

SECRET 5.01

Ministerbüro I

Grunerheindorfer Straße 142
53117 Bonn
Fernruf: (02 28) [REDACTED]

As for 2) Original BM

1/ Ao Anwalt 2) Olo in Mel. vorab → 014
Ao Jofic n. l. A. m. 7A - JTW DS
Sie sprechen 8.11. 16⁰⁰ England AA 0551

2) ~~2~~ mil laby. Riv. Bras. am 2.11. 10⁰⁰ 514-7

3) OHA, H. [redacted] und abgestimmter AE

Sehr geehrter Herr Kollege, lieber Herr Kinkel, *für BM - ELT -*

für Ihr Schreiben vom 30. September 1994 danke ich Ihnen. 011, D1, D2,
1-DSR 112 315 213 22

Ich freue mich, daß wir in der Grundsätzlichen Zielsetzung einig sind, die illegale Zuwanderung nach Deutschland mit allen Kräften zu bekämpfen. Im Interesse der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland muß ich allerdings an der Forderung festhalten, daß es hierzu auch einer erheblichen Umstellung der Visaerteilungspraxis bedarf.

Höchst überrascht bin ich, daß Sie das Ergebnis der Asylbewerberbefragung für weniger besorgniserregend halten. Es handelt sich schließlich um einen alarmierenden Hinweis darauf, daß es einer Vielzahl von Ausländern gelingt, mit erschlichenen Visa nach Deutschland zu kommen.

Wenn man unterstellt, daß die ermittelten Prozentsätze auch für die Vergangenheit gelten, wären im Jahr 1993 aus Bulgarien rd. 4.500, aus Restjugoslawien rd. 2.950, aus der Russischen Föderation rd. 2.500, aus der Ukraine rd. 1.900, aus der Türkei rd. 1.700, aus Rumänien rd. 1.300, aus Armenien rd. 1.000, aus dem Iran rd. 850, aus Vietnam rd. 750 und aus Georgien rd. 650 Asylbewerber mit erschlichenen Visa eingereist. Diese Zahlen können nicht als zu vernachlässigende Größen angesehen werden. Es ist sogar davon auszugehen, daß zumindest aus einigen Ländern noch erheblich mehr Asylbewerber mit Hilfe eines Visums nach Deutschland gelangt sind.

- 2 -

als sich bei der Asylbewerberbefragung herausgestellt hat, da die Dunkelziffer verhältnismäßig hoch sein dürfte.

Darüber hinaus liegt es auf der Hand, daß auch diejenigen Ausländer, die nach der Einreise in die Illegalität abtauchen wollen, statt einen Asylantrag zu stellen, sich die selben Einreisemöglichkeiten zunutze machen. Zur Zahl der mit Visa eingereisten Asylbewerber ist daher noch eine unbekannte Zahl von Ausländern hinzuzurechnen, die ebenfalls mit erschlichenen Visa nach Deutschland gekommen sind, aber keinen Asylantrag gestellt haben. Diese Zahl dürfte sogar noch erheblich größer sein. Gerade für Angehörige der ehemaligen Ostblockstaaten ist das Asylverfahren wegen der niedrigen Anerkennungsquote (z.B. bei Asylbewerbern aus der Russischen Föderation zur Zeit 1,2%) wenig attraktiv. Wer einen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland anstrebt, ohne ein Recht zum Aufenthalt zu haben, wird das Asylverfahren mit den inzwischen geschaffenen schnellen Entscheidungs- und Abschiebemöglichkeiten eher vermeiden wollen. Ich erinnere noch einmal daran, daß es sich bei den Ausländern, die sich illegal in Deutschland aufhalten, nach Einschätzung der Länder zu einem wesentlichen Teil um Angehörige der ehemaligen Ostblockstaaten handelt.

Man muß das Ergebnis der Asylbewerberbefragung daher sehr ernst nehmen und sollte nicht versuchen, es zu relativieren.

