

08.07.2008

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 2567
der Abgeordneten Monika Düker GRÜNE
Drucksache 14/6932

Stigmatisierende Gesinnungstests im Auftrag der Landesregierung?

Wortlaut der Kleinen Anfrage 2567 vom 5. Juni 2008:

Laut einem Bericht der Frankfurter Rundschau vom 24.05.2008 werden in NRW aufgrund eines Erlasses des Innenministeriums vom 11.07.2007 muslimische Studierende und Wissenschaftler einem "sicherheitsrelevanten" Gesinnungstest unterzogen. Demnach haben Ausländer und Ausländerinnen mit bestimmter Herkunft bei der Einholung einer Aufenthaltsgenehmigung einen Fragebogen zur Sicherheitsüberprüfung zu beantworten. Nach Informationen des freien Zusammenschlusses von StudentInnenschaften (FZS) und der Frankfurter Rundschau vom 24.05.2008, werden allen Ausländern aus bestimmten Staaten wie Irak, Iran, Afghanistan oder Pakistan Fragen zu Kenntnissen über bestimmte Organisationen oder auch Kontakt zu ihnen gestellt. Empörend sei, dass bei den Befragungen bestimmte Studierende unter den Generalverdacht des Terrorismus gestellt werden. Die Vergabe des Aufenthaltsrechts werde an die Antworten geknüpft, könne sogar unter dem Vorwand der falschen Beantwortung nachträglich entzogen werden.

Nach dem Aufenthaltsgesetz des Bundes können die Ausländerbehörden zur Prüfung von Sicherheitsbedenken Befragungen von Ausländern, die eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen, durchführen. Mit dem genannten Erlass des Innenministeriums vom 11.07.2007 werden nach den uns vorliegenden Informationen alle Menschen, die aus "Gefährderstaaten" kommen bzw. einer gewissen Herkunft entsprechen, erfasst. Die Terrorismusverdächtigkeit wird in einer Art "Gesinnungstest" überprüft.

Aus einem von Januar 2008 uns vorliegenden Briefwechsel zwischen dem Flüchtlingsrat NRW e.V. und dem Innenministerium NRW geht hervor, dass Erlass und Befragung nicht-öffentlich sind, nur für den Dienstgebrauch bestimmt und strengster Geheimhaltung unterliegen. Selbst den Betroffenen sei der "Gesinnungstest" nicht zugänglich. Durch die Einstufung des Erlasses als Verschlussache, würde den Betroffenen die Rechtsschutzmöglichkeit gegen den Test - und damit gegen die mögliche Grundrechtsbeeinträchtigung genommen. Eine angemessene anwaltliche Vertretung werde durch die Geheimhaltung unmöglich gemacht.

Datum des Originals: 08.07.2008/Ausgegeben: 10.07.2008

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Der entsprechende Erlass aus Hamburg ist - im Gegensatz zum nordrheinwestfälischen Erlass - nicht als Verschlussache eingestuft. Im Übrigen äußerte sich auch der Flüchtlingsrat NRW e.V. dahingehend, dass durch den Test Betroffene aus bestimmten Herkunftsländern unter einen nicht zu rechtfertigenden Generalverdacht gestellt werden.

Nach Meinung des FZS ist der Test auch hinsichtlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung problematisch: Einerseits werde mittelbar Druck ausgeübt, den Test zu absolvieren, andererseits, dürften die Ergebnisse dieser Befragungen auch von anderen Behörden, wie dem Verfassungsschutz unkontrolliert verwendet werden. Auch wird die riesige Menge an Daten, die durch die Befragung durch die Ausländerbehörden erhoben werden, kritisiert. Diese übersteige die Menge an Daten, die die durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestufte Rasterfahndung hergab.

Die Universität Münster (ddp vom 24.5.2008) will sich nun gegen das Verfahren wenden. Die Prorektorin Marianne Ravenstein äußerte dahingehend, "diese diskriminierende Befragung von Studierenden und Wissenschaftlern nicht zulassen zu wollen". Auch der FZS als auch die Hochschulrektorenkonferenz wollen dem Testverfahren nachgehen, weil daneben auch fraglich erscheine, ob durch einen solchen Test ein Zugewinn an Sicherheit erreicht werde.

