 2000 bis 2002 Schengenvisa an der deutschen Botschaft zu erschleichen. Dabei haben sie zwei verschiedene Verfahren ausgenutzt, die dazu gedacht waren, touristische Reisen nach Deutschland und in die Europäische Union zu erleichtern: das **Reisebüroverfahren** und die **Reiseschutzversicherungen**. Außerdem kam den Schleusern zu gute, daß die Botschaft für den großen Ansturm von Reisewilligen nicht ausreichend mit Personal gewappnet und deswegen nicht in der Lage war, die Anträge mit der notwendigen Intensität zu prüfen. Obwohl auf Weisung von Joschka Fischer im Oktober 2000 das Personal für die Visa-Stelle aufgestockt wurde, war die Aufstockung nicht ausreichend, um den Andrang aufzufangen.

Missbrauch des Reisebüro-Verfahrens durch Schleuser:

Nach den Erkenntnissen des BKA haben Schleuser dabei folgendes Verfahren genutzt:

- Als Reisebüros getarnte Anlaufstellen in der Ukraine warben mit dem Angebot, Touristenvisa für den Schengenraum verschaffen zu können.
- Diese Anlaufstellen stellten gemeinsam mit kooperierenden Reisebüro in Deutschland alle Unterlagen zusammen, die für die Beantragung eines Visums notwendig waren. Dazu gehörte z. T. auch, daß das Reisebüro dem Visumsantrag gefälschte Unterlagen beilegte, wie z. B. Arbeitsvertrag zum Nachweis der Rückkehrbereitschaft.
- Es stellte eine Reiseroute für eine touristische Reise zusammen. Dazu gehörte auch, daß es Hotels für die angebliche Reise buchte. Diese Unterlagen waren meistens gefälscht.
- Es reichte diese Unterlagen an ein Reisebüro in Kiew, das von der deutschen Botschaft Kiew als vertrauenswürdig eingestuft worden war.
- Die Botschaft erteilte das Visum, weil alle erforderlichen Unterlagen vorlagen.
- Die Personen fuhren häufig in Bussen nach Deutschland. Einige absolvierten sogar zum Teil das touristische Programm und fuhren dann zu ihren illegalen Arbeitsplätzen (häufig in Italien, Spanien und Portugal⁴).

Das Reisebüroverfahren wurde in der Ukraine in den Jahren 1998/1999 eingeführt. Ein Reisebüro wurde von der deutschen Botschaft als vertrauenswürdig eingestuft, wenn es folgende Unterlagen beibringen konnte:

- Kooperationsvertrag zwischen einem Reisebüro in Deutschland und einem Reisebüro in Kiew,
- Handelsregisterauszug bzw. Gewerbeanmeldung des deutschen Reisebüros,
- Vollmacht für den Unterzeichner der Einladung, sofern dieser nicht bereits im Handelsregister bzw. Gewerbeanmeldung genannt ist,
- Mustereinladung mit beglaubigter Unterschrift des Unterzeichnenden.

⁴ In Portugal wurden Ausländern, die einen Arbeitsvertrag besaßen, unabhängig davon, wie sie nach Portugal gereist waren, eine nationale Aufenthaltsgenehmigung erteilt. Portugal deckte damit seinen Arbeitskräftemangel, der gerade im Baugewerbe bestand. Erst im Jahr 2002 schaffte Portugal dieses Verfahren ab. Die deutsche Botschaft in Kiew vertrat bis Ende Dezember 2004 Portugal bei der Visumsvergabe: Personen, die ein Visum für Portugal beantragten, mussten dies bei der deutschen Botschaft tun.

Nach Schätzungen hat die deutsche Botschaft Kiew in den Jahren 2000 und 2001 die nicht nachvollziehbare Zahl von 200 bis 300 Reisebüros als vertrauenswürdig eingestuft, so daß sie am Reisebüroverfahren partizipieren durften.

Die Urteile, die in Deutschland gegen Schleuser ergangen sind, zeigen, daß die Schleuser mit hoher krimineller Energie fiktive Reisebüros in Deutschland gegründet haben. Dabei haben Schleuser z. B. ein Reisebüro ins Handelregister eintragen lassen, die Bescheinigung eines Steuerberaters aber gefälscht.