Sie sagen, in den Monaten Juni und Juli 1994 seien rd. 90 der 179 Asylbewerber aus der Russischen Föderation mit einem Visum eingereist, im selben Zeitraum seien jedoch in Moskau und St. Petersburg rd. 50.500 Visa erteilt worden, und folgern, daß weniger als 0,2% ihr Visum zur Asylantragsstellung mißbraucht haben. Damit wird der Eindruck erweckt, als könne man aus dem Ergebnis der Asylbewerberbefragung ableiten, daß 50.410 Visaerteilungen nicht zu beanstanden seien. Dies trifft aber nicht zu. Richtig ist vielmehr, daß wir nicht wissen, wie viele der übrigen 50.410 Visuminhaber ihr Visum ebenfalls erschlichen, aber keinen Asylantrag gestellt haben, sondern in die Illegalität abgetaucht sind. Es ist zu befürchten, daß von den russischen Staatsangehörigen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, ein ähnlich hoher Anteil mit erschlichenen Visa nach Deutschland gekommen ist, wie er bei den Asylbewerbern festgestellt wurde.

Im übrigen weisen ich darauf hin, daß der Anteil der Visuminhaber, die nach der Einreise einen Asylantrag stellen, an der Gesamtzahl der Visuminhaber naturgemäß klein sein muß. Selbst wenn alle russischen Asylbewerber in den Monaten Juni und Juli 1994 mit Visum eingereist wären, machte ihr Anteil an der Gesamtzahl der Visa,

04-NOV-1994 12:22

Ausw.Amt Rechtsabt. 5/514

4 ~~_____~~ S. 84

04-NOV-1994 09:10

Leiter Minister Büro 010

+49 ~~_____~~ S. 03

die in dieser Zeit in Moskau und St. Petersburg erteilt worden sind, nur 0,4% aus. Dies ist kein Beweis für die sorgfältige Prüfung von Visaanträgen, sondern betrifft nur das allgemeine Zahlenverhältnis zwischen den Asylbewerbern und den Visuminhabern.

Ich gehe davon aus, daß auch die Gesamtzahl der erschlichenen Visa im Vergleich zur Gesamtzahl der erteilten Visa nur einen kleinen Prozentsatz ausmacht. Jede andere Vorstellung wäre erschreckend. Bei rd. 3 Mio Visaerteilungen im Jahr 1993 ergäben sich schon bei einer Annahme von 3% annähernd 100.000 Einreisen mit erschlichenen Visa.

Daran zeigt sich, wie dringend erforderlich es ist, im Visaverfahren alle Prüfungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen. Die von mir ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzüberwachung können nicht den erwünschten Erfolg haben, wenn diejenigen, deren Einreise über die grüne Grenze verhindert werden soll, sich die Einreise mit erschlichenen Visa verschaffen können. Das Ergebnis der Asylbewerberbefragung hält uns dazu an, die Visaerteilungspraxis kritisch zu überprüfen.

Die Namen und Daten der Asylbewerber, die bei der Befragung zugegeben haben, mit Visum eingereist zu sein, kann ich Ihnen leider nicht mitteilen. Die Angaben zur Einreise mit Visum sind aus datenschutzrechtlichen Gründen nur in Form einer Strichliste festgehalten worden. Auf Wunsch stelle ich Ihnen aber gerne die vollständigen statistischen Angaben zur Verfügung.

Eine Unterscheidung danach, ob das Visum von einer Auslandsvertretung ausgestellt war oder ob es sich um ein Ausnahmervisum nach § 58 Abs. 2 des Ausländergesetzes handelte, ist nicht getroffen worden. Ich gebe insoweit zu bedenken, daß die Ausnahmervisum ohnehin nur von untergeordneter Bedeutung sind. Im 1. Halbjahr 1994 sind 7.101 Ausnahmervisum an der Grenze erteilt worden. Eine Aufschlüsselung nach den Staatsangehörigkeiten der Visuminhaber liegt nicht vor. Im übrigen versichere ich Ihnen, daß ich für die Erteilung von Ausnahmervisum und Transitvisa an der Grenze strenge Prüfungen verlange.

