

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Angela Merkel, Michael Glos, Volker Kauder,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/4285 –**

Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

A. Problem

Der Antrag strebt eine auf die Visapolitik der Bundesregierung seit Oktober 1998 bezogene Untersuchung an. Es soll geprüft werden, ob es zu Rechtsverletzungen oder zur Ermöglichung oder Erleichterung krimineller Tätigkeiten gekommen ist und worauf etwaige Missstände zurückzuführen sind. Gewonnene Erkenntnisse sollen ggf. zu Veränderungsvorschlägen führen.

B. Lösung

Der 1. Ausschuss empfiehlt, den Einsetzungsantrag in geänderter Fassung anzunehmen. Die Ausschussfassung unterscheidet sich vom ursprünglichen Antrag insbesondere dadurch, dass laut Obersatz der Ziffer II in die Prüfung auch der Zeitraum vor 1998 einbezogen und mit Blick auf die Untersuchung etwaiger regierungsinterner Meinungsverschiedenheiten (Ziffer III Nr. 3) die verfassungsrechtliche Schranke des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich aufgeführt wird. Im Weiteren hat der Antrag gewisse Modifizierungen erfahren, um den Untersuchungsauftrag zu präzisieren sowie unbestimmte Formulierungen oder Ergebnisse vorwegnehmende Formulierungen zu vermeiden.

Annahme der Ziffern I, III Nr. 1 und 2 sowie IV mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Annahme der Ziffer II mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Annahme der Ziffer III Nr. 3 mit je einer Stimme der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der übrigen Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Annahme des Antrags in unveränderter Fassung.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 15/4285 – in folgender Fassung anzunehmen:

Es wird ein Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes eingesetzt.

Dem Untersuchungsausschuss sollen 13 Mitglieder (SPD 6, CDU/CSU 5, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1, FDP 1) und die entsprechende Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern angehören.

- I. Der Untersuchungsausschuss soll klären, ob durch Mitglieder der Bundesregierung oder durch andere Personen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung durch Erlasse, Weisungen oder in sonstiger Weise seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen insbesondere in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina
 1. gegen geltendes Recht oder internationale, insbesondere Schengener Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, verstoßen wurde,
 2. Schwarzarbeit, Prostitution, Frauenhandel, terroristische Handlungen oder sonstige Kriminalität – auch in der Form der Organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, ermöglicht oder erleichtert wurden.
- II. Der Untersuchungsausschuss soll zur Aufklärung der Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen und dabei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts auch unter Einbeziehung des Zeitraums vor 1998 insbesondere prüfen,
 1. welche Vorgaben für die Ermessensentscheidungen in Visaerteilungsverfahren gemacht wurden, um eine sachgerechte und gleichmäßige Praxis sicherzustellen,
 2. welche Vorgaben für die Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen mit den zuständigen Ausländerämtern bestanden und wie die Zusammenarbeit faktisch ablief und
 3. wodurch die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs zwischen dem Schengen-Raum und den MOE- sowie GUS-Staaten wesentlich bestimmt war.
- III. Der Untersuchungsausschuss soll dabei insbesondere auch klären,
 1. wie es zu den unter Ziffer I aufgeführten Missständen – wenn sie festgestellt werden können – gekommen ist,
 2. a) ob es Hinweise auf unter Ziffer I genannte Missstände infolge der Visaerteilungspraxis und auf Fehlverhalten bei der Visaerteilung gegeben hat;
 - b) ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind und
 - c) an wen diese Hinweise ggf. weitergeleitet wurden,

3. wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat, soweit dadurch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht in verfassungswidriger Weise berührt wird.
- IV. Der Untersuchungsausschuss soll auf Grund seiner Erkenntnisse ggf. auch Vorschläge machen, welche rechtlichen Veränderungen des Visaerteilungsverfahrens erforderlich sind, um die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland und der Schengenstaaten zu verbessern, die Abwehr illegaler Migrationsbewegungen zu verstärken und unser Interesse an Offenheit in der globalisierten Welt nicht durch eine falsche Visapolitik zu gefährden.

