

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Martin Hess, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 20/7170 –**

### **Mit Visum eingereiste Asylbewerber in den Jahren 2022 und 2023**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Auf ihrem „Flüchtlingsgipfel“ am 10. Mai 2023 haben der Bundeskanzler Olaf Scholz und die Regierungschefs der Länder anerkannt, dass die Kommunen mit Blick auf die vorhandenen Unterbringungskapazitäten an ihre Grenzen stoßen (Beschluss „Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern“ vom 10. Mai 2023, S. 2, [www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf?download=1](http://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf?download=1)). Angesichts eines Anstiegs der Erstanträge auf Asyl in den ersten vier Monaten des Jahres 2023 um 78 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum will man „den Zugang der Geflüchteten stärker steuern“ (Beschluss, ebd.).

Ein Ansatz hierzu kann aus Sicht der Fragesteller eine restriktivere und zielgenauere Praxis der Vergabe von Schengenvisa sein, denn von den 217 000 Erstantragstellern auf Asyl im Jahr 2022 ([www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6), S. 5) sind 25 237 und damit über 11 Prozent mit einem Visum eingereist. 14 770 dieser Visa wurden von Deutschland und 10 467 von einem anderen Mitgliedstaat des Schengenraumes ausgestellt (vgl. jeweils Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 20/6933). 32 Prozent dieser mit Visum eingereisten Erstantragsteller auf Asyl sind syrische und 9 Prozent afghanische Staatsangehörige, bei 2,7 Prozent (675 Personen) ist die Staatsangehörigkeit ungeklärt (Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 20/6933).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen „Bemerkungen 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ ([www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2019/bemerkungen-2019-volltext.html](http://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2019/bemerkungen-2019-volltext.html)) die praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben für die Vergabe von Schengenvisa durch Deutschland und die anderen Schengenstaaten einer näheren Prüfung unterzogen und dabei einige Kritikpunkte formuliert (ebd., S. 187 ff.). So bestünden Defizite sowohl bei der Visaerteilung als auch bei der Einreisekontrolle. Bei der Visaerteilung würden einige Visumstellen nicht alle Nachweise einfordern bzw. vorgelegte Nachweise nicht hinreichend überprüfen. Gerade solche Visumstellen würden dann von Drittstaatenangehörigen gezielt aufgesucht. In der Folge reisen Drittstaatenangehörige mit einem ggf. nicht rechtmäßig erlangten Visum in den Schengenraum ein, häufig mit dem Ziel,

Asyl zu beantragen („Visum-Shopping“, ebd., S. 190). Die Schritte der Bundesregierung, dieses Visum-Shopping nachhaltig einzudämmen, qualifiziert der Bundesrechnungshof abschließend als nicht ausreichend (ebd., S. 193). Er fordert die Bundesregierung dazu auf, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass alle Beteiligten im Schengensystem die Vorgaben für Visumsprüfung und Grenzkontrollen einhalten, Mängel unvoreingenommen aufklären und zügig für Abhilfe sorgen.

1. Wie vielen der im Jahr 2022 erfassten 14 770 Erstantragsteller auf Asyl, die zuvor mit einem von Deutschland ausgestellten Visum eingereist sind, wurde das Visum zum Zwecke des Betreibens eines Asylverfahrens in Deutschland ausgestellt (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
2. Welches sind die fünf Nationalitäten, denen am häufigsten ein solches Visum ausgestellt wurde?
3. Welches sind die fünf Länder, in denen sich die syrischen und afghanischen Asylbewerber (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) am häufigsten befanden, als ihnen das Visum ausgestellt wurde?
4. Befinden sich unter den Personen im Sinne von Frage 1 auch vorher in der Türkei aufhaltige Syrer, denen in Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens ein Visum für Deutschland ausgestellt wurde, und wenn ja, in welcher Zahl?

Die Fragen 1 bis 4 werden auf Grund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es werden keine Visa zum Zwecke des Betreibens eines Asylverfahrens ausgestellt. Weder die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) noch das deutsche Aufenthaltsgesetz sehen die Möglichkeit der Erteilung eines Visums zum Zwecke des Betreibens eines Asylverfahrens vor.

5. Zu welchen anderen Zwecken als dem Betreiben eines Asylverfahrens wurde den mit Visum eingereisten späteren Asylbewerbern ein solches ausgestellt (bitte die zehn Visakategorien, die insoweit am häufigsten einschlägig waren, auflisten)?