Vor dem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Wie steht die Landesregierung zu den geäußerten Vorwürfen?
2. Hält die Landesregierung die Maßnahme des "Gesinnungstests" für verhältnismäßig?
3. Wie gedenkt die Landesregierung, die Verfahrensrechte der Betroffenen zu sichern - beispielweise durch Veröffentlichung des Erlasses?
4. Wie viele Ausländer und Ausländerinnen sind von der Praxis der Sicherheitsbefragungen betroffen (Auflistung nach Befragung, Verweigerung bzw. nachträglichem Entzug der Aufenthaltsgenehmigung)?
5. Welche Auswirkungen haben die Befragungen für die Kommunen im Hinblick auf die personellen und sachlichen Mehrbelastungen?

Antwort des Innenministers vom 7. Juli 2008 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie, dem Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration sowie dem Ministerpräsidenten:

Vorbemerkung

Rechtliche Grundlage für den Erlass vom 11.07.2007 bilden die §§ 5 Abs. 4, 54 Nr. 6, 55 Abs. 2 Nr. 1 und 73 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

Alle genannten Vorschriften gehen zurück auf sicherheitsrelevante Regelungen, die bereits mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 09.01.2002 neu in das Ausländergesetz (AuslG) eingefügt wurden.

So entspricht das Erteilungsverbot des § 5 Abs. 4 AufenthG weitgehend den zwingenden Versagungsgründen in § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG. Die Bestimmungen zur Sicherheitsbefragung in § 54 Nr. 6 AufenthG sind nahezu wortgleich mit § 47 Abs. 2 Nr. 5 AuslG. Die Tatbestands-

voraussetzungen der Ermessensausweisung nach § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG entsprechen der seinerzeit erfolgten Neufassung des § 46 Nr. 1 AuslG. Auch die in § 73 Abs. 2 AufenthG enthaltene Ermächtigung zur Datenübermittlung an die Sicherheitsbehörden wurde erstmals in § 64a AuslG festgelegt.

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN leiteten seinerzeit ihren Gesetzentwurf (BT-Drs 14/7386) wie folgt ein:

„Der internationale Terrorismus hat sich zu einer weltweiten Bedrohung entwickelt. Das Ausmaß der Gewalt, die logistische Vernetzung der Täter und ihre langfristig angelegte, grenzüberschreitende Strategie erfordert die Fortentwicklung der gesetzlichen Instrumente.“

Weiter wurde ausgeführt:

„...auch das Ausländergesetz und andere ausländerrechtliche Vorschriften müssen geändert werden, um

...

- bereits im Inland befindliche Extremisten besser zu erkennen.“

Der neu gefasste § 46 Nr. 1 AuslG (siehe heute: § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG) wurde wie folgt begründet:

„...Die Neufassung des § 46 Nr. 1 berücksichtigt als Ermessensausweisung nun auch falsche Angaben im Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltsgenehmigung oder einer Duldung bzw. im Visumverfahren. Durch Falschangaben dokumentiert der Betroffene, dass er nicht bereit ist, sich an unsere Rechtsordnung zu halten. Die zuständigen Behörden werden in ihrem Handeln bewusst in die Irre geführt. Durch falsche Angaben können darüber hinaus eventuelle Verbindungen zu terroristischen Vereinigungen und gewaltbereiten Bewegungen verschleiert werden.

Im Hinblick auf die von internationalen gewalttätigen Gruppierungen ausgehenden Gefahren ist es deshalb erforderlich, auch in diesen Fällen die Möglichkeit zu eröffnen, eine Ausweisung zu verfügen. Dasselbe gilt dann, wenn der Betroffene entgegen seinen Rechtspflichten an Maßnahmen der Auslandsvertretungen oder der Ausländerbehörden nicht mitwirkt.

