

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/7788 –

Visa-Vergabe-Praxis in den Deutschen Botschaften von Moskau und Kairo

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ berichtete am 10. Dezember 2007 darüber, dass sowohl durch Mitarbeiter in der Deutschen Botschaft in Moskau als auch durch Mitarbeiter in der Deutschen Botschaft in Kairo Visa ohne die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen aufgrund gefälschter Papiere vergeben worden seien.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern haben dem Deutschen Bundestag am 30. November 2006 über das umfangreiche Maßnahmenbündel, das zur weiteren Verbesserung des Visavergabeverfahrens ergriffen wurde, berichtet. Unter anderem wurden an den Auslandsvertretungen neue Kontrollmechanismen zur Vermeidung und zur frühzeitigen Aufdeckung von Missbrauchsfällen eingeführt. Diese Mechanismen haben sich bewährt und sind daher wichtiger Bestandteil der Anstrengungen der Bundesregierung im Kampf gegen Korruption und Visa-Missbrauch. Dabei ist die Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes mit dem Bundesministerium des Innern eng und vertrauensvoll. Die folgenden Ausführungen sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass weltweit im Jahr 2007 durch 184 deutsche Auslandsvertretungen ca. 2,3 Millionen Visumanträge bearbeitet wurden.

1. Wann und wie hat die Bundesregierung von den im vorgenannten „Spiegel“-Bericht geschilderten Vorfällen erfahren?

Konkrete interne Hinweise auf missbräuchliche Visumerteilung wurden zu Moskau im November 2006 und zu Kairo im Oktober 2007 bekannt. Der interne Hinweis auf Visummissbrauch in Kairo wurde durch einen zusätzlichen, externen Hinweis ergänzt. Ein wesentliches Instrument der Erkenntnisgewinnung waren in beiden Fällen die vor Ort eingesetzten Dokumentenberater der Bundespolizei.

2. Teilt die Bundesregierung die im genannten „Spiegel“-Artikel wiedergegebenen Schlussfolgerungen der Abgeordneten Clemens Binninger und Reinhard Grindel, dass es zu Missständen bei der Visavergabe in Moskau und Kairo gekommen ist?

Die Bundesregierung hat die erforderlichen Konsequenzen aus dem Visa-Untersuchungsausschuss gezogen. Der Bundesminister des Auswärtigen, Frank-Walter Steinmeier, hat die Abgeordneten Clemens Binninger und Reinhard Grindel hierüber mit Schreiben vom 18. Dezember 2007 ausführlich unterrichtet.

3. Gibt es Hinweise, dass es auch in anderen deutschen Botschaften und Konsulaten zu ähnlichen Vorkommnissen kommt/kam?

Wenn ja, in welchen Botschaften und Konsulaten?

Die Missbrauchsfälle in Moskau (1 259) und in Kairo (209 bis Ende 2007 ermittelte Fälle) stellen quantitativ das Gros des Missbrauchs (insgesamt 1 678 bisher ermittelte Fälle) dar. Darüber hinaus wurde im September 2006 an der Deutschen Botschaft Chisinau und im April 2007 am Deutschen Generalkonsulat Shanghai festgestellt, dass zum Teil Visa ausgestellt worden waren, ohne dass dafür die erforderlichen echten oder inhaltlich wahren antragsbegründenden Unterlagen vorlagen. Nach Kenntnis des Auswärtigen Amts werden gegenwärtig polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Ermittlungen zu Vorfällen an vier weiteren Auslandsvertretungen geführt, die in den Jahren 2004 bis 2007 eingeleitet wurden. Zu diesen Verfahren können Einzelheiten mit Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossenen Ermittlungen nicht mitgeteilt werden.

4. Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Bundesregierung gegen derartige Missstände?
5. Welche konkreten Veränderungen in der Visa-Vergabe-Praxis hat die Bundesregierung aufgrund der Erkenntnisse aus dem 2. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages („Visa-Untersuchungsausschuss“) vorgenommen?
6. Haben sich nach Ansicht der Bundesregierung diese Veränderungen bewährt, und wie wird diese Ansicht der Bundesregierung begründet?

Antwort zu den Fragen 4, 5 und 6:

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern haben in ihrem gemeinsamen Bericht an den Deutschen Bundestag vom 30. November 2006 „Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Visavergabeverfahrens“ einen Rahmen für umfassende Verbesserungen des Visumverfahrens gesetzt. Die dort genannten Maßnahmen sind zum großen Teil bereits umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung. Auch darüber hinaus wird das Verfahren fortlaufend überprüft und erforderlichenfalls optimiert.

Jedem Hinweis auf missbräuchliche Visumerteilung geht das Auswärtige Amt nach und nutzt gewonnene Erkenntnisse zur Anpassung seiner Mechanismen zur Korruptionsprävention.

