

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl, Eckart von Klaeden, Matthias Sehling, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/3032 –**

Richterlich geäußerter Verdacht der Förderung der Schleuser-Kriminalität durch die Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Ein schwerwiegender Verdacht lastet auf der Regierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder: Durch ein neues Erlasssystem zur Regelung der Erteilung von Visa, organisatorisch verbunden mit einem Reiseschutzpasssystem und Entscheidungen im Minutentakt, sollen Straftaten des Schleusens von Menschen ermöglicht worden sein, die dann in Deutschland oder anderen Schengen-Staaten als Schwarzarbeiter oder (Zwangs-)Prostituierte ihr Dasein fristeten. Die Staatsanwaltschaften in Köln und in Berlin führen inzwischen Ermittlungsverfahren gegen vier Mitarbeiter (darunter ein Ausgeschiedener) des Auswärtigen Amtes (AA) sowie einen Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern (BMI).

Unter dem 11. Februar 2004 berichtet die „Frankfurter Rundschau“ über das Ende eines einjährigen Verfahrens gegen einen Schleuserbandenchef, der zu fünf Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Der Artikel der „Frankfurter Rundschau“ lautet:

„Schwere Vorwürfe gegen Ministerien – Staatsanwaltschaft prüft, ob Beamte des Innen- und Außenressorts Schleuserbanden indirekt unterstützt haben. Die Kölner Staatsanwaltschaft prüft, ob gegen Beschäftigte des Bundesinnenministeriums und des Auswärtigen Amtes sowie der deutschen Botschaft in Kiew wegen Beihilfe (durch Unterlassen) zur bandenmäßigen Schleuser-Kriminalität ermittelt werden muss. Dies wurde am Dienstag bekannt. Richter Ullrich Höppner hatte am Montag kein Blatt vor den Mund genommen. Er warf in seiner Urteilsbegründung am Ende eines einjährigen Mammutverfahrens gegen einen Schleuserbandenchef dem Auswärtigen Amt und dem Bundesinnenministerium vor ‚nichts Besseres zu tun‘ gehabt zu haben, ‚als die Ermittlungen zu stören‘.

Inzwischen sei der Kammer allerdings klar geworden, dass das Auswärtige Amt deshalb versucht habe das Gericht zu behindern, weil es ‚zutreffend erkannte, dass es in dieser Angelegenheit drastische Zeichen von fachlicher Inkompetenz und auch politischem Fehlverhalten gegeben habe‘. Deshalb sei

man wohl zu der Auffassung gelangt, ‚dies vor der Öffentlichkeit zu verbergen‘. So hatte das Auswärtige Amt die Erteilung von Aussagegenehmigungen zunächst mit der Begründung abgelehnt, ihre Mitarbeiter seien in Kiew von der ukrainischen Mafia bedroht worden. Als die betreffenden Zeugen dann vor der Kölner Strafkammer erschienen, wussten sie nichts von einer derartigen Bedrohung. Zeugen des Auswärtigen Amtes hatten, so der Richter, ‚glatt gelogen‘ und sollten seiner Meinung nach mit Ermittlungen wegen Falschaussage überzogen werden. Deshalb regte er an, gegen sie ein Verfahren wegen Falschaussage einzuleiten.

Höppner bezeichnete es als einen ‚politischen Skandal‘, dass ein ‚unseriöser Geschäftsmann‘ mit Billigung des Bundesinnenministeriums und des Auswärtigen Amtes bis ins Frühjahr 2003 Reiseschutzpässe für Bürger der GUS-Staaten ausstellen durfte. Deutsche Botschaften seien angewiesen worden, bei Vorlage eines solchen Reiseschutzpasses ein Visum zu erteilen. Wie der Prozess gegen den ukrainischen Schleuserbandenchef A. B. vor dem Kölner Landgericht ergab, stellte daraufhin die deutsche Botschaft von Kiew tausende Visa aus. Angebliche Touristen konnten so ungehindert in Schengen-Staaten einreisen. Tatsächlich handelte es sich bei ihnen aber um Schwarzarbeiter auf Baustellen, Erntehelfer in Spanien und Portugal oder Prostituierte. Unter ihnen sollen sich auch tschetschenische Terroristen befunden haben, die an der Vorbereitung der Geiselnahme des Moskauer Musical-Theaters im Oktober 2003 beteiligt gewesen waren. ‚Das war ein kalter Putsch der politischen Leitung des Auswärtigen Amtes gegen die bestehende Gesetzeslage‘, so der Kölner Richter. Höppner fragte sich in dem Zusammenhang, wie Bundesinnen- und Bundesaußenministerium ihren Segen für ein derart zweifelhaftes Vorgehen und den Aussteller der Reiseschutzpässe, einen unseriösen Geschäftsmann, erteilen konnte. ‚Das hat was mit Protektion zu tun, wenn nicht gar mit Korruption‘, so der Richter. Gegen den in Süddeutschland lebenden Geschäftsmann wird wegen gewerbsmäßiger Schleusung ermittelt.

Schon Oberstaatsanwalt Egbert Büllles hatte es in seinem Plädoyer als ‚unfassbar‘ moniert, ‚dass quasi unter den Augen und mit Kenntnis der Ministerien und der deutschen Botschaft in Kiew bandenmäßige Schleusung durchgeführt wurde‘. Dabei seien die Ministerien seit Anfang 2001 durch Presseberichte, durch Informationen des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes mehrfach auf derlei Praktiken hingewiesen worden ...“.

„DIE WELT“ berichtet dazu unter dem 11. Februar 2004:

„Grundlage für das offenbar lockere Kontrollwesen war, so das Gericht in seiner mündlichen Urteilsbegründung, der so genannte ‚Volmer-Erlass‘. Der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt hatte das Einreiserecht höher gestellt als die Abwehrinteressen an den deutschen Grenzen. Im Zweifelsfall sei zu Gunsten des Antragstellers zu entscheiden gewesen, nicht gegen ihn (in dubio pro libertate‘, formulierte Höppner). ‚Das war ein kalter Putsch des Auswärtigen Amtes gegen die bestehende Gesetzeslage‘, so der Richter. Das Auswärtige Amt versichert hingegen, alles sei nach Recht und Gesetz gegangen. ‚Einzelne Rechtsverstöße‘ müssten aufgeklärt werden.“

Bereits im Jahre 2002 hatte das Landgericht Dresden mehrere Angeklagte wegen Schleusungen von Ukrainern verurteilt. Das Gericht beschuldigte in diesem Zusammenhang die deutsche Botschaft in Kiew, durch fehlende Kontrolle die Taten erleichtert zu haben.

Soweit ersichtlich, sind die von der Justiz im Zusammenhang mit den Schleuserverfahren erhobenen Vorwürfe gegen die Bundesregierung einmalig. Denn diese Vorwürfe besagen nichts anderes, als dass die Bundesregierung mit ihrem Verhalten Vergehen und Verbrechen nach dem Ausländergesetz erleichtert habe.

Im Ausländergesetz heißt es dazu:

„§ 92 Strafvorschriften

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 8 Abs. 2 Satz 1 unerlaubt
 - a) in das Bundesgebiet einreist oder
 - b) sich darin aufhält oder
2. unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung zu beschaffen, oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht.

§ 92a Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen zu einer der in § 92 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 6 oder Abs. 2 bezeichneten Handlungen anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet und

1. dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder
2. wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern handelt.

(2) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig oder
2. als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat,

handelt.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 Nr. 1 und Absatz 3 sind auf Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in das europäische Hoheitsgebiet einer der Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens vom 19. Juni 1990 anzuwenden, wenn

1. sie den in § 92 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 oder Abs. 2 Nr. 1 bezeichneten Handlungen entsprechen und
2. der Täter einen Ausländer unterstützt, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzt.

§ 92b Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 92a Abs. 1, auch in Verbindung mit Abs. 4, als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig handelt.“

Tatsächlich wurde durch Runderlass des AA vom 3. März 2000, gerichtet an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen, das Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen grundsätzlich neu geregelt. Dies geschah vor dem Hintergrund, wie es unter A II. des Runderlasses heißt:

„Nach umfassender Überprüfung unserer Visumpraxis hat Bundesminister Fischer Weisung erteilt, das Verfahren der Visumerteilung zu verbessern und wesentliche Grundsätze unseres Visumverfahrens zu bekräftigen.“

Es ist zu hören, dass der damalige Staatsminister im AA, Dr. Ludger Volmer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), in Befolgung dieser Weisung des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, die Herausgabe dieses Runderlasses betrieben hat.

Nebenbei sei angemerkt: Der Behauptung von Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer, am Runderlass sei „keinerlei Kritik geäußert“ worden (Plenarprotokoll 15/96, S. 8571), steht die im März 2000 geäußerte heftige Kritik der Gewerkschaft der Polizei entgegen; deren Bundesvorsitzender Konrad Freiberg betonte:

„... die jüngste Anweisung des Ministeriums an alle deutsche Botschaften in der Welt unterlaufe sämtliche Bemühungen um die Abwehr illegaler und krimi-

neller Einwanderer und biete damit ‚neue Nahrung für ausländerfeindliche Tendenzen‘.“ (Osnabrücker Zeitung vom 9. März 2000)

Eine solche Ministerweisung ist verständlich aufgrund des besonderen Interesses des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, an Fragen der Ausländer- und der Migrationspolitik, wie aus der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998 zu schließen ist. Dort wird allerdings von der Bekämpfung illegaler Einwanderung – insbesondere Schleuser-Kriminalität – gesprochen. Dies und angebliche Einzelfälle unbefriedigender Visaentscheidungsverfahren in der Vergangenheit (Süddeutsche Zeitung vom 14. Juli 2000) beschäftigten wohl Bundesminister Joseph Fischer. Er hat die inhaltliche Ausrichtung des Runderlasses zu verantworten.