Nach dem Visakodex sieht das Feld „Visumkategorie“ der Visummarke zur schnellen Feststellung der Visumkategorie durch die Kontrollbeamten die Unterteilung in drei Kategorien vor. Hierbei handelt es sich um die Kategorie A (Visum für den Flughafentransit (definiert in Artikel 2 Absatz 5 Visakodex)), die Kategorie C (Visum (definiert in Artikel 2 Absatz 2 Visakodex)) sowie die Kategorie D (Visum für einen langfristigen Aufenthalt (nationales Visum)).

Der Bundesregierung liegen keine statistischen Angaben im Sinne der Fragestellung vor.

6. Wie soll in Zukunft verhindert werden, dass ein von Deutschland zu einem anderen Zweck ausgestellt Visum dazu missbraucht wird, um hier Asyl zu beantragen?
7. Was unternimmt die Bundesregierung dagegen, dass Drittstaatenangehörige mithilfe eines von einem anderen Schengenstaat ausgestellten Visums nach Deutschland einreisen und hier einen Asylantrag stellen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

8. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über das aktuelle Ausmaß und die Methoden der vom Bundesrechnungshof als Schwachstelle der Visavergabe identifizierten Praxis des Visum-Shoppings (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
9. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung
  - a) national ergriffen und
  - b) auf EU-Ebene mitinitiiert,um die vom Bundesrechnungshof monierten Mängel (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) abzustellen?

Die Fragen 6 bis 9 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer Ebene für eine ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente ein. Bei den Beratungen und der Umsetzung von Legislativvorhaben wird von deutscher Seite auf Sicherheitsaspekte ein besonderer Fokus gelegt. In der Zusammenarbeit mit der EU und den Schengen-Staaten hebt die Bundesregierung kontinuierlich die Wichtigkeit und das Nachhalten einer sorgfältigen und intensiven Prüfung von Visumanträgen hervor.

Im Visakodex ist die Vergabe von kurzfristigen Visa für alle Schengen-Staaten einheitlich geregelt und wird durch die lokal und im Kreis der Schengen-Staaten abgestimmten und durch EU-Ratsbeschlüsse verrechtlichten, so genannten harmonisierten Listen konkretisiert. Darüber hinaus sind im „Visakodex-Handbuch“ Hinweise zur Auslegung des Visakodex enthalten, die zu einer möglichst einheitlichen Handhabung der Vorschriften führen sollen. Die harmonisierten Listen und deren praktische Anwendung werden in regelmäßigen Abständen im Kreis der lokalen Schengenzusammenarbeit sowie zwischen den Schengen-Staaten im „Visaausschuss“ behandelt und angepasst.

Dabei tritt die Bundesregierung für eine homogene Visumbearbeitung ein, sowohl zentral, z. B. in der Ratsarbeitsgruppe Visa, als auch jeweils vor Ort im Rahmen der lokalen Schengenzusammenarbeit.

Von Anfang an haben die Schengen-Staaten auf Einheitlichkeit Wert gelegt, insbesondere unter dem Aspekt von Sicherheitserwägungen und um das sogenannte Visa-Shopping zu vermeiden. Bei 26 Schengen-Staaten mit hunderten von Visastellen und tausenden von Mitarbeitenden ist dies jedoch ein laufender Prozess, der ständiger Anpassungen und Verbesserungen bedarf.

Um Visa-Shopping zu verhindern und Betrugsbekämpfung zu erleichtern, erfolgte die Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), das den Austausch von – auch biometrischen – Daten, über Anträge und die entsprechenden Entscheidungen zwischen den Schengen-Staaten erleichtert. An der Vermeidung von Visa-Shopping haben alle Schengen-Staaten ein Interesse, auch um den Ressourceneinsatz bei der Visabearbeitung der Auslandsvertretungen verlässlich planen zu können.

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Antragstellende eine nicht zuständige Auslandsvertretung aufsuchen, nicht vollständige, inhaltlich falsche oder gefälschte Unterlagen vorlegen. Die Visastellen wirken dem auch mit Unterstützung der Dokumenten- und Visumberater der Bundespolizei entgegen. Aber selbst bei sorgfältiger Prüfung der Anträge lässt es sich nicht völlig vermeiden, dass einzelne erteilte Schengen-Visa nicht rechtmäßig genutzt werden.