In jedem Missbrauchsfall werden alle notwendigen disziplinarrechtlichen und arbeitsrechtlichen Maßnahmen einschließlich einer Entlassung der beteiligten Mitarbeiter ergriffen. Jeder Missbrauchsfall wird außerdem entsprechend der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 bei der in Deutschland örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft angezeigt.

Gemäß dieser Richtlinie sind die Auslandsvertretungen angewiesen, u. a. dem Mehr-Augen-Prinzip, Stichprobenkontrollen, der Personalrotation und Belehrungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Darüber hinaus kommt dem Einsatz von Dokumentenberatern der Bundespolizei bei der Verhinderung von Missbrauchsfällen eine besondere Bedeutung zu.

Nicht alle der Missbrauchsprävention dienenden Maßnahmen können öffentlich dargestellt werden, da sich potenzielle Täter sonst auf sie einstellen könnten.

Die neuen Kontrollmechanismen zur Vermeidung und frühzeitigen Aufdeckung von Missbrauchsfällen haben sich aus Sicht der Bundesregierung bewährt. Es hat sich nicht nur gezeigt, dass die Zahl von Regelverstößen gering ist, sondern vor allem, dass sie dank der neuen Mechanismen noch besser identifiziert und abgestellt werden können.

7. Hat die Bundesregierung eine „Regierungskommission“ eingesetzt, um die Visa-Vergabe-Praxis zu verbessern und den offengebliebenen Fragen des Visa-Untersuchungsausschusses nachzugehen, wie es die CDU/CSU-Fraktion als Konsequenz aus den Ergebnissen des Visa-Untersuchungsausschusses angekündigt hatte?
8. Wenn ja, wie setzte sich diese Kommission zusammen, und welche Ergebnisse hat sie erarbeitet?
9. Wenn nein, wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, eine Regierungskommission zur Verbesserung der Visavergabe und zur Aufklärung von Visamissbrauch einzusetzen?

Antwort zu den Fragen 7, 8 und 9:

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern haben mit der bereits im August 2005 gegründeten Task Force Visa ein Gremium geschaffen, das sich regelmäßig mit grundlegenden Fragen der Visumerteilungspraxis, auch der Vermeidung von Visummissbrauch, befasst und Verbesserungsmöglichkeiten erarbeitet.

Die Task Force Visa tagt in regelmäßigen Abständen auf höherer Fachebene, darüber hinaus mindestens zweimal pro Jahr sowie anlassbezogen auch auf der Ebene der Staatssekretäre.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4, 5 und 6 verwiesen.

10. Wie viele Einreiseanträge werden/wurden in den Botschaften von Kairo und Moskau auf mögliche Missbrauchsfälle hin untersucht?

Die besondere Fallgestaltung an der Deutschen Botschaft Moskau erlaubte eine Eingrenzung der möglichen Missbrauchsfälle. Diese wurden sämtlich untersucht. Bis Ende Dezember 2007 wurden an der Deutschen Botschaft Kairo 13 000 Anträge überprüft. Die internen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen dauern hier noch an.

11. Wie viele Missbrauchsfälle wurden dabei zu Tage gefördert?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

12. Aus welchen Gründen hätten diese Anträge abgelehnt werden müssen (bitte zahlenmäßige Zuordnung)?

Ein Teil der Antragsteller in Moskau hätte nach den vorliegenden Erkenntnissen auch bei ordnungsgemäßer Antragstellung ein Visum erhalten. Soweit Anträge abzulehnen gewesen wären, lag dies in Moskau und in Kairo an gefälschten bzw. inhaltlich unwahren Begleitunterlagen zum Visumantrag, die jedoch nicht als solche erkannt wurden.

13. Wann liegt aus Sicht der Bundesregierung bei der Visavergabe ein „Missbrauchsfall“ vor?

Im Antragsverfahren ist ein Missbrauchsfall gegeben, wenn die Visumerteilung durch Täuschung des Visumentscheiders erwirkt wird oder das Visum vorsätzlich entgegen geltenden Bestimmungen ausgestellt wird.

14. Wer nimmt bzw. nahm die Überprüfung der Missbrauchsfälle in den Botschaften von Moskau und Kairo vor?

Wie sind diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diese Tätigkeit geschult worden bzw. worauf liegt/lag ihr Hauptaugenmerk bei der Überprüfung?

Die Überprüfung wurde außer durch entsandte Botschaftsmitarbeiter durch im Visabereich besonders erfahrene Mitarbeiter der Visareferate des Auswärtigen Amtes sowie durch Mitarbeiter der Bundespolizei durchgeführt. Besonderes Augenmerk lag auf der Erkennung von manipulierten Anträgen sowie von organisatorischen Schwachstellen und deren Beseitigung.