Die Bundesregierung hat sich bisher geweigert, den erwähnten Runderlass vom 3. März 2000 – im Folgenden der besseren Verständlichkeit wegen als „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ bezeichnet – dem Deutschen Bundestag für eine öffentliche Diskussion zur Verfügung zu stellen, obwohl sie selbst öffentlich (Fragestunde am 3. März 2004, Plenarprotokoll 15/93, S. 8294; Fragestunde am 31. März 2004, Plenarprotokoll 15/101, S. 9096) daraus zitiert. Deshalb muss mit der vom Flüchtlingsrat im Kreis Coesfeld e. V. im Internet veröffentlichten Fassung gearbeitet werden (www.fluechtlingsrat.net/erlasse).

In diesem „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ heißt es unter III.:

„Besuchsvisa (Aufenthalte bis zu 3 Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit)“ in 2. b) „Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums. Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen, die Waage halten, gilt: in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit.“

Dies steht im Gegensatz zu einem wesentlichen Prinzip des Ausländergesetzes:

„§ 70 Mitwirkung des Ausländers

(1) Dem Ausländer obliegt es, seine Belange und für ihn günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise über seine persönlichen Verhältnisse, sonstige erforderliche Bescheinigungen und Erlaubnisse sowie sonstige erforderliche Nachweise, die er erbringen kann, unverzüglich beizubringen [...].“

An anderer Stelle weist der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ auf die Gemeinsame Konsularische Instruktion der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner hin als rechtlichen Rahmen für die Erteilung von Visa. In dieser Gemeinsamen Konsularischen Instruktion heißt es hingegen unter III. 3.:

„Der Antragsteller muss die mit dem Antrag befasste Auslandsvertretung davon überzeugen, dass er über ausreichende Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhalts verfügt und die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet ist.“

Für eine detaillierte Prüfung hatte das AA allerdings keine ausreichende Zeit vorgesehen. Im „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ heißt es dazu unter III. 1.:

„Angesichts des Massengeschäfts der Visumerteilung werden von den Beschäftigten der Auslandsvertretungen oft schwierige Prognosen aufgrund von Indizien im Minutentakt verlangt.“

Dies hatte zur Folge, dass z. B. in Kiew im Jahr 2000 insgesamt 211 072 Visa, im Jahr 2001 bereits 297 391 und im Jahre 2002 234 262 Visa erteilt wurden, während es 1998 133 420 und 1999 148 628 waren. Die Bundesregierung schien es nicht zu wundern, dass in einem der ärmsten Länder der Welt mit ei-

nem Pro-Kopf-Einkommen von 770 US-Dollar pro Jahr ein Strom von angeblichen Touristen und Geschäftsleuten nach Deutschland entstand, obwohl bereits die Kosten für Visa und erforderliche Versicherungen einen erheblichen Anteil dieses Pro-Kopf-Jahreseinkommens ausmachten; ganz zu schweigen von Reise- und Hotelkosten. Dementsprechend häuften sich die Berichte der deutschen Sicherheitsbehörden aber auch der anderer Schengen-Staaten über nicht Visa konforme Einreisen und Aufenthalte. Gleichwohl haben die zuständigen Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily diese Visa-Politik veranlasst und geduldet, und damit möglicherweise als vorübergehendes Experiment zum Nachteil Deutschlands und der anderen Schengen-Staaten, ihrer Sicherheit, ihrer Sozialsysteme und nicht zuletzt auf dem Rücken der Eingeschleusten gehandelt. Profitiert haben dürften in großem Ausmaße die Schleuser. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN spricht allein beim Thema Frauenhandel von Schätzungen, nach denen im Jahr 2002 rund 500 000 meist aus Mittel- und Osteuropa stammende Mädchen und Frauen in Europa Opfer von Menschenhändlern geworden seien. Die Gewinne von Schleusern und Zuhältern seien in den letzten 10 Jahren um 400 Prozent gestiegen und lägen in Europa bei 7 bis 13 Mrd. Euro (AP vom 10. März 2004). Am 31. Mai/1. Juni 2001 besuchte die EU-Ratsarbeitsgruppe „Visa“ die deutsche Botschaft in Kiew; es soll um Probleme beim so genannten Reisebüroverfahren gegangen sein (Plenarprotokoll 15/96, S. 8568 f.). Im Mai 2001 erhielt die Bundesregierung durch einen Bericht des Bundeskriminalamtes (BKA) Hinweise auf massenhafte Schleusungen und Missbrauch der Reiseschutzversicherung (vgl. Plenarprotokoll Nr. 15/99, S. 8839 f.; Plenarprotokoll 15/96, S. 8572).

Am 17. Juni 2002 berichtet die „Bild-Zeitung“:

„Falsche Touristen-Visa für Tausende Osteuropäer.

Tausende Ukrainer, Rumänen und Russen sind nach einem internen Bericht des Bundesinnenministeriums mit Hilfe von illegal erlangten deutschen Touristen-Visa in EU-Staaten gereist, um dort zu arbeiten.

Allein von Juni 2001 bis Januar 2002 flogen 16 062 Schummel-Visa auf – die meisten hatte die deutsche Botschaft in Kiew ausgestellt. Die Schleuser-Mafia hatte Reisebüros und Handelsagenturen gegründet und die Visa für Touristengruppen oder Mitarbeiter beantragt.“

Einen Tag später, am 18. Juni 2002 berichtet „DIE WELT“:

„Groß angelegter Schwindel mit Touristen-Visa aufgedeckt.

Der Bundesgrenzschutz (BGS) hat einen groß angelegten Schwindel mit deutschen Visa aufgedeckt. Demnach sind rund 15 000 Ukrainer mit Hilfe von illegal erlangten deutschen Touristen-Visa in Staaten der Europäischen Union gereist, um dort zu arbeiten. Die meisten Schwindel-Visa habe die deutsche Botschaft in Kiew ausgestellt, sagte gestern eine Sprecherin von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) in Berlin. Sie bestätigte einen Bericht der „Bild“-Zeitung, wonach die Grenzschutzdirektion des BGS zwischen Anfang Juni 2001 und Mitte Januar 2002 insgesamt rund 16 000 illegal in die Europäische Union eingereiste Osteuropäer registrierte.

Das Ministerium änderte deshalb ab Oktober 2001 das Erteilungsverfahren für die Visa. Bei Gruppenreisen müssen jetzt alle Teilnehmer persönlich in der Kiewer Botschaft vorsprechen und Auskunft über ihre ‚individuelle Bonität‘ geben. Sie müssen nachweisen, dass sie ihre Reise bezahlt haben. ‚Damit hoffen wir, den Missstand abzustellen‘, hieß es gestern im Innenministerium.

Osteuropäische Schleuserbanden hatten die Gesetzeslücke ausgenutzt, um die Visa zu bekommen. Schleuser gründeten Reisebüros oder Handelsagenturen und beantragten die Visa für angebliche Touristengruppen oder Mitarbeiter. Die Antragsteller mussten bisher nicht persönlich in der Botschaft erscheinen.“

Der Abgeordnete Dr. Hans-Peter Uhl nahm die Presseberichterstattung zum Anlass, den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Fritz Rudolf Körper, unter dem 1. Juli 2002 um einen schriftlichen Bericht sowie um Informationen über vorgesehene oder ergriffene Maßnahmen, um dem Missbrauch durch das Ausstellen von Touristenvisa in dieser Größenordnung

vorzubeugen, zu bitten. In einer vom 6. August 2002 datierten, aber erst am 17. Oktober 2002 per Fax übersandten Antwort teilte der Parlamentarische Staatssekretär Fritz Rudolf Körper dem Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl mit, nach Abschaffung des so genannten „Reisebüroverfahrens“ im Oktober 2001 seien an den Grenzen keine derartigen Missbrauchsfälle mehr bekannt geworden. Wörtlich stellt der Parlamentarische Staatssekretär Fritz Rudolf Körper fest: „Durch die gute Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes mit dem Bundesministerium des Innern wird jede Form einer ‚Visaschleichung‘ unverzüglich, schnell und wirkungsvoll entgegengetreten.“ Daran bestehen schon aufgrund der Zahlen über erteilte Visa erhebliche Zweifel.

Im Juli 2002 sei ein Tschetschene mit einem Reiseschutzpass nach Dresden gereist, so berichtet „SPIEGEL-online“ am 31. März 2004 unter der Überschrift „Attentat auf Moskauer Musical-Theater, Terrorspur führt nach Dresden“, ohne dass das sächsische Landeskriminalamt über dessen, dem BKA bekannt gewordenen terroristischen Hintergrund informiert worden sei. Von Dresden aus habe dieser, zu einem Kreis islamistischer Terroristen gehörende Tschetschene, den Anschlag auf das Moskauer Musical-Theater mit vorbereitet. Im Kölner Schleuser-Prozess sei bekannt geworden, dass der russische Geheimdienst bereits im März 2002 das BKA in Wiesbaden über diesen Tschetschenen informiert habe; Konsequenzen habe das nicht gehabt.

Diese Visa-Politik dürfte mit ihren Konsequenzen mindestens zunächst billigend in Kauf genommen worden sein, möglicherweise war sie vorsätzliche Umsetzung einer unbedingt auf Reisefreiheit zielenden Politik – in Abkehr von einer mehr auf Sicherheit ausgerichteten Visapraxis der Vorgängerregierung. Denn rechtliche Probleme scheinen erkannt worden zu sein, gleichwohl beließ man es beim Text des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“, nachdem – laut „DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000 – das Thema „Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen“ am 15. März 2000 in der Kabinettsitzung als letzter Tagesordnungspunkt behandelt worden war. Zuvor hatte das Bundeskanzleramt die fehlende Ressortabstimmung zum Runderlass gerügt und von einer inhaltlichen Diskussion im Bundeskabinett abgeraten („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000).