Berlin, den 16. Dezember 2004

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Erika Simm
Vorsitzende

Dr. Dieter Wiefelspütz
Berichterstatter

Dr. Jürgen Gehb
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Jürgen Gehb und Volker Beck (Köln)

Der Deutsche Bundestag hat den von Mitgliedern des Bundestages und der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in seiner 145. Sitzung am 2. Dezember 2004 beraten und an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) überwiesen.

Die Koalitionsfraktionen hatten in der Aussprache eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geltend gemacht und einen Bedarf für notwendige Ergänzungen des Untersuchungsauftrags angemeldet und hiermit ihren Überweisungsantrag begründet. Die Fraktion der Antragsteller sah demgegenüber in der Überweisung eine Verletzung des Minderheitsrechts, da der Antrag keine Verfassungsbedenken aufwerfe und Ergänzungswünsche verfassungsrechtlich nicht zu einer Überweisung berechtigten.

Der 1. Ausschuss hat den Antrag in seiner 29. und 30. Sitzung am 2. und 16. Dezember 2004 beraten. Durch ein Berichterstattergespräch unter Teilnahme weiterer Abgeordneter wurde die abschließende Beratung in der 30. Sitzung vorbereitet. Die in dieser Sitzung verabschiedete Beschlussempfehlung wurde hinsichtlich der

- Ziffern I, III Nr. 1 und 2 sowie IV mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN;
- Ziffer II mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP;
- Ziffer III Nr. 3 mit je einer Stimme der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der übrigen Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU

angenommen.

Die sich aus der Beschlussempfehlung ergebende Ausschussfassung unterscheidet sich vom ursprünglichen Antrag insbesondere dadurch, dass laut Obersatz der Ziffer II in die Prüfung auch der Zeitraum vor 1998 einbezogen und mit Blick auf die Untersuchung etwaiger regierungsinterner Meinungsverschiedenheiten die verfassungsrechtliche Schranke des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich aufgeführt wird. Im Weiteren hat der Antrag gewisse Modifizierungen zur Präzisierung des Untersuchungsauftrags, zur Vermeidung unbestimmter Formulierungen oder Ergebnisse vorwegnehmender Formulierungen erfahren.

In Ziffer 1 Nr. 1 wurde bei der Frage eines möglichen Verstoßes gegen internationale Verpflichtungen ausdrücklich ein Verweis auf Schengener Übereinkommen aufgenommen.

In Ziffer I wurde die Nummer 3, in der die Wörter „in sonstiger Weise“ auf Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit gestoßen waren, gestrichen; die dort angesprochene Beeinträchtigung oder Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und anderer Schengenstaaten wurde in den Obersatz aufgenommen.

Die Aussage zum Untersuchungszeitraum in der jetzigen Ziffer II, wonach die Untersuchung auch der Visaerteilungspraxis und der Anwendung des geltenden Ausländerrechts unter Einbeziehung des Zeitraum vor 1998 erfassen soll, geht auf ein Änderungsbegehren der Koalitionsfraktionen zurück. Zur Begründung wurde darauf abgestellt, dass die Visapolitik der jetzigen Bundesregierung nur unter Einbeziehung der Regelungslage und der Praxis auch vor 1998 angesichts der Umbrüche in Deutschland und in Bezug auf die östlichen Nachbarstaaten bewertet werden könne. Genannt wurden beispielhaft das sog. carnet de touriste oder das sog. Reisebüroverfahren. Bliebe die Untersuchung auf den im Einsetzungsantrag genannten Zeitraum beschränkt, wäre nur eine verzerrte und unvollständige Beurteilung der zu untersuchenden Gegenstände auch im Hinblick auf möglichen Änderungsbedarf möglich, zumal die früheren Regelungen z. T. auch noch nach dem Regierungswechsel 1998 gültig gewesen seien. Eine Verzögerung des Untersuchungsverfahrens werde nicht angestrebt und der Zusatz solle nicht einer Prüfung möglicher Rechtsverstöße früherer Regierungen dienen, aber eine vollständige und umfassende Würdigung der Visapolitik solle möglich bleiben.