Vor dem Hintergrund der schlechten wirtschaftlichen Situation in der Ukraine erstaunt die hohe Zahl von Reisebüros, die im Reisebüroverfahren zugelassen waren. Zum Vergleich: Andere Botschaften kooperieren mit fünf bis zehn Reisebüros, große Visa-Stellen mit maximal 70 Reisebüros, im Reisebüroverfahren.

Während einer Reise der Schengenpartner nach Kiew Ende Mai/Anfang Juni 2001, um dort die Visa-Stellen der verschiedenen Schengenstaaten zu evaluieren, wurde der zuständige Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes auf die hohe Zahl von zugelassenen Reisebüros und die Gefahr des Missbrauchs aufmerksam. Das Auswärtige Amt reagierte umgehend und wies die Botschaft Kiew im August 2001 an, das Reisebüroverfahren mit einer Übergangsfrist zum **1.10.2001 einzustellen**. Seit diesem Zeitpunkt müssen auch Gruppenreisende wieder persönlich bei der Botschaft vorsprechen, so daß die Botschaft Reisezweck und Rückkehrbereitschaft selbst prüfen kann.

Die persönliche Vorsprache führte dazu, daß sich die **Schlange der Visa-Antragsteller vor der deutschen Botschaft Kiew** verlängerte. Nun mussten auch die Personen vor der Botschaft anstehen, die zuvor im Reisebüroverfahren von der persönlichen Vorsprache befreit waren. Die Botschaft berichtete von den langen Schlangen vor der Visa-Stelle in „Brandbriefen“ an das Auswärtige Amt im Winter 2001 und Januar/Februar 2002. Sie betonte dabei, daß die Verhältnisse vor der Botschaft kaum mehr kontrollierbar seien. Dies zeigt: Nach dem ein Problem abgestellt wurde – der Missbrauch des Reisebüroverfahrens - trat das nächste auf: Die Botschaft musste lange Schlangen von Antragstellern bewältigen. In vielen Schreiben berieten das Auswärtige Amt und die Botschaft, wie diese Schlangen am besten bewältigt werden können. Dabei zielten die Bemühungen insbesondere darauf ab, das Visumsverfahren so zu straffen, daß ein Antragsteller nicht mehr, wie bisher, zwei- bis dreimal in der Botschaft erscheinen musste, sondern nur einmal. Außerdem wies das Auswärtige Amt die Botschaft an, ein Terminvergabesystem für die Antragsteller einzuführen.

Missbrauch durch Reiseschutzpässe

Nach Berichten des BKA und des BGS schwenkten die Schleuser nach Abschaffung des Reisebüro-Verfahrens im Oktober 2001 auf den Vertrieb von Reiseschutzpässen um. Anders als der ADAC war der Inhaber der Fa. „Reiseschutzpass AG“ offenbar nicht in der Lage und nicht willens, die Vertriebswege zu kontrollieren. Demzufolge wurde auch keine Vorprüfung der Personen, die einen Reiseschutzpass kaufen wollten, vorgenommen. Dies führte dazu, daß auch viele Schleuser Reiseschutzpässe in Deutschland kauften und sie in der Ukraine mit hohem Profit an ausreisewillige Personen weiterverkauften. Der Vorteil für ausreisewillige Personen war, daß sie nun nicht mehr darauf angewiesen waren, eine in Deutschland lebende Personen als Einlader zu finden, die eine Verpflichtungserklärung für sie ausstellte. Zudem waren die Botschaften mit Erlass vom 15.10.99 angewiesen, bei Vorlage eines Reiseschutzpasses keine weiteren Unterlagen zum Reisezweck oder der Rückkehrbereitschaft zu verlangen. In der persönlichen Vorsprache bei der Botschaft mussten also die Antragsteller mit einer gut „gestrickten“ Geschichte die Ortskraft von der Richtigkeit des angeblichen Reisezwecks überzeugen und erhielten, wenn keine Sicherheitsbedenken bestanden, dann ein Visum. Die Gespräche mit dem Antragsteller in der Botschaft waren aber wegen des großen Andrangs sehr kurz.