„Um es im Kabinett nicht zum lautstarken Eklat kommen zu lassen, hatten sich die beiden Alt-68er, Terroristen-Anwalt Schily und Steinewerfer Fischer, tags zuvor über die Schadensbegrenzung verständigt. Zwischen den Häusern waren bereits derbdeutliche Depeschen ausgetauscht worden.“ („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000)

Gleichwohl beantwortete die Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, in der Fragestunde am 24. März 2004 (Plenarprotokoll 15/99, S. 8850 f.) die Frage des Abgeordneten Stephan Mayer (Altötting) nach einem Eingreifen des Bundeskanzleramtes in die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMI und dem AA bezüglich des Inhalts und des Zustandekommens des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ mit einem klaren Nein. Auch im Übrigen wusste die Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, in dieser Fragestunde (Plenarprotokoll 15/99, S. 8851) von einer Beteiligung des Bundeskanzleramtes nichts.

Die Bundesregierung hat Behinderungen des Kölner Schleuser-Strafverfahrens bestritten. Wie im Einzelnen gegenüber Staatsanwaltschaft und Gericht auf Aktenvorlagebegehren und die Stellung von Zeugen reagiert wurde, wird noch zu klären sein. Die Staatsanwaltschaft Köln hat inzwischen Ermittlungsverfahren gegen zwei Bedienstete des AA eingeleitet: Es soll um den Verdacht der uneidlichen Falschaussage im Schleuser-Prozess gehen. Die Bundesregierung hat am 31. März 2004 (Plenarprotokoll 15/101) auf Befragen mitgeteilt, dass es gegen einen ehemaligen Bediensteten des AA, der in Kiew mit Visaangelegenheiten zu tun hatte, ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Berlin wegen Vorteilsannahme gibt; außerdem gebe es ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Köln gegen einen Mitarbeiter des BMI (Plenarprotokoll 15/101, S. 9097); die „Berliner Zeitung“ vom 24. März 2004 spricht von Bestechlichkeit.

Es soll auch – so die „Süddeutsche Zeitung“ vom 8. März 2004 – ein Ermittlungsverfahren wegen Beihilfe zur gewerbsmäßigen Schleusung durch Unterlassung (!) geben und zwar gegen einen Bediensteten – die „Berliner Zeitung“ vom 24. März 2004 spricht von einem Abteilungsleiter – des AA.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung weist die in der Vorbemerkung enthaltenen Unterstellungen entschieden zurück.

Bei der Visumerteilung bewegen sich unsere Botschaften und Generalkonsulate in einem Spannungsfeld:

- Einerseits hat unser Land ein großes Interesse am regelmäßigen persönlichen Austausch mit dem Ausland, sei es aus wirtschaftlichen, kulturellen oder rein persönlichen Gründen. Dieses Interesse kommt auch in den sehr häufigen Schreiben von Mitgliedern aller Fraktionen des Deutschen Bundestages an das Auswärtige Amt (AA) oder deutsche Auslandsvertretungen zum Ausdruck, mit denen Abgeordnete die Anträge einzelner ausländischer Visa-Bewerber unterstützen.
- Andererseits müssen wir den zahlreichen Versuchen der illegalen Einreise nach Deutschland und Europa effektiv begegnen und insbesondere unserer inneren Sicherheit Rechnung tragen.

Das AA prüft daher kontinuierlich die bestehenden Verfahren, um einerseits – im Interesse der gesetzestreuen Visabewerber, und das ist die große Mehrzahl, – ein möglichst unbürokratisches Visumverfahren zu gewährleisten und andererseits immer neuen Formen des Missbrauchs zu begegnen. Dabei arbeiten das AA sowie die Innenbehörden des Bundes und der Länder untereinander ebenso wie mit den jeweiligen europäischen Partnern eng zusammen.

Bei rund 3 Millionen Visa-Anträgen, die unsere Auslandsvertretungen jährlich bearbeiten, können Fehler nicht ausgeschlossen werden. Wenn es zu einem konkreten Missbrauchsverdacht kommt, hat die Bundesregierung selbst das größte Interesse an einer umfassenden Aufklärung des Sachverhalts und arbeitet dabei eng und aktiv mit den entsprechenden Ermittlungsbehörden zusammen. Pauschale Verdächtigungen und Vorverurteilungen ihrer Bediensteten weist die Bundesregierung dagegen strikt zurück.

1. Wie vereinbaren sich die Bekenntnisse der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels (vgl. nur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 21. November 2003 – Bundestagsdrucksache 15/2065) mit ihrer Visumserteilungspolitik und dabei insbesondere mit dem Umstand, dass ihr noch nicht einmal konkrete Zahlen zur Einreise von Ausländern mittels „erschlichener“ Visa seit Inkrafttreten des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ und damit auch nicht zur Einreise von Prostituierten oder Zwangsprostituierten auf diesem Wege bekannt sind (so die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Fritz Rudolf Körper auf die Frage 43 des Abgeordneten Reinhard Grindel, Plenarprotokoll Nr. 15/90, Anlage 14, S. 8002 B)?

Die deutsche Visumpolitik steht mit den umfassenden Aktivitäten der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels (siehe hierzu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Menschenhandel in Deutschland“ vom 21. November 2003; Bundestagsdrucksache 15/2065) im Einklang. Der in der Frage erwähnte Erlass des AA vom 3. März 2000 bekräftigt das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsüberein-

kommen und die Gemeinsame Konsularische Instruktion als den rechtlichen Rahmen, an den sich die Auslandsvertretungen bei der Visaerteilung zu halten haben. Ein Zusammenhang zwischen der deutschen Visumpolitik und der statistischen Nichterfassbarkeit der Gesamtzahl erschlichener Visa für den Schengen-Raum besteht offensichtlich nicht.

2. Beabsichtigt die Bundesregierung, zukünftig auch im Rahmen ihrer Visumpolitik dafür Sorge zu tragen, dass diese besonders widerliche und abstoßende Form des Menschenhandels wirksam eingedämmt werden kann, und wenn ja, wie?

Das Visumverfahren dient seit jeher der Verhinderung illegaler Einreisen und trägt damit zur Bekämpfung des Menschenhandels bei. Der Erlass des AA vom 3. März 2000 führt aus: „Mit der Ablehnung eines Visums wehren die Auslandsvertretungen Versuche der illegalen Zuwanderung ab.“

Gleichzeitig kann das Visumverfahren aus Sicht der Bundesregierung immer nur Teil eines Maßnahmenbündels zur Bekämpfung des Menschenhandels sein. Zu den Aktivitäten der Bundesregierung in diesem Bereich wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 21. November 2003, Bundestagsdrucksache 15/2065, verwiesen.

3. Trifft der Bericht der „Berliner Zeitung“ vom 24. März 2004 zu, wonach demnächst „in Frankfurt/Oder, Münster, Herford, Köln und anderen Orten Prozesse gegen mutmaßliche Menschenhändler“ beginnen, bei denen die Bundesregierung „mit auf der Anklagebank sitzen“ wird?
4. Wie viele strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels oder Schleusungsdelikten laufen derzeit insgesamt, deren Gegenstand auch die Visumpolitik der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN getragenen Bundesregierung ist, und wo sind diese anhängig?
5. Wie viele Anklageerhebungen sind bislang erfolgt und wie viele Urteile gibt es?

Der Bundesregierung sind keine strafrechtlichen Ermittlungsverfahren oder Anklageerhebungen bekannt, die sich gegen ihre Visumpolitik richten.

6. Wann erfuhren die Spitzen des AA und des BMI von den Vorwürfen in Schleuserprozessen bzw. in der Presse, dass das AA und das BMI den Tätern Schleusungen erleichtert, wenn nicht sogar erst ermöglicht haben soll?
7. Wann hat das AA und das BMI auf diese Vorwürfe reagiert?

Die zuständige Staatsanwaltschaft hat das AA und das Bundesministerium des Innern (BMI) mit gleichlautendem Schreiben vom 20. September 2002 über das Ermittlungsverfahren gegen den Vertreiber der „Reiseschutzpässe“ informiert und in diesem Rahmen auch angebliche Äußerungen des H. K. zitiert, nach denen auch gegen Mitarbeiter des AA und des BMI sowie gegen Mitarbeiter anderer Anbieter ermittelt werden müsse. Die Leitungsebene der Bundesministerien wurde in gebotener und amtsüblicher Weise über die Vorwürfe unterrichtet. Die Bundesregierung hatte bereits vor der Mitteilung der Staatsanwaltschaft auf der Grundlage von Hinweisen verschiedener Seiten, z. B. des BKA, reagiert und das in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion der Schengen-Staaten vorgesehene Reisebüroverfahren an der Botschaft Kiew bereits seit Herbst 2001

eingestellt. Mit Erlass vom 28. Juni 2002 hat das AA zudem die Botschaft Kiew angewiesen, Versicherungen der Reise-Schutz AG nicht mehr als Ersatz für Verpflichtungserklärungen zu akzeptieren.

Im Übrigen hat das AA – in enger Abstimmung mit dem BMI – gegenüber der zuständigen Staatsanwaltschaft am 13. November 2002 ausführlich Stellung genommen.

8. Hat das BMI die laufenden Schleuserprozesse verfolgt?

Ja.

9. Wann haben das BMI oder die ihm nachgeordneten Behörden BKA und Bundesgrenzschutz (BGS) erstmals darauf gedrängt, dass das AA unverzüglich Konsequenzen aus den massenhaften Schleusungen zieht?

Die zuständigen Ressorts der Bundesregierung tauschen sich laufend über relevante Erkenntnisse im Bereich der Schleusungskriminalität im Schengenraum aus. Auch der Bericht des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001 wurde zeitnah mit dem für die Ausgestaltung der Prüfung im Visumverfahren zuständigen AA erörtert. Nach Gesprächen zwischen dem BMI und dem AA stellte das AA am 3. August 2001 das in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion der Schengen-Partner (GKI) vorgesehene so genannte Reisebüroverfahren für die Botschaft Kiew zum 1. Oktober 2001 ein, so dass bei der Antragstellung grundsätzlich eine persönliche Vorsprache der Reisenden wieder erforderlich wurde.