Die Koalitionsfraktionen haben auf die bei Verabschiedung des Untersuchungsausschussgesetzes (vgl. Begründung zu § 2 Abs. 2 PUAG, Drucksache 14/5790 S. 14) in Bezug genommene und vom Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 49 S. 70 ff., 87 f.) bejahte Befugnis zu Zusatzfragen verwiesen. Danach sind Zusatzfragen, die denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen, auch gegen den Willen der Antragsteller zulässig, wenn dies zur Gewinnung eines umfassenderen und wirklichkeitsgetreueren Bildes des angeblichen Missstandes nötig ist.

Die Fraktion der CDU/CSU sieht dieses Vorgehen wegen Verletzung des auch in § 2 Abs. 2 PUAG zum Ausdruck kommenden sog. Bepackungsverbots als verfassungswidrig an und behält sich eine Organklage zum Bundesverfassungsgericht vor. Die von der Koalition angestrebte Ausdehnung verändere den Untersuchungsgegenstand in seinem Kern. Untersuchungen über die Visapolitik aus der Zeit vor dem Oktober 1998 beträfen andere Gegenstände und stünden in keinem Zusammenhang zu dem insbesondere durch den sog. Volmer-Erlass gekennzeichneten Untersuchungsgegenstand. In der Visapolitik habe es nach dem Regierungswechsel einen qualitativen Wechsel gegeben. Eine Erstreckung im Untersuchungsauftrag verletze als allenfalls zweckmäßige Ausdehnung das in Artikel 44 GG verbiefte Recht der Minderheit, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen.

Davon abgesehen sei nicht auszuschließen, dass über Zeugnisaussagen oder Aktenvorlagen Aspekte aus der Zeit vor Oktober 1998 ohnehin zur Sprache kommen könnten.

Die Fraktion der FDP hat ebenfalls eine Ausdehnung des Untersuchungszeitraums abgelehnt.

Die Ergänzung in Ziffer III Nr. 1 soll verdeutlichen, dass die angesprochenen Missstände noch nicht als festgestellt behandelt werden können.

Weiterhin wurde vor dem Hintergrund eines entsprechenden Begehrens der Koalitionsfraktionen der jetzigen Ziffer III Nr. 3 ein Halbsatz angefügt, um die Schranke des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Rahmen der angestrebten Untersuchung auf etwaige regierungsinterne Meinungsunterschiede aufzuzeigen.

Die Koalitionsfraktionen hatten auf den aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abgeleiteten und vom Bundesverfassungsgericht im sog. Flick-Urteil (BVerfGE 67 S. 100 ff., 139) betonten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verwiesen, der auch bei bereits abgeschlossenen Vorgängen einen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschlieÙe, der auch von Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbar sei. Das Bundesverfas-

sungsgericht habe hierzu die interne Willensbildung der Bundesregierung gezählt.

Die Fraktion der CDU/CSU sah demgegenüber in dem von ihr beantragten Untersuchungsauftrag keine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Abgesehen von der Frage, ob der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung schon einem Einsetzungsantrag verfassungsrechtlich entgegengehalten oder sich erst bei konkreten Beweiserhebungen auswirken könne, sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der ihr folgenden Begründung zu § 1 PUAG (Drucksache 14/5790 S. 14) bei abgeschlossenen Vorgängen nur ausnahmsweise ein nicht ausforschbarer Bereich anzunehmen. An einem derartigen besonders gelagerten Ausnahmefall fehle es hier aber; der zu überprüfende Sachverhalt sei abgeschlossen. Der im Ergebnis eingefügte letzte Satzteil wurde von der Mehrzahl der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU als triviale salvatorische Klausel abgelehnt, da er im Einzelfall eine Auseinandersetzung nicht ersparen werde.

Berlin, den 16. Dezember 2004

Dr. Dieter Wiefelspütz
Berichterstatter

Dr. Jürgen Gehb
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