Daher hat Deutschland im Jahr 2020 im Rahmen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden schweren und organisierten Kriminalität (EMPACT-Priorität Schleusungskriminalität) die Operative Aktion (OA)

„Visa Fraud“ initiiert und in den Jahren 2021 und 2022 auch geleitet. Ziel dieser OA war in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten und Europol die Erstellung eines Lagebilds zum Phänomen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse erstellt die Bundespolizei derzeit ein Handbuch, welches als Hilfsmittel für europäische Strafverfolgungs-, Grenz- und Asylbehörden sowie Visastellen an den Auslandsvertretungen dazu beitragen soll, Missbrauch zu unterbinden.

Die Einhaltung des Schengenrechts wird auf EU- und nationaler Ebene regelmäßig überprüft.

Auf EU-Ebene durch die sogenannte Schengen-Evaluierung. Zunächst muss der betreffende Mitgliedstaat (MS) einen umfangreichen Fragebogen der EU-Kommission beantworten. Nach dessen Auswertung erfolgt ein Besuch durch ein Evaluierungsteam (bestehend aus Experten der EU-Kommission und anderen MS) vor Ort. Die Aufgabe des Teams ist die Überprüfung und Dokumentation von etwaigen Mängeln bei der Anwendung des Schengener Besitzstandes durch den jeweiligen Mitgliedstaat. Die Ergebnisse werden in einem Evaluierungsbericht dokumentiert zusammengefasst und mit den entsprechenden Empfehlungen an den jeweiligen MS versandt. Die Empfehlungen und der Aktionsplan werden in dem jeweils zuständigen Komitologie-Ausschuss und in der Ratsarbeitsgruppe Visa verabschiedet. Der MS ist sodann dazu verpflichtet, auf dieser Grundlage einen Aktionsplan zu erstellen und der EU-Kommission vorzulegen.

In der Folge hat der MS zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans regelmäßig zu berichten bzw. wird von der KOM zu einzelnen Sachstandsberichten aufgefordert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, „Re-Visits“ oder unangekündigte Evaluierungen, insbesondere bei problematischen Feststellungen, durchzuführen.

Neben diesen Qualitätssicherungsmechanismen auf Ebene der Europäischen Union, bzw. auf diesen aufbauend, besteht ein nationales Qualitätssicherungsverfahren, welches 2016 durch die Bundespolizei eingeführt worden ist. Dieses nationale Verfahren mit der Bezeichnung „Audit Grenzpolizei“ orientiert sich grundsätzlich an der Schengen-Evaluierung. In der tatsächlichen Ausgestaltung geht das Verfahren jedoch deutlich darüber hinaus und setzt neben den Empfehlungen der Schengen-Evaluierung weitere eigene Schwerpunkte. Das Audit-Team setzt sich aus Mitarbeitende der Bundespolizeipräsidiums, als verantwortliche Oberbehörde, sowie Mitarbeitenden anderer Bundespolizeibehörden und mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden zusammen. Auch bei diesen Audits werden Empfehlungen abgegeben, und es wird aufgefordert, einen Aktionsplan aufzustellen, zu dessen Umsetzung regelmäßig berichtet werden muss. Ein wesentlicher Schwerpunkt der nationalen Audits bildet dabei die Schengen-konforme Anwendung der bestehenden, gesetzlichen Vorschriften und anderer dienstlicher Vorgaben u. a. im Bereich des Datenabgleichs mit nationalen und europäischen Datenbanken durch die zuständigen Dienststellen.

Darüber hinaus setzen die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden bei dieser Aufgabenwahrnehmung u. a. einen Schwerpunkt im Erkennen mutmaßlich missbräuchlich erlangter Visa. Sofern aus Anlass der Grenzkontrolle Personen festgestellt werden, deren Visa durch Angabe falscher Tatsachen bei einer Auslandsvertretung erschlichen wurden, werden entsprechend den bestehenden gesetzlichen Regelungen Visa annulliert, aufenthaltsrechtliche sowie strafrechtliche Maßnahmen eingeleitet.

Zudem entsendet die Bundespolizei als Teil der Vorverlagerungsstrategie zur Bekämpfung illegaler Migration u. a. Dokumenten- und Visumberaterinnen und -berater ins Ausland. Hierbei handelt es sich um speziell ausgebildete Beamtinnen und Beamte, deren Aufgabe die Bekämpfung der irregulären Migration

nach Deutschland und in die anderen Schengen-Staaten schon vor Reisebeginn im Drittstaat beinhaltet.