10. Wie viele Bedienstete der Bundesregierung sind mittlerweile im Zusammenhang mit Delikten wie Menschenhandel oder Schleusungsdelikten von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren betroffen, und welche Funktionen haben diese Bediensteten jeweils ausgeübt?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gibt es derzeit fünf Ermittlungsverfahren gegen Bedienstete im Zusammenhang mit dem Verdacht von Schleusungskriminalität. Dabei handelt es sich um ein Verfahren wegen Verdachts der Bestechlichkeit, ein Verfahren wegen des Verdachts der Beihilfe zur gewerbsmäßigen Schleusung von Ausländern durch Unterlassen und drei Verfahren wegen Verdachts der falschen uneidlichen Aussage. Vor dem Hintergrund der laufenden Ermittlungsverfahren können keine näheren Auskünfte zu Person und Funktion der betroffenen Bediensteten erteilt werden.

Das gegen einen ehemaligen Mitarbeiter der Botschaft Kiew geführte Ermittlungsverfahren ist von der Staatsanwaltschaft Berlin mittlerweile nach § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) eingestellt worden.

11. Trifft es zu, dass die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Köln mittlerweile bereits unmittelbar unterhalb der Leitungsebene des AA angelangt sind, weil gegen einen Abteilungsleiter des AA wegen „Beihilfe zur Schleusung“ ermittelt wird („Berliner Zeitung“ vom 24. März 2004), und wenn ja, welche Maßnahmen hat das AA mittlerweile gegen diesen Beamten ergriffen?

Nein.

12. Wann wurde das BKA durch den russischen Geheimdienst bezüglich des terroristischen Hintergrundes von A. D., der an dem Terroranschlag auf das Moskauer Musical-Theater im Oktober 2002 beteiligt gewesen sein soll, informiert („Dresdner Neueste Nachrichten“ vom 31. März 2004)?

Die Frage geht in ihrem Ursprung auf die angebliche Mitteilung eines ausländischen Nachrichtendienstes zurück und berührt damit die Zusammenarbeit der Dienste. Darüber kann die Bundesregierung nur den für die Kontrolle der Nachrichtendienste bestellten Gremien des Deutschen Bundestages berichten. Dies schließt den Umgang mit solchen Informationen durch andere deutsche Behörden, die nicht Nachrichtendienste sind, ein, weil dieses Behördenverhalten ohne den nachrichtendienstlichen Hintergrund nicht darstellbar ist.

13. Was wurde daraufhin veranlasst?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

14. Weshalb wurden die Warnungen des russischen Geheimdienstes nicht in das Schengener Informationssystem (SIS) eingestellt, und wer hat diese Entscheidung getroffen?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

15. Wurde die deutsche Botschaft in Moskau, die A. D. ein Besuchervisum für die Bundesrepublik Deutschland erteilte, zuvor von dem Terrorverdacht gegen A. D. informiert, und wenn nein, warum nicht?

Die Visaanträge der genannten Personen wurden von der Botschaft Moskau umfassend überprüft und, wie üblich, auch mit den Datenbanken des Ausländerzentralregisters sowie des Schengener Informationssystems abgeglichen. Einträge zu den genannten Personen lagen bei beiden Datenbanken nicht vor. Es gab auch keine sonstigen Hinweise, die gegen eine Erteilung der Visa gesprochen hätten. Die Bewertung etwaiger für eine Einreiseverweigerung erheblicher Umstände und die Entscheidung über eine Speicherung z. B. im Schengener Informationssystem (SIS) treffen die zuständigen Behörden nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

16. Trifft es zu, dass A. D. seinen, aufgrund dieser Visumserteilung möglichen Deutschland-Besuch dazu nutzte, den Terroranschlag in Moskau mit vorzubereiten?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

17. Weshalb hat das BKA nicht die Warnungen des russischen Geheimdienstes bezüglich des terroristischen Hintergrundes von A. D. an die Sicherheitsbehörden der Länder weitergegeben („Dresdner Neueste Nachrichten“ vom 31. März 2004)?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

18. Trifft die im „SPIEGEL“ vom 14. Mai 2001 getätigte Aussage des damaligen Staatsministers im AA, Dr. Ludger Volmer, zu, wonach die über Visumsanträge entscheidenden Beamten in den deutschen Auslandsvertretungen „ganze drei Minuten Zeit“ für die Prüfung eines Visumsantrags haben?
19. Wie ist es in dieser Zeit möglich, sorgfältig über einen solchen Antrag zu entscheiden, wenn die Vielzahl der insoweit notwendigen Prüfungsschritte durch den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ angeblich nicht reduziert wurde (so die Antwort der Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, in der Fragestunde am 3. März 2003 auf die Zusatzfrage des Abgeordneten Dr. Ludger Volmer zur Frage 8 des Abgeordneten Eckart von Klaeden, Plenarprotokoll Nr. 15/93, S. 8287 f.)?

Bei der Beantragung eines Visums findet in der Regel zunächst ein Gespräch des Antragstellers mit der Ortskraft am Schalter statt. Die Dauer dieses Gesprächs differiert naturgemäß je nach Art und Komplexität des Antrags. Ferner findet eine Vorprüfung auf Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen statt. Die Entscheidung wird nach Prüfung der eingereichten Unterlagen und durchgeführter elektronischer Sicherheitsabfrage von einem entsandten Beamten getroffen, wobei auch hier die Bearbeitungszeit je nach Antragsart, Schwierigkeitsgrad und Dienstort variiert. So kann z. B. ein Antrag eines Geschäftsreisenden, der bereits mehrere Male im Schengengebiet war, innerhalb sehr kurzer Zeit beschieden werden, ein Antrag auf Familienzusammenführung, bei dem die Verwandtschaftsverhältnisse streitig sind, dagegen erst nach intensiven, zeitaufwändigen Recherchen. Im statistischen Mittel sind der Entscheidungszeit entsandter Beamter für den einzelnen Antrag in der Praxis enge Grenzen gesetzt.

20. In welchem Zeitraum mussten vom Visaantragsteller welche Unterlagen den deutschen Auslandsvertretungen vorgelegt werden, und wie wurden diese überprüft?

Alle antragsbegründenden Unterlagen sind bei der Antragstellung vorzulegen, die rechtlichen Anforderungen ergeben sich aus der GKI. Insbesondere wird dabei neben einem gültigen, anerkannten und visierfähigen Reisedokument darauf Wert gelegt, dass Reisezweck, Finanzierung des Aufenthalts und die Rückkehrbereitschaft (Verwurzelung im Heimatland etc.) glaubhaft gemacht werden. Welche Unterlagen dafür konkret verlangt werden, ist neben den geltenden Vorschriften auch von örtlichen Gegebenheiten sowie vom Einzelfall abhängig. Die Schalterkräfte überprüfen die Unterlagen auf Vollständigkeit, bevor ein entsandter Mitarbeiter nach durchgeführter elektronischer Sicherheitsabfrage eine Entscheidung trifft. Besteht Verdacht auf eine Fälschung, werden zusätzlich ggf. Echtheitsüberprüfungen bzw. weitere Nachforschungen eingeleitet. Zur Finanzierung des Aufenthalts gehört auch eine ausreichende Absicherung im Krankheitsfall.

21. Welche Änderungen gab es hier im Verfahren und warum?

Zu den vorzulegenden antragsbegründenden Unterlagen erfolgen im Zuge der ständigen Fortschreibung des Visumverfahrens laufend Präzisierungen. Beispielsweise wurde die Anerkennung der 1995 mit dem Carnet-de-Touriste eingeführten Reiseschutzversicherungen als Surrogat für Verpflichtungserklärungen im Frühjahr 2003 komplett eingestellt.

22. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorwurf, sie habe nichts unternommen gegen die faktische Abschaffung der Prüfung von Reisezweck und Rückkehrbereitschaft, nachdem ihr bekannt war, dass „im 3-Minutentakt“ (so Dr. Ludger Volmer) Visa erteilt werden und in dieser Kürze keine inhaltliche Prüfung mehr stattfinden kann?

Die Bundesregierung steht für eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung des Visumverfahrens. Dazu gehören Initiativen für technische Verbesserungen, wie das Projekt „Visa Plus“, das prioritäre Eintreten für eine angemessene Sach- und Personalausstattung der Visastellen trotz der bestehenden Haushaltszwänge sowie die Maßnahmen zur weiteren Erhöhung der Sicherheitsvorkehrungen im Visumverfahren im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Im Übrigen wird auf die Antwort auf Frage 18 verwiesen.

23. War der Bundesregierung bekannt, dass der damalige stellvertretende Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Konrad Freiberg, in der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ vom 9. März 2000 den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ scharf kritisierte, indem er dem AA vorwarf, der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ unterlaufe sämtliche Bemühungen um die Abwehr illegaler und krimineller Einwanderer und biete damit neue Nahrung für ausländerfeindliche Tendenzen, dadurch drohten neue Einfallstore für die internationale Kriminalität und die Erleichterung bei der Visavergabe sei nicht nur im Hinblick auf die zu befürchtende erhöhte Kriminalitätsbelastung ziemlich blauäugig, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen hat die Bundesregierung hieraus gezogen?
24. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung heute im Hinblick auf den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“, und teilt sie die Auffassung, dass die Prognosen von Konrad Freiberg im Wesentlichen eingetreten sind?

Die Pressemeldung ist der Bundesregierung bekannt. Die darin wiedergegebenen Behauptungen des damaligen stellvertretenden Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei, Konrad Freiberg, trafen und treffen aus Sicht der Bundesregierung nicht zu. Andere führende Vertreter von Polizeigewerkschaften haben seinerzeit von der in der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ zitierten Meinung abweichende Auffassungen vertreten. So äußerte der Vorsitzende der deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund, Gerhard Vogler, die von der Bundesregierung ins Auge gefasste Zielgruppe der legal Einreisenden sei nicht gleichzusetzen mit den nach wie vor in die Bundesrepublik Deutschland kommenden Angehörigen internationaler krimineller Vereinigungen, denen nur durch verschärfte Sicherung der Außengrenzen begegnet werden könne (vgl. adn-Meldung vom 10. März 2000).