15. Konnten auch Missbrauchsfälle auf Fehlverhalten von Botschaftsmitarbeitern zurückgeführt werden?

Wenn ja, wie viele?

Sind davon nur einheimische Botschaftsmitarbeiter betroffen?

Welche Konsequenzen hat dies für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?

Soweit Missbrauchsfälle auf Fehlverhalten von Mitarbeitern einer Auslandsvertretung zurückzuführen sind, ist nach vorliegenden Erkenntnissen nur an einer Auslandsvertretung ein entsandter Mitarbeiter beteiligt. Der Betroffene wurde vom Dienst suspendiert. Im Übrigen ist ausschließlich Ortskräften ein Fehlverhalten anzulasten. In allen Fällen, in denen dies nach dem Erkenntnisstand geboten und rechtlich möglich war, hat sich das Auswärtige Amt von den betreffenden Mitarbeitern getrennt.

16. Nach welchen Kriterien werden allgemein einheimische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Visastellen in den Botschaften ausgesucht?
17. Hält die Bundesregierung diese Auswahlkriterien nach wie vor für geeignet, um die Einhaltung der Visabestimmungen durchzusetzen?
 - Wenn ja, warum?
 - Wenn nein, werden die Auswahlkriterien verändert?
 - Wenn ja, wie?

Antwort zu den Fragen 16 und 17:

Die Auswahl der Ortskräfte erfolgt aufgrund eines Vorstellungsgesprächs und ggf. weiterer Tests durch eine an der jeweiligen Vertretung eingerichtete Auswahlkommission.

Für die Auswahlentscheidung maßgebliche Kriterien sind Sprachkenntnisse (Deutsch, Sprache des Gastlandes), Leumund, vorherige Beschäftigungen und ggf. Zeugnisse, sicheres und freundliches Auftreten sowie Flexibilität, Belastbarkeit und Motivation.

Die oben genannten Kriterien haben sich insgesamt bewährt. Die Kriterien für Auswahl und Kontrolle der Ortskräfte werden regelmäßig überprüft. Das Auswärtige Amt hat allen Auslandsvertretungen im Jahr 2007 einen neu erarbeiteten Leitfaden zur Auswahl von Ortskräften zur Verfügung gestellt, der detaillierte Informationen zur Durchführung entsprechender Auswahlverfahren enthält. Der Leitfaden dient der Herstellung eines einheitlichen Standards, der Auslandsvertretungen helfen soll, die qualifiziertesten Bewerberinnen und Bewerber noch besser erkennen zu können.

18. Wie lange ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Visaanträgen in den Botschaften von Moskau und Kairo?

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Antragstellung bis zur Erteilung des Visums und Passrückgabe an den Antragsteller beträgt bei Schengen-Visa an den beiden Vertretungen in der Regel 1 bis 4 Tage, in Moskau im Reisebüro- und Notensteinverfahren auch 5 bis 8 Tage. Die zur Prüfung durch den Visumentscheider erforderliche Zeitspanne richtet sich nach dem Schwierigkeitsgrad des Einzelfalls. Eine statistische Erfassung zur Ermittlung von Durchschnittswerten findet nicht statt.

19. Wird diese Zeitspanne als ausreichend angesehen, um die Voraussetzungen für die Visaerteilung in ausreichendem Maße prüfen zu können?
 - Wenn nein, werden Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungszeit entsprechend zu verlängern?
 - Wenn ja, welche Maßnahmen?

Grundsätzlich steht für jeden Visumantrag ausreichend Zeit für die Prüfung zur Verfügung. Bei saisonal bedingten Spitzenbelastungen besteht die Möglichkeit, diese durch interne Organisationsmaßnahmen aufzufangen. Die Bemühungen um eine Optimierung des Visumverfahrens sind darauf angelegt, bei der Antragsbearbeitung noch stärker zwischen sicherheits- und migrationspolitisch unproblematischen und problematischen Antragstellern zu differenzieren. Auch wird ein Personalaufwuchs angestrebt, der noch besser als bisher erlaubt, Spitzenbelastungen auszugleichen und Mitarbeiter für die schwierige Aufgabe gezielter zu qualifizieren.

20. Wie viele Visaanträge werden im Durchschnitt pro Tag in den Botschaften von Moskau und Kairo bearbeitet?

Im Jahre 2007 wurden in Moskau 261 431 und in Kairo 33 678 Visumanträge bearbeitet. Ein auf die tägliche Bearbeitungszahl bezogener, rein rechnerischer Mittelwert ist nicht aussagekräftig.

21. Werden die Entscheidungen zu Visaanträgen in den Botschaften nochmals kontrolliert?

Wenn ja, durch wen, und zu welchem Zeitpunkt?

Auf die Antwort zu den Fragen 4, 5 und 6 wird verwiesen.