...Voraussetzung ist jedoch, dass der Ausländer auf die Rechtsfolgen falscher oder unrichtiger Angaben hingewiesen wurde.“

In der Begründung zu § 47 Abs. 2 Nr. 5 AuslG (siehe heute: § 54 Nr. 6 AufenthG) wurde dargelegt:

„Die Neuregelung sanktioniert falsche oder unvollständige Angaben über Kontakte zu Verbindungen oder Personen mit terroristischem Hintergrund im Wege der Regelausweisung. Gleiches gilt für das Verheimlichen von früheren Aufenthalten in bestimmten Staaten oder in der Bundesrepublik Deutschland (etwa unter anderen Namen). Grundüberlegung für diese Vorschrift ist die Erfahrung, dass gewaltbereite Terroristen zum Teil legal ins Bundesgebiet einreisen und sich hier rechtmäßig aufhalten. Bei der Gewährung von Einreisemöglichkeiten oder Aufenthaltsrechten wird künftig der Berücksichtigung von Voraufenthalten in Problemstaaten oder des Reiseverkehrs zwischen Problemstaaten und der Bundesrepublik Deutschland maßgebliches Gewicht zukommen. Falsche Angaben in diesem Bereich deuten auf ein erhebliches Sicherheitsrisiko hin. Dementsprechend genügt hier regelmäßig der Nachweis solcher unrichtiger Angaben für die Ausweisung. Ein darüber hinausgehender Nachweis eines Kontaktes zum Terrorismus ist nicht erforderlich. Er könnte meist nur schwer erbracht werden. Gleichzeitig kann damit Aufenthaltsbewerbern vor Augen gehalten werden, dass unrichtige Angaben eine Aufenthaltsbeendigung nach sich ziehen können. Eine Ausweisung

auf dieser Grundlage ist nur möglich, wenn der Ausländer auf die Rechtsfolgen falscher oder unrichtiger Angaben hingewiesen wurde.“

Das Innenministerium ist verpflichtet, die ausdrücklich zur Bekämpfung des Terrorismus erlassenen Vorschriften entsprechend dem Willen des Gesetzgebers anzuwenden. Die Entwicklung der Gefahrenlage (auch und gerade in Nordrhein-Westfalen) hat zudem die Relevanz rechtzeitig gewonnener Erkenntnisse nochmals verdeutlicht.

In den vergangenen Jahren sind in Deutschland wiederholt islamistisch motivierte Terroranschläge nur aufgrund der Aufmerksamkeit der Sicherheitsbehörden vereitelt worden oder dank glücklicher Umstände gescheitert. Hiervon war Nordrhein-Westfalen in besonderer Weise betroffen. Die in den Ermittlungsverfahren und Strafprozessen angefallenen Erkenntnisse sind auch unter dem Gesichtspunkt der Schlussfolgerungen für die Anwendung des Ausländerrechts ausgewertet worden.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf das Strafverfahren gegen drei Mitglieder und einen Unterstützer einer Zelle der dem Netzwerk von Al-Qaida zugerechneten Al-Tawhid-Bewegung, die durch das Oberlandesgericht Düsseldorf wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und der Vorbereitung von Anschlägen auf jüdische Einrichtungen zu Haftstrafen zwischen fünf und acht Jahren verurteilt worden sind. Der Strafprozess hat konkrete Erkenntnisse dazu gebracht, dass Gefahren nicht nur von den Angeklagten und ihren Vorbereitungshandlungen ausgingen; auch die falschen oder unvollständigen Angaben von Zeugen über Kontakte zu Organisationen oder Personen mit terroristischem Hintergrund oder das Verheimlichen von Aufenthalten in bestimmten Staaten, in terroristischen Ausbildungslagern oder zurückliegend in Deutschland (etwa unter anderem Namen) deuten auf ein erhebliches von diesem Personenkreis ausgehendes Sicherheitsrisiko hin.