Das Auswärtige Amt reagierte auf diesen Missstand mit **Erlass vom 29.1.2002**. In diesem Erlass hob es den Erlass vom 15.10.99 auf und wies die Botschaften an, sowohl für den Nachweis des Reisezwecks als auch der Rückkehrbereitschaft Unterlagen zu verlangen. D. h.: bereits drei Monate nach dem Stopfen eines „Schlupfloches“ wurde das nächste „Schlupfloch“, das durch die Abschaffung des Reisebüro-Verfahrens erst entstanden war, gestopft.

Dennoch waren damit die Probleme in Kiew noch nicht gelöst. Denn im selben Erlass gab das Auswärtige Amt bekannt, daß Reiseschutzversicherungen sowohl im Inland als auch im Ausland vertrieben werden konnten. Herr K. nutzte diese Gelegenheit und verkaufte nun die **Reiseschutzpässe direkt in der Ukraine**. Dies führte dazu, daß nun nicht mehr 200 Personen pro Tag, sondern 600 Personen pro Tag mit einem Reiseschutzpass ein Visum beantragten. Die Schlange vor der deutschen Botschaft verlängerte sich deswegen erneut. Erneut schrieb die Botschaft Brandbriefe an das an das Auswärtige Amt. Das reagierte und regte die Kontingentierung der Antragsteller mit einem Reiseschutzpass an. Täglich sollten nur 200 Antragsteller (freitags: 150 Antragsteller) mit einem Reiseschutzpass zur persönlichen Vorsprache vorgelassen werden. Gleichzeitig bat die Botschaft Herrn K. , nicht unkontrolliert Reiseschutzpässe zu verkaufen. Er weigerte sich.

Im März 2002 führte die Botschaft ein Terminvergabesystem für Personen mit einem Reiseschutzpass. Nachdem das Auswärtige Amt vom Ermittlungsverfahren gegen Herrn K. erfuhr, wies es bereits einen Tag später, am **28. Juni 2002**, die Botschaften an, **keine Reiseschutzpässe** mehr zu akzeptieren.

Die Lage in Kiew entspannte sich deswegen. Gleichzeitig war das Auswärtige Amt nun in der Lage, auf das Problem der Botschaft, Angriffsobjekt von Schleusern zu sein, zu reagieren. Es entsandte eine Schleusungsbeauftragte im Juni 2002, die eng mit BKA und BGS kooperierte. Finanziert wurde diese Stelle aus den zusätzlichen Stellen, die das Auswärtige Amt durch das Terrorismusbekämpfungspaket erhalten hat.

VI. Schaden

Kein Anstieg der Kriminalität und der Schwarzarbeit in Deutschland

Ein nicht bezifferbarer Teil derjenigen, die ein Schengenvisum der deutschen Botschaft in Kiew erhielten, werden im Einklang mit unseren Gesetzen nach Deutschland gekommen und nach Ablauf der Visa wieder ausgereist sein. Die meisten derjenigen, die ein erschliches Visum nutzten kamen aber, um im Schengenraum, zumeist in Portugal, Spanien und Italien für einen befristeten Zeitraum schwarz zu arbeiten. Wie viele das waren, kann nachträglich nicht ermittelt werden.

Wichtig ist: Es bestehen keine Anhaltspunkte, daß die Visumerteilungspraxis zu einem Anstieg schwerer Kriminalität geführt hat. Ausweislich der polizeilichen Kriminalitätsstatistik ist die Zahl der registrierten allgemeinen Straftaten, an denen ukrainische Staatsangehörige beteiligt waren, relativ konstant geblieben (so auch StgZ vom 16.2.2005). Das ist auch der Eindruck des Staatsanwalts, der in Offenburg in mehreren Strafverfahren die Ermittlungen führte (Badische Zeitung vom 17.2.2005).

