

---

## Visa als Migrationskanal – Konsequenzen für die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden

*Dr. Peter-Christof Blomeyer, Vortragender Legationsrat I, Auswärtiges Amt*

Impulsreferat zum Workshop 4 der 1. Nürnberger Tage zum Asyl- und Ausländerrecht

Wenn von Migration die Rede ist, werden oft übertreibend Bilder aus der Wasserwelt benutzt: Strom, Welle, Flut, Springflut, Überschwemmung. Sie schüren Ängste, die weder dem Phänomen gerecht werden noch zu seiner sachlichen Diskussion beitragen. Da gefällt mir das Thema des heutigen Workshops besser: Visa als Migrationskanal. Es reduziert die Bedeutung des Visumverfahrens im Migrationsgeschehen auf das, was es tatsächlich ist: Ein kleiner, dafür aber wohl geordneter Bereich der Zuwanderung. Zunächst zur

### **I. Bedeutung von Visa als Migrationskanal**

Die Bedeutung des Visumverfahrens liegt zum einen in seinem Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration. Diese Bedeutung erscheint begrenzt, wenn man allein auf die Zahlen schaut. Nach einer groben Schätzung sind im Jahr 2008 allein 25 Millionen Menschen nach Deutschland gereist, die in Hotels und Pensionen übernachtet haben; Reisende in Privatunterkünften sind in dieser Zahl nicht eingeschlossen. Deutsche Auslandsvertretungen haben in diesem Jahr 1,84 Millionen Visa ausgestellt, also für nicht einmal den zehnten Teil dieser Reisenden. Davon wurde der überwiegende Teil - 1,7 Millionen - als Schengenvisa ausgestellt, die zu einem Aufenthalt von bis zu drei Monaten berechtigen. Diese kurzfristigen Visa haben für die legale Migration als einer länger andauernden Lebenssituation keine Bedeutung, wohl aber für die Bekämpfung der illegalen Migration, der das Visumerfordernis schon als solches prophylaktisch entgegenwirkt. Diese Wirkung kann man allerdings nicht beziffern, wie wir auch nicht wissen, wieviele illegale Migranten aus visumpflichtigen Ländern trotz des Visumerfordernisses unter uns leben, etwa weil sie ohne Visum über die grüne Grenze, oder weil sie zwar mit Visum eingereist sind, dann aber den erlaubten Aufenthaltszeitraum überziehen. Diese Zahl wäre für uns wichtig, weil sie Aufschluß über die Effektivität der Visumpflicht geben könnte. Deshalb hat die Bundesregierung in Brüssel die Schaffung eines Ein- und Ausreiseregisters für den Schengenraum angeregt, das die pünktliche Ausreise nachvollziehen ließe. Vorerst können wir nur Rückschlüsse auf die Effektivität des Visumverfahrens ziehen, indem wir den Einreiseweg von Ausländern betrachten, die in Deutschland strafrechtlich oder ausländerrechtlich auffällig geworden sind. Hier stehen wir aber erst am Anfang einer Zusammenarbeit zwischen den inländischen Behörden und den Auslandsvertretungen.

Die Bedeutung des Visumverfahrens liegt zum anderen in einem – ebenfalls begrenzten - Beitrag zur Steuerung der legalen Migration. Die legale Zuwanderung nach Deutschland hat sich inzwischen auf jährlich etwa 700.000 Menschen reduziert, von denen im Jahr 2008 aber nur rund 140.000 mit einem nationalen Visum nach Deutschland gereist sind. Die wichtigsten

---

Zuzugsgründe sind der Familiennachzug mit ca. 40.000 Visa, die Aufnahme eines Studiums mit etwa 23.000 Visa sowie befristete Beschäftigungsverhältnisse wie AuPairs, Praktika, Saisonarbeitnehmer mit 17.000 Visa. Andere Bereiche, die früher an vorderer Stelle standen, sind inzwischen stark zurückgetreten; so wurden nur noch etwa 5.500 Visa im Rahmen der jüdischen Emigration und des Vertriebenenverfahrens ausgestellt.

## **II. Zusammenarbeit der beteiligten Behörden bei der Visumerteilung**

Das Visumverfahren soll bestimmten Risiken vorbeugen. Dazu zählen insbesondere die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die internationale organisierte Kriminalität, aber auch die Gefahr einer ungerechtfertigten Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und in die sozialen Sicherungssysteme. Die Auslandsvertretungen und das Visumverfahren können diese Gefahren selbstverständlich nicht allein bannen, schon weil sie, wie beschrieben, nur einen kleinen Teil der Reisebewegungen nach Deutschland kontrollieren. Sie sind nur ein erster Schutzwall vor unerwünschter, illegaler Zuwanderung und kontrollieren die auslandsbezogenen Angaben der Antragsteller. Für die inlandsbezogenen Angaben brauchen sie in aller Regel die Zusammenarbeit mit den fachkundigen Innenbehörden, um ihre Aufgabe erfüllen zu können. Deshalb ist nach § 99 Abs. 1 Nr. 3 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit § 31 Aufenthaltsverordnung in bestimmten Fällen - bei Aufenthalten des Ausländers über drei Monaten, bei einer Erwerbstätigkeit des Ausländers und im Falle der Konsultation der Zentralen Behörden im Visumverfahren - die Zustimmung der Ausländerbehörde bei Erteilung eines Visums vorgesehen, um die Mitwirkung anderer beteiligter Behörden zu sichern. Hinzu kommen einige weitere Vorschriften über die Abfrage des Ausländerzentralregisters, des Schengener Informationssystems, die Beteiligung der Sicherheitsdienste und demnächst auch des Visa-Informationssystems.