Es freut mich, daß Sie meine Forderung nach der Einrichtung örtlicher und überörtlicher Warndateien unterstützen. Die vom Auswärtigen Amt mit Schreiben vom 6. Januar 1993 unterbreiteten Vorschläge für eine Änderung der Ausländerdateienverordnung gehen jedoch in eine andere Richtung. Sie beziehen sich ausschließlich auf weitere Angaben zur Person eines Visumantragstellers. Dahingehende Überlegungen mußten - auch mit Rücksicht auf die Äußerungen des Bundesbeauftragten

04-NOV-1994 12:23

Ausw.Amt Rechtsabt. 5/514

49 225 173503 S.05

04-NOV-1994 09:11

Leiter Minister Büro 610

747 225 173503

D.04

- 4 -

für den Datenschutz, daß Doppelspeicherungen zu vermeiden seien - bis zur Verabschiedung des AZR-Gesetzes, das den Aufbau einer Visadatei vorsieht, zurückgestellt werden und können nunmehr, soweit sie sich noch nicht durch das AZR-Gesetz erledigt haben, weiterverfolgt werden. Meine Vorstellungen hinsichtlich einer Warndatei beziehen sich jedoch in erster Linie auf diejenigen Personen, die bei Visaerschleichungen Hilfe leisten, z. B. durch fingierte Einladungen. Erkenntnisse über diesen Personenkreis müssen für die künftige Prüfung von Visaanträgen genutzt werden.

Ich halte weiterhin an der Auffassung fest, daß für eine intensive Prüfung der Visaanträge keine Zeit bleibt, wenn - wie in der Botschaft Sofia - 12 Ortskräfte und drei entsandte Kräfte pro Tag durchschnittlich 340 Visa erteilen. Von einem ausdrücklichen Lob der Visaerteilungspraxis der Botschaft in Sofia durch die Grenzschutzdirektion ist mir nichts bekannt. In dem von Ihnen zitierten Bericht heißt es lediglich, aus dem Rückgang der Zahl von Asylbewerbern aus Bulgarien sei ersichtlich, daß die von der deutschen Auslandsvertretung eingeleiteten Maßnahmen und das neue Asylverfahrensgesetz Wirkung zeigten. Im übrigen seien der Grenzschutzdirektion in den ersten 4 Monaten des Jahres 1994 keine Fälle von Stichtvermerkensschleichungen durch bulgarische Staatsangehörige bekannt geworden. Dies ist keine allgemeine Bewertung der Visaerteilungspraxis, insbesondere keine Stellungnahme zu der Frage, ob die Rückkehrwilligkeit der Antragsteller, die Seriosität einladender Privatpersonen und Firmen und die Echtheit der beigebrachten Unterlagen eingehend geprüft werden. Es bedeutet auch nicht, daß keine Fälle von Visaerschleichungen vorgekommen wären. Wie die Botschafterin aus Sofia selbst berichtet hat, sind im laufenden Jahr bereits mehr als 260 Fälle von Unterlagenfälschungen der am Visaverfahren beteiligten privaten Firmen und somit mehr Fälle als im gesamten Jahr 1993 aufgedeckt worden. Ich bin der festen Überzeugung, daß durch intensivere Prüfungen noch weitaus mehr Visaerschleichungen verhindert werden könnten.

Hierzu müßten sich vor allem die entsandten Kräfte mehr Zeit für die Prüfung der einzelnen Visaanträge nehmen. Die Botschafterin aus Sofia hat eingeräumt, daß die bei der Visaerteilung eingesetzten Ortskräfte früher jeden Tag einen Stapel von Anträgen mitgebracht hätten, die angeblich alle von guten Bekannten stammten. Auch wenn sie dieses Verfahren, wie sie sagt, inzwischen unterbunden hat, zeigt sich an diesem Beispiel doch, welches besondere Gewicht den entsandten Kräften bei der Prüfung von Visaanträgen zukommt. Wenn allerdings drei entsandte Kräfte pro Tag mehr als 340 Visaanträge bearbeiten sollen, ist eine eingehende Prüfung der einzelnen Fälle völlig ausgeschlossen.