Die Bundesregierung teilt nicht die in der Frage 24 enthaltene Auffassung. Bei jedem Antrag wird eine automatisierte Registerabfrage beim Ausländerzentralregister (AZR) und beim Schengener Informationssystem (SIS) vorgenommen, um u. a. festzustellen, ob gegen den Antragsteller in Deutschland oder einem anderen Schengen-Staat eine Einreisesperre besteht. In diesem Fall ist der Antrag grundsätzlich abzulehnen. Mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 9. Januar 2002 wurden zudem gesetzlich zwingende Versagungsgründe in das Ausländerrecht eingeführt. Gänzlich unabhängig von allen weiteren Aspekten des jeweiligen Falles müssen Visumanträge abgelehnt werden, wenn Tatsachen belegen, dass der Antragsteller einen Bezug zum internationalen Terrorismus hat. Zur Ermittlung solcher Tatsachen sind die Visastellen verpflichtet, bei Staatsangehörigen so genannter Risikostaat die Antragsdaten an die Sicherheitsdienste weiterzuleiten. Teilweise werden bei diesem Prüfverfahren auch die Sicherheitsbehörden anderer

Schengen-Staaten eingeschaltet, was die Prüfungsdauer entsprechend verlängert (auf i. d. R. mindestens sieben Kalendertage). Außerdem dürfen Visa an Staatsangehörige so genannter Risikostaaten erst dann erteilt werden, wenn die örtlich zuständige Ausländerbehörde zugestimmt hat. In allen derartigen Fällen muss der Antrag auf ein Schengenvisum grundsätzlich abgelehnt werden, wenn bei irgendeinem der notwendigen Prüfschritte ein „rotes Licht“ aufleuchtet. Nur in sehr eng definierten Ausnahmefällen (aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen) kann in solchen Fällen ein national beschränktes Visum erteilt werden.

Der Erlass des AA vom 3. März 2000 ist Bestandteil der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Visumverfahrens. Teilbereiche seines Inhalts wurden zwischenzeitlich durch weitere Runderlasse fortgeschrieben.

25. Weshalb war die Expertenmeinung von Konrad Freiberg für Bundesminister Otto Schily nicht Anlass, sich mit seinen ursprünglichen Bedenken gegen den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ gegenüber dem AA und innerhalb der Bundesregierung durchzusetzen?

Der Bundesminister des Innern hat den Erlass vom 3. März 2000 einer kritischen Prüfung unterzogen und seine Überlegungen auch gegenüber dem AA dargelegt. Das AA hat in diesem Zusammenhang zugesichert, dass sich auch die zukünftige Visaerteilungspraxis im Rahmen der Schengen-Regelungen halten werde. In der 35. Sitzung des Innenausschusses am 17. Mai 2000 haben die Vertreter beider Ressorts einvernehmlich festgestellt, dass es in dieser Thematik (Erlass vom 3. März 2000) keinen Dissens gebe.

26. Hat die Bundesregierung die Äußerungen von Konrad Freiberg überhaupt als Kritik verstanden, nachdem der Abgeordnete Dr. Ludger Volmer in der Fragestunde am 10. März 2004 behauptet hatte, gegenüber dem Erlass sei trotz breiter Berichterstattung in den deutschen Medien „keinerlei Kritik geäußert“ worden und in dieser Aussage von Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, im Wesentlichen bestätigt wurde (Plenarprotokoll Nr. 15/96, S. 8570 f.)?

Siehe Antwort auf Frage 23. Im Übrigen ist das Presseecho auf die Regelungen des Erlasses des AA vom 3. März 2000 seinerzeit überwiegend positiv ausgefallen.

27. Trifft es zu, dass der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ Gegenstand einer Sitzung des Bundeskabinetts war („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000), und wenn ja, wann war dies der Fall?

Der Runderlass des AA vom 3. März 2000 zum Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen war nicht Gegenstand einer Kabinettsitzung.

28. Was war das Ergebnis dieser Behandlung im Bundeskabinett und hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder den Vorsitz?

Auf die Antwort zu Frage 27 wird verwiesen.

29. Trifft es zu, dass das Bundeskanzleramt in die Auseinandersetzungen zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer um den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ dadurch eingegriffen hat, dass in einem Vermerk oder in Vermerken des Bundeskanzleramtes die beiden Minister angewiesen wurden, im Kabinett nicht „inhaltlich“ über den Erlass zu diskutieren und die fehlende Abstimmung zwischen BMI und AA hinsichtlich dieses Erlasses gerügt wurde („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000)?

Nein.

30. Weshalb hat die Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 24. März 2004 zumindest indirekt bestritten, dass das Bundeskanzleramt in die Auseinandersetzungen zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer um den „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ eingegriffen hat (Antwort auf die Frage 101 des Abgeordneten Stephan Mayer (Altötting), Plenarprotokoll 15/99, S. 8851)?

Siehe Antwort auf Frage 29.

31. Trifft es zu, dass sich der Bundesminister des Innern, Otto Schily, und der Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, am Tag vor der Kabinettsitzung über eine „Schadensbegrenzung“ verständigt hatten („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000), und wenn ja, wie sah diese aus?

Die Bundesminister Otto Schily und Joseph Fischer haben in einem Gespräch am 14. März 2000 auch den Erlass vom 3. März 2000 thematisiert. Der Bundesminister des Innern hatte den Erlass einer kritischen Prüfung unterzogen und seine Überlegungen auch dem Bundesminister des Auswärtigen dargelegt. Das AA hat den Regelungsbereich des Erlasses erläutert und zugesichert, dass sich auch die zukünftige Visaerteilungspraxis im Rahmen der Schengen-Regelungen halten werde. In der 35. Sitzung des Innenausschusses am 17. Mai 2000 haben die Vertreter beider Ressorts einvernehmlich festgestellt, dass es in dieser Thematik (Erlass vom 3. März 2000) keinen Dissens gebe.

32. Trifft es zu, dass zwischen AA und BMI bezüglich des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ „derb-deutliche Depeschen“ ausgetauscht wurden („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000), und wenn ja, was war Inhalt dieses Schriftwechsels?

Dies trifft nicht zu. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.

33. Trifft es zu, dass Bundesminister Otto Schily der Auffassung war, dass der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ „gegen das Ausländergesetz und den Vertrag von Schengen, der die Einwanderung einheitlich regelt“ verstoße („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000), und wenn ja, weshalb hat er dann keine Änderungen an dem Erlass durchgesetzt, die diesen rechtskonform gestaltet hätten?

Der Bundesminister des Innern hat seine kritischen Überlegungen betreffend den Erlass vom 3. März 2000 gegenüber dem AA dargelegt. Sie bezogen sich im Wesentlichen auf den Grundsatz „im Zweifel für die Reisefreiheit“, der im

Erlass im unmittelbaren Kontext mit der Prüfung der Rückkehrbereitschaft genannt wurde. Das BMI hat darauf hingewiesen, dass ein Ausländer nach der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion sowie nach dem nationalen Recht bei der Antragstellung die für die Visumerteilung erforderlichen Voraussetzungen darlegen und ggf. nachweisen müsse. Auch für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft läge die Beweislast beim Antragsteller. Das AA hat in den weiteren Gesprächen den Regelungsbereich des Erlasses erläutert und zugesichert, dass sich auch die zukünftige Visaerteilungspraxis im Rahmen der Schengen-Regelungen halten werde. In der 35. Sitzung des Innenausschusses am 17. Mai 2000 haben die Vertreter beider Ressorts einvernehmlich festgestellt, dass es in dieser Thematik (Erlass vom 3. März 2000) keinen Dissens gebe.

34. Trifft es zu, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder diese „Befürchtungen“ von Bundesminister Otto Schily teilte („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000), und wenn ja, weshalb hat der Bundeskanzler diesbezüglich nicht von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht, sondern gleichwohl Bundesminister Joseph Fischer mit seinen Vorstellungen gewähren lassen?

Die Angelegenheit wurde zwischen dem AA und dem BMI unstrittig gestellt (vgl. Antwort auf Frage 31). Für eine Entscheidung des Bundeskanzlers bestand daher keine Veranlassung.

35. In welchem Zusammenhang stand der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ zu dem Parteitag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der „zwei Wochen“ nach der Herausgabe dieses Erlasses stattfand („DER SPIEGEL“ vom 20. März 2000)?

Zwischen beiden Ereignissen bestand kein Zusammenhang.

36. Musste Bundesminister Joseph Fischer dort einen „Erfolg“ grüner Ausländerpolitik vorweisen und wurde der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ als ein solcher „Erfolg“ angesehen?

Die Bundesregierung nimmt zu dem Verlauf von Parteitagen grundsätzlich nicht Stellung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 35 verwiesen.

37. Hat das AA nach der Regierungsübernahme durch die von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN getragene Bundesregierung bereits im Vorfeld des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ Änderungen in der Visaerteilungspolitik oder -praxis der deutschen Auslandsvertretungen durch Erlasse, Weisungen oder in sonstiger Weise herbeigeführt, und wenn ja, jeweils wann?

Das Visumverfahren wird kontinuierlich überprüft und angepasst. Der Erlass vom 3. März 2000 ist Bestandteil dieser kontinuierlichen Weiterentwicklung. Teile seines Inhalts wurden zwischenzeitlich durch weitere Erlasse fortgeschrieben.

38. Auf welcher Ebene im AA wurden derartige Erlasse, Weisungen oder sonstige Maßnahmen jeweils herausgegeben, und was war deren Gegenstand?

Die Zeichnung von Erlassen richtet sich nach den Vorschriften der GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) und der EGO (Ergänzende Geschäftsordnung des Auswärtigen Amts). In der Regel werden Erlasse von der Arbeitsebene im Rahmen des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs herausgegeben.

39. Hat es Bedenken der Fachebene im AA (Ressort, Fachkräfte vor Ort etc.) hiergegen gegeben, und was wurde ggf. von Seiten des AA in Reaktion auf derartige Bedenken veranlasst?

Die kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung des Visumverfahrens vollzieht sich in einem Abstimmungsprozess, in den die Auffassungen der beteiligten Stellen einfließen.

40. War der „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ ggf. eine Reaktion auf die Bedenken gegenüber dieser veränderten Visaerteilungspolitik oder -praxis?