Der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden im Visumverfahren gilt unsere ständige Aufmerksamkeit. Ich möchte aber vorschlagen, daß wir bei dieser Gelegenheit den Blick auf zwei Bereiche richten, in denen wir die Strukturen der Zusammenarbeit für wichtige zukünftige Aufgaben erst schaffen müssen.

### **1. Bekämpfung der illegalen Migration**

Der Entwurf des Stockholmer Programms sieht vor, die Kommission mit einer Studie zu beauftragen, die die Möglichkeit untersuchen soll, die bisher an die Nationalität des Antragstellers anknüpfende Risikovermutung durch die Vermutung eines individuellen Risikos zu ersetzen. Dahinter steht die Vorstellung, das Reisen für unproblematische Gruppen – Politiker, Geschäftsleute, Wissenschaftler - unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu vereinfachen, wohingegen Problemgruppen – z. B. Erstantragsteller, Personen ohne Verwurzelung – einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Hier wird sich die Frage stellen, ob sich für die Sicherheitsdienste eine individuelle Risikovermutung sinnvoll konkretisieren läßt, so daß die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit entbehrlich wird. Dies wird auch eine erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden im Ausland und im Inland voraussetzen, die den Auslandsvertretungen die

---

Erkenntnisse nicht nur der Sicherheitsdienste, sondern auch der Innenbehörden zugänglich macht. Hierfür wäre es erforderlich, daß bestimmte Informationen aus dem Inland, die die Auslandsvertretungen für ihre Arbeit benötigen, überhaupt erst erhoben werden.

Ein Anfang ist hier bereits gemacht. So hat das GASIM im letzten Jahr ein Pilotprojekt „Profiling“ begonnen, bei dem die Daten von aus ausgewählten Staaten stammenden Ausländern, die in Deutschland strafrechtlich oder ausländerrechtlich aufgefallen sind, mit ihren Visumanträgen – sofern vorhanden - verglichen werden. Dies ist mit keinem geringen Aufwand verbunden, weil hierfür auch die Polizei der Länder an dieses Projekt angeschlossen wird und die Visumdaten erheben muß. Aber es könnte sich lohnen: Daraus können nicht nur womöglich Rückschlüsse auf bestimmte Täuschungsmuster im Visumverfahren gezogen werden, die den Visastellen das Erkennen erleichtern, sondern es bietet auch Material für die Diskussion um die Verantwortbarkeit der Visumliberalisierung für die Länder der Östlichen Partnerschaft, wie sie als langfristige Perspektive in der Erklärung zur Östlichen Partnerschaft vom Mai diesen Jahres festgeschrieben wurde.

Ein weiteres Projekt in diesem Zusammenhang ist die Schaffung einer Warndatei, wie sie der Koalitionsvertrag vorsieht. Hierin sollen die Daten von Einladern, Verpflichtungsgebern und Referenzpersonen gesammelt und den Auslandsvertretungen zugänglich gemacht werden, die in bestimmter Weise strafrechtlich oder ausländerrechtlich auffällig geworden sind. Damit werden erstmals – neben dem Visumantragsteller - auch die weiteren Beteiligten am Visumverfahren in die Kontrolle einbezogen.

## **2. Der deutsche Beitrag zum Gesamtansatz Migration der EU**

Unser Thema - Visa als Migrationskanal – steht im weiteren Kontext der deutschen Migrationspolitik. Diese ordnet sich ein in den Gesamtansatz Migration der EU, einem umfassenden europäischen Migrationskonzept, dessen Kernthemen die Steuerung der legalen Migration, die Bekämpfung der illegalen Migration sowie Migration und Entwicklung sind. Ein wichtiges Instrument in diesem Konzept sind Mobilitätspartnerschaften, die die EU mit ausgesuchten Staaten im benachbarten Süden und Osten abschließt. Hier können sich die Mitgliedstaaten der EU mit eigenen Beiträgen einbringen. Einige Mitgliedstaaten haben auch selbst eine Reihe von bilateralen Migrationsabkommen mit bestimmten Herkunftsstaaten abgeschlossen, in denen eine Zusammenarbeit auf verschiedenen Feldern – Arbeitsmigration, Rückführung, Grenzschutz, Aufbau eines funktionierenden Dokumentenwesens etc. - vereinbart wird. Auch Deutschland hat mit einem ersten afrikanischen Land, Ghana, Verhandlungen über ein innovatives, bilaterales Migrationsabkommen aufgenommen.

Die Vielfalt der Themen von Mobilitätspartnerschaften und Migrationsabkommen erweist den Querschnittscharakter der Aufgabe, die wie kaum ein anderer Gegenstand die enge und an gemeinsamen Prioritäten orientierte Zusammenarbeit der Ressorts verlangt: Das Auswärtige Amt muß das bilaterale Verhältnis zu den Herkunftsländern und die Zusammenarbeit innerhalb der EU sowie auf internationalen Foren im Auge behalten; das BMI ist gleich in

---

mehrerer Hinsicht zuständig, für Änderungen im Aufenthaltsrecht, für die freiwillige Rückkehr und die Rückführung ebenso wie für allfällige Hilfen für die Herkunftsländer, etwa Ausstattungs- und Ausbildungshilfe für den Grenzschutz oder Aufbau eines funktionierenden Dokumentenwesens; das BMAS ist gefordert, wenn es um eine begrenzte Zulassung legaler Arbeitsmigration geht; das BMZ befaßt sich mit den vielfältigen Verknüpfungen von Migration und Entwicklung; und die Forschungs- und Bildungsministerien von Bund und Ländern können eine wichtige Rolle bei der Ausbildungsförderung spielen. Für eine solche Zusammenarbeit der Ressorts sollten wir über gemeinsame neue Strukturen nachdenken, wenn wir dem Anspruch des Gesamtansatzes Migration als eines wirklich kohärenten Migrationskonzepts gerecht werden wollen.