10. Auf welcher Grundlage ist es möglich, dass Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, bei denen nach Ansicht der Fragesteller damit ihre Identität nicht hinreichend geklärt ist, von deutscher Seite ein Visum erteilt wird?

Spielt es dabei eine Rolle, dass diese Personen bei Verweigerung der Ausreise nach Ablauf des Visums infolge der Unkenntnis ihres Herkunftslandes in der Regel nicht abgeschoben werden können, und wenn ja, inwieweit?

Im Visumverfahren geht es darum, zweifelsfrei zu klären, ob die Person, die den Antrag auf ein Schengen- oder nationales Visum stellt, auch die Person ist, die mit den entsprechenden Reisedokumenten einreisen wird. Bei Anträgen auf Schengen-Visa erfolgt der Identitätsabgleich durch den Abgleich der im Visumantrag gemachten Angaben zur Person mit den im Reisedokument vorhandenen Daten zur Person und der Abnahme und dem Abgleich biometrischer Daten sowie in Zweifelsfällen durch Ladung zu einem persönlichen Gespräch und Anforderung weiterer Dokumente und Angaben zum Nachweis der Identität.

In Erfüllung der Regelungen des Schengener Grenzkodex und des Visakodex muss die Antragstellerin bzw. der Antragsteller im Besitz eines gültigen und visierfähigen, d. h. von allen Schengen-Staaten anerkannten Reisedokuments sein, das nicht falsch, gefälscht oder verfälscht ist und anhand dessen eine zweifelsfreie Identifizierung möglich ist. Ist das Reisedokument nicht von allen Schengen-Staaten anerkannt, kommt nur die Erteilung eines auf die Staaten, die das Reisedokument anerkennen räumlich beschränkten Visums in Betracht. Bei Reisedokumenten von Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit ist die Erteilung eines Schengen-Visums möglich, sofern der ausstellende Staat eine Rückkehrberechtigung für die Passinhaber vorsieht und auch die im Rahmen des Visakodex zu beurteilende Rückkehrbereitschaft zugunsten des/der Antragstellenden ausfällt.

11. Stellt die Bundesregierung auch im laufenden Jahr Visa zum Zwecke des Betreibens eines Asylverfahrens nach Einreise aus, und wenn ja, wie viele solcher Visa wurden bislang an welche Nationalitäten ausgestellt?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 wird verwiesen.

12. Wie viele der Erstantragsteller auf Asyl im Jahr 2023 sind mit einem von Deutschland ausgestellten Visum eingereist?

Im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 28. Februar 2023 wurden 2 567 Asylerstantragstellende verzeichnet, die mit einem von Deutschland ausgestellten Visum eingereist sind. Weitere statistische Angaben für das Jahr 2023 liegen bisher nicht vor.

13. Sieht die Bundesregierung die sofortige Einstellung der Visaerteilung zum Zwecke des Betreibens eines Asylverfahrens als eine Möglichkeit an, den Zugang nach Deutschland stärker zu steuern (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller), und beabsichtigt sie, diese Möglichkeit zu ergreifen?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 wird verwiesen.

14. Wie viele türkische und syrische Staatsangehörige, denen infolge des Erdbebens in der Türkei ein Visum ausgestellt wurde, um temporär bei Verwandten in Deutschland unterzukommen, haben während ihres Aufenthalts in Deutschland bislang Asyl beantragt?

Der Bundesregierung liegen keine statistischen Angaben im Sinne der Fragestellung vor.

Syrischen Staatsangehörigen wurden im Zusammenhang mit der Erdbebenkatastrophe im türkisch-syrischen Grenzgebiet keine Visa für den Kurzeitenaufenthalt, sondern nur nationale Visa im Rahmen des Familiennachzugs für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland erteilt.

15. Ist es die Zielvorstellung der Bundesregierung, dass die in Frage 14 genannten syrischen Staatsangehörigen nach Ablauf ihres Visums wieder an ihren bisherigen Aufenthaltsort bzw. nach Syrien zurückkehren?

Nimmt die Bundesregierung dabei bewusst das Risiko in Kauf, dass diese Rückkehrpflicht jedenfalls insoweit nicht durchgesetzt werden kann, als derzeit keine Abschiebungen nach Syrien erfolgen?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.