Prozentualer Anteil ukrainischer Staatsangehöriger an den nichtdeutschen Tatverdächtigen - ohne Straftaten nach dem AuslG und dem AsylVfG:

1998	1999	2000	2001	2002	2003
1,0 %	1,1 %	1,1 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %

(Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik des BKA)

Interessant ist dabei auch, daß die Zahl der Opfer von Menschenhandel mit ukrainischer Staatsangehörigkeit seit 1999 rückläufig ist:

Opfer von Menschenhandel ukrainischer Staatsangehörigkeit:

	Anzahl	%-Anteil		Anzahl	%-Anteil		Anzahl	%-Anteil
1999	174	21,7%	2001	128	13,0%	2003	103	8,3%
2000	115	12,4%	2002	86	10,6%			

(Quelle: Berichte „Lagebild Menschenhandel“ des BKA)

In der Sendung Monitor vom 24. Februar 2005 hat Annette Herz vom Max-Planck-Institut für Internationales Strafrecht festgestellt:

„Die Behauptung, daß der „Volmer-Erlass“ zu einer Zunahme von Menschenhandel in Deutschland aus der Ukraine geführt hätte, entbehrt jeder Grundlage. Die Zahlen sprechen eine andere Sprache. Wenn ich mir die Lagebilder Menschenhandel des Bundeskriminalamtes angucke, dann sieht man, daß seit 1999 der Anteil ukrainischer Opfer abnimmt.“

Prof. Dr. Christian Pfeiffer, Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V., hat ermittelt, daß die ukrainischen Menschenhändler in der Tatverdächtigenstatistik des BKA eine „quantité negligible“ darstellten. Im Jahr 2000 habe ihre absolute Zahl mit 20 Verdächtigen (2,2%) vergleichsweise niedrig gelegen. 2003 sei diese Quote auf 1,2 Prozent zurückgegangen.

Zwar seien die Tatverdächtigenzahlen der ausländerrechtlichen Verstöße im Jahr 2001 und 2002 deutlich angestiegen, aber die Quoten zum Anteil an allen Tatverdächtigen dieser Deliktsguppe machten deutlich, daß auch hier ukrainische Tatverdächtige mit 6,7 Prozent bzw. 7,1 Prozent eine eher marginale Rolle spielten. Dies erlaube die Schlussfolgerung, daß an der These, der Volmer-Erlass habe uns gewaltige Zahlen von Schwarzarbeitern beschert, nicht viel dran sein könne, denn deren

Jerzy Montag
Mitglied des Deutschen Bundestages
Rechtspolitischer Sprecher
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Präsenz im Bundesgebiet hätte sich entsprechend niederschlagen müssen. Mit dem Rückgang im Jahr 2003 sei inzwischen wieder das Niveau der Jahre 1999 und 2000 erreicht worden.

Im Bereich der sonstigen Kriminalität tauchen ukrainische Staatsangehörige nur selten auf, denn der Anteil von Ukrainern an der Gesamtheit der polizeilich registrierten Tatverdächtigen bei allen Deliktgruppen liege im marginalen Bereich von 0,1 bis 0,6 Prozent. In den Jahren 2001 und 2002 habe er zudem meist gar nicht oder nur geringfügig zugenommen.

Auch mit den völlig überzogenen Behauptungen zur Schwarzarbeit ist es nicht weit her. Prof. Dr. Friedrich Schneider vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) hat erklärt, daß die Schattenwirtschaft ein primär deutsches Problem ist. Gegenüber Monitor sagte er:

„12 bis 15 Millionen Deutsche arbeiten nebenher schwarz und circa 2 bis 300, vielleicht 400.000 Ausländer, davon vielleicht 100.000 aus den ehemaligen GUS-Staaten.“

Es ist auch nicht etwa so, daß Portugiesen nach Deutschland gekommen wären, weil Ukrainer sie in Portugal verdrängt hätten. Die Zahl der in Deutschland beschäftigten Portugiesen ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen (vgl. Herbert Brücker vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in der FTD vom 03.03.2005, S. 9).

Das neue Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hat im Übrigen zu einer eindeutigen Trendumkehr bei der Entwicklung der Schwarzarbeit in Deutschland geführt. Im Vergleich zum Jahr 2003 ist das Volumen der Schattenwirtschaft um 3,8 Prozent von 370 auf 356 Milliarden € gesunken. Damit ist die Schattenwirtschaft in Deutschland erstmals seit 1975 zurückgegangen.