Diesem Risiko ist - wie dies bereits vom Strafsenat des Oberlandesgerichts im Rahmen der Urteilsverkündung am 26.10.2005 gefordert wurde - auch durch eine konsequente Anwendung der zur Terrorismusbekämpfung eingeführten Vorschriften des Aufenthaltsrechts zu begegnen. Diese Bewertung ist zudem durch die Aufarbeitung der Erkenntnisse aus dem Ermittlungsverfahren gegen die zwei libanesischen Staatsbürger bestätigt worden, die beschuldigt werden, am 31. Juli 2006 in zwei Regionalbahnen zur Begehung von Anschlägen selbst hergestellte Bomben abgelegt zu haben.

Durch den Erlass vom 11.07.2007 ist sichergestellt worden, dass von dem ausländerrechtlichen Instrumentarium zur Gefahrenabwehr nach landeseinheitlichen Maßstäben Gebrauch gemacht wird.

Zu diesem Instrumentarium gehört auch ein auf die Tatbestände des § 54 Nr. 6 und § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG abgestellter Fragebogen. In einer Reihe der anderen Länder werden bereits sicherheitsrechtliche Standardfragebögen eingesetzt. Es muss deshalb auch verhindert werden, dass Nordrhein-Westfalen zum attraktiven Rückzugsraum für Personen wird, die eine solche Sicherheitsbefragung umgehen wollen.

Dieses vorausgeschickt, wird wie folgt Stellung genommen:

Zur Frage 1

Die Bezeichnung „Gesinnungstest“ geht an Inhalt und Zweck des Fragebogens vorbei. Erhoben werden ausschließlich Fakten aus dem Lebenslauf, zu denen von den Befragten wahrheitsgemäße Angaben erwartet werden.

Der Fragebogen dient der Ausländerbehörde nicht als unmittelbare Entscheidungsgrundlage, sondern ist - bei entsprechender Veranlassung - vielmehr Ausgangspunkt für eine weitergehende Sachverhaltsaufklärung.

Befragt werden insbesondere Staatsangehörige sogenannter konsultationspflichtiger Staaten. Zur Erläuterung: Jeder Schengen-Staat kann verlangen, dass vor Erteilung eines Schengen-Visums an die Angehörigen bestimmter Staaten und Personengruppen, die dem Generalsekretariat des Rates der EU auf einer Liste bekannt gemacht werden, seine Sicherheitsbehörden von den Schengen-Partnern konsultiert werden (Artikel 17 Abs. 2 SDÜ). Diese Liste der konsultationspflichtigen Staaten ist für alle Mitgliedstaaten bindend. Die Erlassregelung vom 11.07.2007 lehnt sich damit an die auch im Visumverfahren geltenden Sicherheitskriterien an.

Die Betroffenen werden vorab über die Hintergründe der Befragung sowie über die Rechtsfolgen falscher oder unvollständiger Angaben belehrt. Solche Rechtsfolgen können sich ergeben, wenn frühere Aufenthalte im Bundesgebiet oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen gemacht werden, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig sind (§ 54 Nr. 6 AufenthG). Dies gilt auch, wenn falsche oder unvollständige Angaben gemacht werden, um einen Aufenthaltstitel zu erlangen, oder wenn gesetzliche Mitwirkungspflichten verletzt werden (§ 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Rechtsfolgen infolge entsprechender Falschangaben können auch im Nachhinein aufgrund erst später bekannt werdender Tatsachen eintreten. Dies entspricht dem gesetzgeberischen Sanktionierungswillen.

Die Einstufung des Erlasses als Verschlussache war bereits deshalb erforderlich, weil hierin auf Regelungen und Dokumente anderer Stellen Bezug genommen wird, die ihrerseits als Verschlussache eingestuft sind. Es besteht in solchen Fällen die Verpflichtung, eine Einstufung zu übernehmen.

Eine allgemeine Bekanntgabe des Fragebogens würde diesen als Instrument der Sicherheitsüberprüfung weitgehend entwerten. Personen, die tatsächlich Grund zur Verschleierung bestimmter Sachverhalte haben, hätten so die Möglichkeit, im Vorfeld einen Abgleich mit ggf. bereits in der Vergangenheit erfolgten „Legendenbildungen“ vorzunehmen und wahrheitsgemäße Angaben nur insoweit zu machen, als sie mit entsprechenden Erkenntnissen bei deutschen Behörden rechnen müssen.