22. Wie steht die Bundesregierung zum „Reisebüroverfahren“?

In welchen Botschaften kommt es aus welchen Gründen zur Anwendung?

Die Bundesregierung bewertet das Reisebüroverfahren unter Wahrung der Sicherheitsinteressen Deutschlands und der Schengenpartner grundsätzlich positiv. Es ist in den Schengenbestimmungen ausdrücklich vorgesehen. Zur Wahrung der Sicherheitsinteressen wird es je nach Dienstort nur eingeschränkt zugelassen. Bei Visastellen, die sich an Dienstorten mit besonders sensitivem Umfeld befinden, wird vor Anwendung des Reisebüroverfahrens intensiv geprüft, ob die Voraussetzungen vor Ort gegeben sind. Im Übrigen unterliegt das Reisebüroverfahren der kontinuierlichen Überprüfung.

Gegenwärtig wird das Reisebüroverfahren an 19 deutschen Auslandsvertretungen angewandt: Ankara, Bangkok, Chennai, Chicago, Islamabad, Istanbul, Izmir, Jakarta, Kairo, Kalkutta, Kapstadt, Kuwait, Moskau, Mumbai, Peking, San Francisco, St. Petersburg, Taipei und Windhuk.

Das Reisebüroverfahren wird von unseren Schengenpartnern und anderen westlichen Staaten, wie dem Vereinigten Königreich, ebenfalls und zum Teil extensiv praktiziert.

23. Was ist unter dem „Notenstellenverfahren“ zu verstehen?

In welchen Botschaften wird es aus welchen Gründen angewendet?

Das Notenstellenverfahren ist eine historisch gewachsene, besondere Ausprägung der Regelungen für so genannte bona-fide Antragsteller gemäß Kapitel III Ziffer 4 und Kapitel VIII Ziffer 5 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, das seit 1993 an der Deutschen Botschaft Moskau praktiziert wird. Es erlaubt als verlässlich eingestuften deutschen Firmen und russischen Institutionen, Antragsunterlagen von Mitarbeitern und deren Familienangehörigen einzureichen, ohne dass diese, wie sonst üblich, selbst persönlich vorsprechen müssen. In Zweifelsfällen werden jedoch auch diese Antragsteller zur persönlichen Vorsprache in die Visastelle einbestellt.

24. Auf welcher rechtlichen Grundlage kommen das „Reisebüro-, und das „Notenstellenverfahren“ zur Anwendung?

Das Reisebüroverfahren ist in Kapitel VIII Ziffer 5 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion vorgesehen. Zum Notenstellenverfahren wird auf die Antwort zu Frage 23 verwiesen.

25. Wie hoch sind die Ablehnungsquoten bei Visaanträgen in den Botschaften von Moskau und Kairo?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 16/5546 vom 31. Mai 2007 verwiesen (dort Antwort zu Frage 1).

26. Plant die Bundesregierung eine zentrale „Visadatei“?

Wenn ja, in welchem rechtlichen Rahmen soll dies mit welchen Voraussetzungen erfolgen?

Wer soll auf diese zugreifen können?

Welche Daten sollen dabei von wem abgespeichert werden?

Bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG) vom 2. September 1994 besteht neben dem „allgemeinen Datenbestand“ des Ausländerzentralregisters (AZR) eine Visadatei im AZR, die zentral vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Registerbehörde beim Bundesverwaltungsamt in Köln als technischem Dienstleister geführt wird. Der rechtliche Rahmen ergibt sich aus den §§ 28 bis 33 AZRG.

Im europäischen Rahmen besteht die politische Einigung, ein Visa-Informationssystem (VIS) einzuführen, in dem Daten zu allen Antragstellern von Schengen-Visa gespeichert werden sollen.

27. Hat die Staatsanwaltschaft Berlin im Zusammenhang mit den Vorwürfen, die in dem „Spiegel“-Artikel erwähnt worden sind, ein Ermittlungsverfahren eingeleitet?

Wenn ja, mit welchem konkreten Vorwurf?

Die Staatsanwaltschaft Berlin hat ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Bestechlichkeit, Urkundenfälschung und Visaerschleichung gegen eine Ortskraft an der Vertretung in Moskau eingeleitet.

Die Staatsanwaltschaft Berlin hat ferner ein Ermittlungsverfahren gegen sechs Ortskräfte an der Vertretung in Kairo eingeleitet. Der Tatvorwurf lautet auf Einschleusen von Ausländern, Urkundenfälschung und Bestechlichkeit.

In beiden Fällen wurden die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen ausgelöst durch eine vom Auswärtigen Amt gestellte Strafanzeige. Das Auswärtige Amt steht in engem Kontakt mit den Ermittlungsbehörden und unterstützt diese Ermittlungen aktiv.