Der Erlass vom 3. März 2000 ist Bestandteil der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Visumverfahrens.

41. Weshalb bedurfte es des Hinweises in dem „Volmer-Erlass – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“, dass „Bundesminister Fischer Weisung erteilt“ habe, das Verfahren der Visumserteilung zu „verbessern“?

Dieser Passus diente der Erläuterung der Entstehungsgeschichte des Erlasses.

42. Ist eine solche Bezugnahme auf den Minister in den Erlassen des AA üblich?

Eine Bezugnahme kann erfolgen. Dies ist auf den jeweiligen Erlass bezogen zu entscheiden.

43. In wie vielen Erlassen des AA seit der Bundestagswahl 1998 wurde der Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, namentlich erwähnt?

Das AA erlässt jedes Jahr mehrere tausend Weisungen, Erlasse, Teilrunderlasse und Runderlasse. Eine Bezugnahme auf den Bundesminister erfolgt, wenn dies aus Sachgründen angezeigt ist. Die Erlasse werden nicht in einer zentralen Registratur gesammelt.

44. Was ist mit dem Hinweis unter III. 2 des „Volmer-Erlasses – auf ausdrücklich im Erlass erwähnte Weisung von Bundesminister Joseph Fischer –“ auf „die Erleichterungen bei Vorlage eines carnet de touriste“ gemeint?

In dieser Passage bezieht sich der Erlass vom 3. März 2000 auf die Regelungen zum sog. Carnet de Touriste (CdT) des ADAC. Dieses geht auf eine Vereinbarung zwischen den damaligen Bundesministern Manfred Kanther und Dr. Klaus Kinkel und dem ADAC-Präsidenten zurück und wurde mit Erlass vom 7. Au-

gust 1995 zunächst in den baltischen Staaten sowie Rumänien und Bulgarien eingeführt (dann 1997 auch in Weißrussland und der Ukraine; 1998 auch noch in Georgien, Russland, Aserbaidschan).

Im Übrigen wird auf die Antwort auf Frage 45 verwiesen.

45. Hat es bezüglich dieses carnet de touriste nach der Regierungsübernahme durch die von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN getragene Bundesregierung Regelungen des AA gegeben, die zu einer großzügigen Visaerteilung geführt haben, und wenn ja, was war Gegenstand dieser Regelungen und wann sind sie jeweils erfolgt?

Mit Erlassen vom 15. Oktober 1999 und 22. Mai 2001 hat das AA im Einvernehmen mit dem BMI den Auslandsvertretungen in der ehemaligen Sowjetunion, Bulgarien und Rumänien die Praxis bei der Behandlung des Carnet de Touriste im Visumverfahren ergänzend erläutert. Die Erlasse bekräftigen, dass die Vorlage eines Carnet de Touriste keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Visums begründet und nicht von der AZR/SIS-Abfrage vor Visumerteilung entbindet. Sie erhalten zudem den Grundsatz der persönlichen Vorsprache aufrecht. Bei dieser persönlichen Vorsprache sind u. a. Reisezweck und Rückkehrwilligkeit zu prüfen. Gleichzeitig werden die angeschriebenen Auslandsvertretungen im Hinblick auf die finanzielle Sicherungsfunktion eines Carnet de Touriste gebeten, bei dessen Vorlage im Zusammenhang mit einem Visumantrag für einen Kurzaufenthalt in der Regel auf die Vorlage weiterer Unterlagen zu verzichten, es sei denn die Auslandsvertretung entnimmt dem Sachverhalt oder dem Visumantrag Elemente, die offensichtliche Zweifel am Zweck der Reise, der Finanzierung und/oder an der Rückkehrbereitschaft begründen. Mit Erlass vom 29. Januar 2002 erfolgte eine Reaktion auf die gestiegenen Visa-Antragszahlen an osteuropäischen Auslandsvertretungen. Dieser Erlass bekräftigte – unabhängig von der Anerkennung von Reiseschutzversicherungen als Finanzierungsnachweis – die Pflicht der Auslandsvertretungen zur Überprüfung der übrigen Voraussetzungen der Visumerteilung (z. B. Rückkehrberechtigung, Rückkehrbereitschaft bzw. Verwurzelung im Heimatland) entsprechend den Vorgaben der allgemeinen Runderlasse.

46. Fanden im Vorfeld der Gleichstellung des carnet de touriste mit dem Reiseschutzpass der RS Reise-Schutz AG, die im Jahre 2001 erfolgte, Gespräche mit dem BMI und dem ADAC statt, und wenn ja, wann und wo?

Im Vorfeld der Gleichstellung von Carnet de Touriste und Reise-Schutz-Pass, die mit Erlass des AA vom 2. Mai 2001 erfolgte, fanden Gespräche zwischen dem AA und dem BMI statt. Der ADAC wurde in diese Gespräche nicht einbezogen.

47. Was war das Ergebnis dieser Gespräche?

Nachdem die Bundesregierung entschieden hatte, das Carnet de Touriste des ADAC als Ersatz für eine Verpflichtungserklärung im Visumverfahren zu akzeptieren, war klar, dass auch vergleichbare Konkurrenzprodukte für eine Anerkennung in Frage kamen. Bei der Einführung des Reise-Schutz-Passes wurden die bereits zuvor bei dem Carnet de Touriste zur Anwendung gekommenen Kriterien angewandt. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 16. März 2004 auf die Schriftliche Frage 13 des Abgeordneten Matthias Sehling verwiesen (vgl. Bundestagsdrucksache 15/2728, S. 7).

48. Hat das AA die deutschen Auslandsvertretungen und das BMI über das Ergebnis dieser Gespräche inhaltsgleich informiert, und wenn nein, warum nicht?

Das AA hat den Auslandsvertretungen mit Erlass vom 2. Mai 2001 mitgeteilt, dass vergleichbar mit dem „Carnet de Touriste“ des ADAC nun auch der „Reise-schutzpass“ der Firma „Reise-Schutz-AG“ als Nachweis der finanziellen Bonität des Antragstellers akzeptiert werden konnte. Das BMI hat die Innenministerien und Senatsverwaltungen der Länder darüber mit Schreiben vom 19. Juni 2001 in Kenntnis gesetzt.

49. Welche Erkenntnisse wurden der Bundesregierung im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität in der Ukraine zugänglich gemacht?
50. Wann geschah dies jeweils und von wem kamen die Hinweise?
51. Wiesen diese Informationen auf Verbindungen zu Visumserteilungen durch die deutsche Botschaft in der Ukraine hin?

Die deutschen Auslandsvertretungen und Sicherheitsbehörden unterrichten weltweit zeitnah und kontinuierlich über relevante Erkenntnisse aus dem Bereich der Schleuserkriminalität und über die Visumerteilungspraxis im Schengenraum. Diese Berichte sind oftmals nicht ausschließlich auf einzelne Länder bezogen.

Im Hinblick auf die Visaerteilungspraxis der Botschaft Kiew waren ein Bericht der Grenzschutzdirektion, der die Visaerteilungspraxis verschiedener Schengenstaaten beschreibt, sowie insbesondere die Berichte des Bundeskriminalamtes aus den Jahren 2001 und 2002 von Bedeutung.

Die Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden und der Auslandsvertretung wurden in die kontinuierliche Weiterentwicklung des Visumverfahrens einbezogen mit dem Ziel, den immer neuen Formen des Missbrauchs zu begegnen.

Zu den einzelnen getroffenen Maßnahmen und Weisungen siehe Antwort auf Frage 53.

52. Wurden in diesen Hinweisen Zahlen hinsichtlich der befürchteten Schleusungsdelikte genannt?

Die in der Antwort zu Frage 49 erwähnten Erkenntnisse enthielten einzelne Zahlen über vermutete Missbrauchsfälle; es gab jedoch keine signifikanten, belastbaren Erkenntnisse über Gesamtzahlen befürchteter Schleusungsdelikte.

53. Was hat die Bundesregierung wann infolge dieser Hinweise unternommen?

Die Erkenntnisse betreffend die Schleusungskriminalität und Visumerteilungspraxis im Schengenraum wurden zeitnah mit dem für die Ausgestaltung der Prüfung im Visumverfahren zuständigen AA erörtert.

Das AA wies in Absprache mit dem BMI die Botschaft Kiew mit Erlass vom 3. August 2001 an, das so genannte Reisebüroverfahren zum 1. Oktober 2001 einzustellen, so dass bei der Visumantragstellung grundsätzlich eine persönliche Vorsprache der Reisenden wieder erforderlich wurde. Nachdem die Bundesregierung Kenntnis erhalten hatte, dass gegen den Inhaber der Reise-Schutz AG ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, hat das AA unter ausdrücklicher Befürwortung des BMI am 28. Juni 2002 der Botschaft Kiew Weisung erteilt, Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG nicht mehr als Ersatz für Verpflichtungserklärungen zu akzeptieren.

Nach dem Bekanntwerden weiterer Missbrauchsfälle wurde diese Weisung am 28. März 2003 auf alle Auslandsvertretungen für die Reiseschutzversicherungen jedweder Anbieter ausgedehnt. Das BMI unterrichtete am 15. April 2003 die Ausländerbehörden darüber, dass derartige Surrogate für Verpflichtungserklärungen nicht mehr zu akzeptieren sind.

54. Trifft es zu, dass die EU-Ratsarbeitsgruppe „Visa“ am 31. Mai und 1. Juni 2001 eine informelle Sitzung in Kiew durchgeführt hat?

Ja.

55. Was war Anlass für diese Sitzung?

Anlass für die informelle Sitzung der Rats-Arbeitsgruppe Visa am 31. Mai/1. Juni 2001 war das schwierige Umfeld, in dem die Konsulardienststellen der EU-Mitgliedstaaten in Kiew ihre Tätigkeit ausübten.

56. Wurden bei dieser Sitzung Beschwerden von Schengen-Partnern hinsichtlich der Visumserteilungspraxis der Bundesrepublik Deutschland geäußert, und wenn ja, von wem?