Die Kritik an der erhobenen Datenmenge ist unbegründet. Insbesondere der Vergleich mit der sogenannten Rasterfahndung geht fehl. Ergeben sich aus dem ausgefüllten Fragebogen keine Anhaltspunkte für bestehende Sicherheitsbedenken, nimmt die Ausländerbehörde den Bogen lediglich zur Ausländerakte. Dies trifft auf die weit überwiegende Zahl der Fälle zu. Eine Weitergabe an die Sicherheitsbehörden erfolgt ausschließlich dann, wenn sich aus den erhobenen Angaben Sicherheitsbedenken ergeben könnten. Ermächtigungsgrundlage für die Übermittlung ist hier § 73 Abs. 2 AufenthG. Die Speicherermächtigung bei den Sicherheitsbehörden richtet sich nach der Dauer des erteilten Aufenthaltstitels (§ 73 Abs. 3 AufenthG).

Zur Frage 2

Hinsichtlich der Bezeichnung „Gesinnungstest“ wird zunächst auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

Die Landesregierung hält die Befragung aufgrund des in der Vorbemerkung genannten Fragebogens für verhältnismäßig.

Die in § 54 Nr. 6 und § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG durch den Gesetzgeber festgelegte aufenthaltsrechtliche Sanktionierung bestimmter Verhaltensweisen setzt ein förmliches Verfah-

ren mit vorangegangener Belehrung voraus. Dieses Verfahren wird mit dem Erlass vom 11.07.2007 und dem eingeführten Standardfragebogen landeseinheitlich vorgegeben. Durch die Anlehnung an die im Visumverfahren vorgegebenen Sicherheitskriterien erfolgt eine sachgerechte Eingrenzung des zu befragenden Personenkreises. Die Betroffenen füllen den Fragebogen einmalig anlässlich ihres (nächsten) Antrages auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels aus.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Einzelfall ein Verzicht auf die Befragung in Betracht kommt, wenn der Aufenthalt im öffentlichen Interesse liegt oder wenn die Person als besonders vertrauenswürdig einzustufen ist.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Entwicklung der Sicherheitslage und der in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse stellt die Befragung ein angemessenes Instrument der sicherheitsrechtlichen Prüfung dar.

Zur Frage 3

Die Verfahrensrechte der Betroffenen bleiben unangetastet.

Die Ausländerbehörde trifft ihre Entscheidung über die jeweils beantragte Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels nach abschließender Sachaufklärung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles. Gegen diese Entscheidung stehen bei Bedarf die üblichen Rechtsmittel offen. Soweit die im Rahmen der Befragung gemachten Angaben Entscheidungsrelevanz haben sollten, wären sie uneingeschränkt Gegenstand der verwaltungsgerechtlichen Überprüfung.

Es steht den Antragstellerinnen und Antragstellern frei, sich anlässlich des Termins bei der Ausländerbehörde zum Ausfüllen des Fragebogens anwaltlich begleiten und beraten zu lassen.

Im Rahmen des allgemeinen Rechts auf Akteneinsicht nach § 29 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW) können die Befragten sowie ihre Verfahrensbevollmächtigten auch jederzeit Einsicht in den ausgefüllten Fragebogen nehmen, soweit dies zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer Interessen erforderlich ist. Die Ausländerbehörden sind lediglich gehalten, die Fertigung von Kopien oder Abschriften unter Hinweis auf § 29 Abs. 2 VwVfG NRW zu verwehren.

Zur Frage 4

Die gewünschte Aufschlüsselung ist in Ermangelung entsprechender statistischer Erhebungen nicht möglich.

Zur Frage 5

Auf die erfolgte sicherheitspolitische Schwerpunktbildung haben die meisten Ausländerbehörden zwischenzeitlich mit personellen und organisatorischen Umstrukturierungen reagiert.