04-NOV-1994 12:25

Ausw.Amt Rechtsabt. 5/514

49 222 173057

S.06

04-NOV-1994 09:12

Leiter Minister Büro 010

+49 222 173245

S.05

Dies ist nicht nur ein Problem der Botschaft in Sofia, sondern vieler deutscher Auslandsvertretungen. In der Botschaft Bukarest stehen z. B. neun entsandte Kräfte zur Verfügung, während täglich rd. 840 Visa erteilt werden. Es ist unmöglich, daß sich die entsandten Kräfte vor der Visumerteilung gründlich mit jedem Antrag auseinandersetzen. Daher sind bei dem gegenwärtigen Verfahren der Visaerteilung Sicherheitsrisiken unausbleiblich.

*Be Ankl.
Per L*

Ich halte weiterhin daran fest, daß die Auslandsvertretungen bei jeder Einladung, die von einem ausländischen Gastgeber ausgesprochen wird, Informationen über den Gastgeber einholen sollten, die im Ausländerzentralregister enthalten sind. Dies muß zumindest solange gelten, wie die Ausländerbehörden noch keine umfassende Prüfung der Verpflichtungserklärungen nach § 84 des Ausländergesetzes vornehmen. Die Auslandsvertretungen haben nach §§ 21 und 22 Abs. 1 Nr. 9 des AZR-Gesetzes vermittelt über das Visareferat des Bundesverwaltungsamtes ebenso Zugriff auf die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten wie der Bundesgrenzschutz und die Ausländerbehörden. Sie nutzen diesen Zugriff jedoch zur Zeit in der Regel nur zur Klärung der Frage, ob gegen den Visumantragsteller Einreisebedenken vorliegen.

*Nach
dies soll
die Ankl.
erweitert
werden
nicht 2
nein, kein
Bsp. für
Zugriff*

Ihr Hinweis, daß sich die Ausländerbehörden bei fakultativen Anfragen der Auslandsvertretungen weigerten, Auskunft zu erteilen, überzeugt mich nicht. Das Bundesverwaltungsamt, über das ein Großteil der Anfragen läuft, bestätigt nur vereinzelte Weigerungen von Ausländerbehörden für solche Anfragen, bei denen sich die Auslandsvertretungen nicht an die von Ihrem Haus herausgegebenen Erlasse halten, nach denen genauer anzugeben ist, weshalb die erbetene Auskunft notwendig ist. Wegen der starken Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden nehme die Antwort teilweise längere Zeit in Anspruch. Von einer Verweigerungshaltung könne nicht gesprochen werden.

*Unvollständig
völlig klar
von der
Botschaft
für die
Dienststelle
d. R.A. nicht
für.*

L) das, so L.A. Pohn

Es freut mich, daß Sie meinen Vorschlag aufgreifen, die Schulung der Mitarbeiter an den Visastellen zur Erkennung von Unterlagenfälschungen zu verstärken. Ich habe Verständnis für Ihren Wunsch, die Schulungen gegebenenfalls auch vor Ort unmittelbar bei den Auslandsvertretungen durchzuführen. Die Grenzschutzdirektion bietet bereits Trainingsveranstaltungen auf ausländischen Flughäfen an, zu denen immer auch die Mitarbeiter der Auslandsvertretungen eingeladen werden. Sie ist bereit, noch weitere Schulungen nur für Mitarbeiter der Auslandsvertretungen anzubieten.

Hinsichtlich des Einsatzes von Mitarbeitern des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Visaverfahren schlage ich vor, zunächst einen praxisorientierten Probelauf an den Auslandsvertretungen in Bulgarien und Rumänien durch-

*Re.
Jofis
Bukarest*

84-JOV-1994 05:13

Leiter, Minister Büro 010

7-4 [REDACTED] 5, 6, 7

- 6 -

Ich bin sicher, daß wir mit gemeinsamer Anstrengung eine erhebliche Verbesserung der Visaerteilungspraxis erreichen können, was wichtige Auswirkungen auf das Zuwanderungsproblem haben wird.

Mit freundlichen Grüßen

The banner

GESAMT 5.05

5.01

49 228 173953

Ausw. Amt Rechtsabt. 5/514

04-NOV-1984 12:40