Wesentlicher Gegenstand der Beratungen der Rats-Arbeitsgruppe Visa war – nach einem Besuch der Visastellen verschiedener Schengen-Partner – ein Erfahrungsaustausch über die Visumerteilungspraxis, insbesondere bei der Visumerteilung an Antragsteller, die ihre Anträge über akkreditierte Reisebüros einreichen. Dabei wurde weiterer Harmonisierungsbedarf, vor allem hinsichtlich der mit einem Visumantrag vorzulegenden Dokumente, festgestellt.

57. Was war ggf. der Inhalt dieser Beschwerden?

Auf die Antwort zu Frage 56 wird verwiesen.

58. In welcher Weise hat ggf. die Bundesrepublik Deutschland auf diese Beschwerden reagiert?

Als Folge der Beratungen der Rats-Arbeitsgruppe Visa in Kiew hat das AA die Botschaft Kiew zunächst angewiesen, die Praxis der anderen EU-Partner zu übernehmen und umfangreichere Belege zur sozialen und beruflichen Lage auch von denjenigen Antragstellern zu verlangen und stichprobenartig nachzuprüfen, die über akkreditierte Reisebüros ihre Anträge vorlegen ließen. Mit Erlass vom 3. August 2001 wurde das Reisebüroverfahren zum Oktober 2001 eingestellt (aus Gründen der Praktikabilität musste eine Frist gesetzt werden).

59. Gab es in diesem zeitlichen Umfeld weitere Beschwerden über die Visumserteilungspraxis der Bundesrepublik Deutschland, und wenn ja, von wem?

Die Bundesregierung erhält laufend eine Vielzahl von Zuschriften und Eingaben zur Visumpraxis, nicht zuletzt von Mitgliedern aller Fraktionen des Deutschen Bundestages. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wird dabei gebeten, ablehnende Visaentscheidungen nochmals zu überprüfen.

60. Wie wurden diese Beschwerden an die Bundesregierung herangetragen, und was hat die Bundesregierung daraufhin veranlasst?

Die Bundesregierung erhält Beschwerden über die Visumerteilungspraxis in aller Regel schriftlich und versucht, jeder Beschwerde nachzugehen und eine Klärung herbeizuführen.

61. Warum hat die Bundesregierung trotz Kenntnis des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens wegen Beihilfe zu Schleusungen gegen den Inhaber der RS Reise-Schutz AG, H. K., noch weitere neun Monate dieses zur massenhaften Schleusung missbrauchte Reiseschutzpass-Verfahren geduldet?

Die in der Frage enthaltene Unterstellung wird zurückgewiesen. Die Visumpraxis der Bundesregierung unterliegt der ständigen Überprüfung und wird ggf. an veränderte Bedingungen angepasst. Das Ermittlungsverfahren gegen H. K. bezog sich auf die mögliche Beihilfe zu Schleusungen aus der Ukraine. Einen Tag nach Bekanntwerden des Ermittlungsverfahrens hat die Bundesregierung die Anerkennung von Reiseschutzpässen für die Ukraine eingestellt.

62. Warum wurde in der Fragestunde am 24. März 2004 die diesbezügliche Frage 100 des Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl nach dem Grund für die Fortsetzung der Zusammenarbeit des AA und des BMI trotz nochmaliger Nachfrage nicht beantwortet (siehe Plenarprotokoll Nr. 15/99, S. 8850)?

Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, hat in der Fragestunde am 24. März 2004 die Frage 100 des Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl korrekt beantwortet.

63. Gab es aus anderen Auslandsvertretungen als der Botschaft in Kiew im Zeitraum zwischen Juli 2002 und März 2003 Bedenken gegenüber einer Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der RS Reise-Schutz AG des H. K., und falls ja, von welchen Auslandsvertretungen und wann?

Es gehört zu den ständigen Aufgaben der deutschen Auslandsvertretungen, dem AA über Erkenntnisse in der Visumpraxis zu berichten. Dies wurde beispielsweise auch im Erlass zur Einführung von Reiseschutzversicherungen der Reise-Schutz AG bekräftigt. Berichte, die auch Erfahrungen/Missbrauchsfälle im Zusammenhang mit den von der Reise-Schutz AG angebotenen Reiseschutzversicherungen zum Gegenstand hatten, gingen im fraglichen Zeitraum von den Auslandsvertretungen Almaty, Minsk, Moskau, St. Petersburg, Saratow und Nowosibirsk ein.

64. Gab es Bedenken über die Seriosität der örtlichen Vertriebspartner der RS Reise-Schutz AG, und wenn ja, bei welchen Auslandsvertretungen?

Berichte mit Erkenntnissen, zum Teil auch kritischen Anmerkungen, über die Vertriebspartner der RS Reise-Schutz AG gingen von den Vertretungen Kiew, Minsk und Nowosibirsk ein.

65. Hat der Geschäftsleiter der RS Reise-Schutz Versicherungs AG, H. K., im Rahmen des Zulassungsverfahrens für diese Versicherung die laut der Antwort des BMF vom 22. März 2004 auf die Zusatzfrage des Abgeordneten Clemens Binnerer zu der Frage 42 des Abgeordneten Matthias Sehling in der Fragestunde am 10. März 2004 erforderliche Erklärung, dass gegen ihn kein Strafverfahren wegen eines Verbrechens oder Vergehens schwebt, abgegeben?

Ja.

66. Sind insoweit auch strafrechtliche Ermittlungsverfahren von Belang, und wenn nein, warum nicht?

Das aufsichtsbehördliche Rundschreiben R 6/97, welches die Anzeigepflicht bei Neubestellung und Ausscheiden eines Geschäftsleiters regelt, sieht eine Erklärung des potenziellen Geschäftsleiters bezüglich anhängiger Ermittlungsverfahren nicht vor. Nach § 145b des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) sind Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden in Strafverfahren gegen Geschäftsleiter von Versicherungsunternehmen erst bei Erhebung der öffentlichen Klage verpflichtet, die Anklage oder Antragsschrift, den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls und die das Verfahren abschließende Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu übermitteln, wenn es sich um Strafverfahren wegen Verletzung der Berufspflichten oder anderer Straftaten bei oder im Zusammenhang mit der Ausübung eines Gewerbes, oder des Betriebs einer sonstigen wirtschaftlichen Unternehmung, sowie bei bestimmten Straftaten nach dem VAG handelt.

67. Hat H. K. gegenüber der BaFin auf das gegen ihn anhängige strafrechtliche Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft Köln hingewiesen?

Nein.

68. Welches Ressort der Bundesregierung war für die Bonitätsprüfung der RS Reise-Schutz AG im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit diesem Unternehmen zuständig?

Gemäß den in der Antwort zu Frage 69 genannten Voraussetzungen bestand zwischen dem BMI und dem AA Einvernehmen, dass die finanzielle Bonität der RS Reise-Schutz AG überprüft werden musste. Der so genannte Reiseschutzpass diente als Surrogat für Verpflichtungserklärungen der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit für den Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland. Entsprechend dieser Zwecksetzung hat H. K. gegenüber dem AA am 2. Mai 2001 eine Verpflichtungserklärung für die Reise-Schutz AG abgegeben und dem AA einen Bonitätsnachweis über Liquidität von 1 000 000 Euro in Form von Bankguthaben zukommen lassen.

69. Welches Ressort der Bundesregierung war für die Prüfung der Vertriebswege der Produkte der RS Reise-Schutz AG im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit diesem Unternehmen zuständig?

Der so genannte Reiseschutzpass diente als Surrogat einer Verpflichtungserklärung der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Entsprechend dieser Zwecksetzung bedurfte es für die Anerkennung von Reiseschutzversicherungen der folgenden Nachweise:

1. Der Versicherungsschutz musste mindestens 45 000 DM Krankenkautions-, 5 000 DM Rückführungskosten betragen und damit dem des ADAC entsprechen.
2. Der Anbieter musste eine uneingeschränkte Verpflichtungserklärung nach den §§ 82 und 84 Ausländergesetz (pauschal für alle Inhaber der angebotenen Reiseschutzversicherungen) übernehmen.
3. Es musste ein hinreichend gegen Fälschungen und Verfälschungen geschütztes Versicherungsdokument verwendet werden. Hierbei galten Anforderungen, die für die Reise-Schutz AG erstmals zur Anwendung gekommen sind, d. h. Sicherheitsmaßnahmen des ADAC-Modells plus weitere Sicherheitskomponente gegen Totalfälschungen.
4. Die Anbieter mussten glaubhaft belegen können, dass sie in der Lage sind, die erklärten Verpflichtungen einzulösen. Die Reise-Schutz AG hatte hierzu dem AA einen Bonitätsnachweis über Liquidität von 1 000 000 Euro in Form von Bankguthaben zukommen lassen.
5. Es musste gewährleistet sein, dass für die Abwicklung der Einzelfälle ein zentraler Ansprechpartner in Deutschland benannt ist. Die Begleichung der Rechnungen musste von Deutschland aus (nach Einführung des Euro) in Euro erfolgen.

70. Hat H. K. Genehmigungen/Erlaubnisse etc. für seine RS Reise-Schutz AG beantragt, und wenn ja, wann?

71. Wie wurde über diese entschieden?

Für die RS Reise-Schutz AG wurden keine Genehmigungen/Erlaubnisse beantragt.

72. Welches Ressort war für die über die Bonitätsprüfung hinausgehende Zuverlässigkeitsprüfung der RS Reise-Schutz AG im Sinne des VAG bzw. des KWG zuständig?

Die RS Reise-Schutz AG ist kein Versicherungsunternehmen und kein Kreditinstitut. Dementsprechend erfolgte keine Zuverlässigkeitsprüfung der Geschäftsleiter nach den Vorschriften des VAG bzw. KWG. Für die RS Reise-Schutz AG wurde auch kein Zulassungsverfahren nach VAG oder KWG durchgeführt, das eine Zuverlässigkeitsprüfung der Geschäftsleiter der RS Reise-Schutz AG beinhaltet hätte. Für die Zuverlässigkeitsprüfung des Vorstands der Reise-Schutz-Versicherung AG war die BaFin zuständig.

73. Waren bei den im Rahmen der Reiseschutzpässe der RS Reise-Schutz AG angebotenen Versicherungen Selbstbehalte der Visumantragsteller (Versicherungsnehmer) enthalten, und wenn ja, in welcher Höhe?

Die Reiseschutzpässe der RS Reise-Schutz AG enthielten keine Regelungen zu einem Selbstbehalt der Visumantragsteller hinsichtlich der Erstattung der Mehrkosten einer behördlichen Rückführung durch die RS Reise-Schutz AG. Für die im Rahmen des Reiseschutzpasses angebotene Haftpflichtversicherung belief sich der Selbstbehalt auf 500 Euro, für die Reisekranken-Versicherung auf 50 Euro.

74. Waren die visumserteilenden Auslandsvertretungen von Seiten des AA angewiesen zu prüfen, ob die Visumsantragsteller diese Selbstbehalte erbringen konnten, und wenn nein, warum nicht?

Hinsichtlich der Reiseschutzpässe der RS Reise-Schutz AG bestand kein Anlass zu einer entsprechenden Weisung an die visumerteilenden Auslandsvertretungen, da der Abschluss einer Haftpflichtversicherung nicht zu den Voraussetzungen für die Visumerteilung zählt.

75. Bleibt die Bundesregierung nachdem das Bundesministerium der Finanzen nunmehr eingeräumt hat, dass die RS Reise-Schutz AG mit den im Rahmen der Reiseschutzpässe angebotenen und abgegebenen Erklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG Versicherungen bzw. Garantieerklärungen vertrieben hat, für die sie nicht über die nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz bzw. dem Gesetz über das Kreditwesen erforderlichen Erlaubnisse verfügte (Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen, Karl Diller, in der Fragestunde am 31. März 2004 auf die Fragen 7 und 8 des Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl, Plenarprotokoll Nr. 15/101, S. 9094 f.), bei ihrer bisherigen Darstellung, dass bei der Akzeptanz des Reiseschutzpasses der RS Reise-Schutz AG durch BMI und AA ordnungsgemäß verfahren wurde (vgl. nur Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI, Fritz Rudolf Körper, in der Fragestunde am 10. März 2004 auf die dritte und vierte Zusatzfrage des Abgeordneten Ralf Göbel – Plenarprotokoll 15/96, S. 8576 – sowie die Antwort der Staatsministerin im AA, Kerstin Müller, vom 27. Februar 2004 auf die Frage 25 des Abgeordneten Dr. Hermann Kues – Bundestagsdrucksache 15/2635, S. 13), und wenn ja, wie begründet die Bundesregierung diese Auffassung?

Bei der Einführung des Reiseschutzpasses hat sich die Bundesregierung an den von der früheren Bundesregierung 1995 auf das Carnet de Touriste angewandten Kriterien orientiert. Nachdem 1995 entschieden worden war, das Carnet de Touriste zu akzeptieren, war klar, dass auch vergleichbare Konkurrenzprodukte für die Anerkennung in Frage kommen mussten. Der sog. Reiseschutzpass diente als Surrogat von Verpflichtungserklärungen der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit für den Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland. Für die Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung sind ausschließlich die Bestimmungen des Ausländerrechts maßgebend. Danach war für die Akzeptanz einer Reiseschutzversicherung insbesondere die finanzielle Bonität zu überprüfen. Die Einholung etwaiger gewerblicher Erlaubnisse ist Aufgabe des Anbieters. Bei der Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen wird das Vorliegen etwaiger gewerblicher Erlaubnisse des Verpflichteten mangels entgegenstehender Anhaltspunkte nicht überprüft. Zu den weiteren Kriterien für die Akzeptanz von Reiseschutzversicherungen wird auf die Antwort zu Frage 69 verwiesen.

76. Weshalb wurde weder vom BMI, noch vom AA geprüft, ob die RS Reise-Schutz AG über die aufsichtsrechtlich vorgeschriebenen Erlaubnisse nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz bzw. dem Gesetz über das Kreditwesen verfügte?

Auf die Antwort zu Frage 75 wird verwiesen.

77. Wurden die Bundesminister Otto Schily und Joseph Fischer über die Akzeptanz des Reiseschutzpasses der RS Reise-Schutz AG als Ersatz für die Bonitätsprüfung durch BMI und AA informiert, und wenn ja, wann?

Nach der Einführung des „Carnet de Touriste“ im Juli 1995 unter der damaligen Bundesregierung war klar, dass auch vergleichbare Konkurrenzprodukte in Frage kamen. Da die Reise-Schutz AG die in der Beantwortung der Frage 69 aufgeführten Kriterien erfüllte, bestand kein Anlass, für diese Einzelentscheidung eine Billigung auf Ministerebene einzuholen.

78. Wer hat im BMI und im AA hierüber entschieden?

Nach der Prüfung der in der Beantwortung der Frage 69 aufgeführten Kriterien, die auf Arbeitsebene der Fachreferate erfolgte, hat das AA gegenüber den Auslandsvertretungen mit Erlass vom 2. Mai 2001 mitgeteilt, dass vergleichbar mit dem „Carnet de Touriste“ des ADAC nun auch der „Reiseschutzpass“ der Firma „Reise-Schutz AG“ als Nachweis der finanziellen Bonität des Antragstellers akzeptiert werden konnte. Das BMI hat die Innenministerien und Senatsverwaltungen der Länder darüber mit Schreiben vom 19. Juni 2001 in Kenntnis gesetzt.

79. Bis zu welcher Ebene wurde im BMI und im AA über diesen Sachverhalt informiert?

Auf die Antwort zu Frage 78 wird verwiesen.

80. Wie vereinbart sich die Aussage des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Jürgen Chrobog, in der Antwort der Bundesregierung vom 16. März 2004 auf die Frage 13 des Abgeordneten Matthias Sehling (siehe Bundestagsdrucksache 15/2728), dass es sich bei dem so genannten Reiseschutzpass um eine Reiseschutzversicherung handle, mit der Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Barbara Hendricks in der Fragestunde am 10. März 2004 auf die Frage 38 des Abgeordneten Stefan Müller (Erlangen) (Plenarprotokoll 15/96, S. 8579), wonach die so genannten Reiseschutzpässe keine Versicherungsprodukte seien?

Der so genannte Reiseschutzpass der RS Reise-Schutz AG beinhaltetete – ebenso wie das Carnet de Touriste des ADAC – ein Paket mehrerer Leistungen und eine besondere Absicherung im Visumverfahren. Grundlage hierfür war eine (pauschalisierte) Verpflichtungserklärung des Anbieters gegenüber einer Behörde. Für diese Produkte wurde untechnisch der Begriff „Reiseschutzversicherung“ verwendet.

81. Haben weitere Anbieter neben dem ADAC und der RS Reise-Schutz AG Reiseschutzversicherungen, die eine Haftungsübernahmeerklärung nach den §§ 82, 84 AuslG enthalten, angeboten, und wenn ja, welche?

Ja, dabei handelte es sich um folgende Anbieter: Itres GmbH und Hanse Merkur Reiseversicherung AG.

82. Wann haben diese weiteren Anbieter ggf. jeweils die Zustimmung für ihre Produkte vom AA bzw. BMI erhalten?

Nach Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Anerkennung einer Reiseschutzversicherung als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung gemäß den §§ 82, 84 AuslG (siehe Antwort zu Frage 69) wurde den Auslandsvertretungen die Anerkennung des „Carnet de Touriste“ vom ADAC durch Teilerlass des AA vom 7. August 1995 mitgeteilt, des „Reiseschutzpasses“ der RS Reiseschutz AG durch Runderlass vom 2. Mai 2001, des „Travel Voucher“ der Itres GmbH durch Runderlass vom 25. April 2002 und des „Travel Care Pass“ der Hanse Merkur Reiseversicherung AG durch Runderlass vom 1. Oktober 2002.

83. In welchem Zeitraum haben diese weiteren Anbieter ggf. ihre Versicherungsprodukte jeweils angeboten?

Im Juni 2002 ist die Botschaft Kiew angewiesen worden, bis auf weiteres keine „Reiseschutzpässe“ der RS Reise-Schutz AG mehr zu akzeptieren. Am 20. September 2002 wurde nach Hinweisen auf Missbrauchsfälle die Anerkennung der „Travel Voucher“ der Itres GmbH ausgesetzt, bis schließlich die Anerkennung von Reiseschutzversicherungen als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung Ende März 2003 insgesamt aufgehoben wurde. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 82 verwiesen.

84. Wurden diese Produkte ggf. ebenfalls von der Bundesdruckerei gedruckt, und wenn ja, in welcher Anzahl?

Nach Erkenntnissen der Bundesregierung wurden 31 000 Stück der „Travel Voucher“ der Itres GmbH von der Bundesdruckerei hergestellt.

85. Falls diese Produkte nicht von der Bundesdruckerei gedruckt wurden, welche Firmen haben diese Reiseschutzversicherungen ggf. gedruckt, und wie wurde die Fälschungssicherheit gewährleistet?

Nach Erkenntnissen der Bundesregierung wurde der Travel Care Pass der Hanse Merkur Reiseversicherung AG von der Fa. Giesecke & Devrient GmbH hergestellt. Über die Stückzahlen liegen keine Erkenntnisse vor. Hinsichtlich der Gewährleistung der Fälschungssicherheit wird auf die Antwort zu Frage 69 verwiesen.

86. Vertritt die Bundesregierung auch heute noch die in ihrem Schreiben an den Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl, datiert 6. August 2002, per Telefax übersandt am 17. Oktober 2002, niedergelegte Ansicht, dass „durch die gute Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes mit dem Bundesministerium des Innern [...] jeder Form einer ‚Visaerschleichung‘ unverzüglich, schnell und wirkungsvoll entgegengetreten“ wurde?

Die Zusammenarbeit der beiden Bundesministerien war und ist durchgängig gut, vertrauensvoll und effizient.

