

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rolf Mützenich, Günter Gloser, Franz Thönnies, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/13162 –**

Probleme bei der Auslagerung von Visa-Antragsannahmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach Angaben des Auswärtigen Amts (AA) wurden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Effizienz und die sogenannte Kundenfreundlichkeit des Visumverfahrens zu gewährleisten beziehungsweise zu erhöhen (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/10479). Zu den ergriffenen Maßnahmen gehört in erster Linie die Auslagerung der Antragsannahme an externe Dienstleistungserbringer. Sie ermöglicht nach Auffassung des AA dem Antragsteller eine Antragsabgabe innerhalb von 48 Stunden. Damit können die bisherigen Wartezeiten in vielen Fällen deutlich verkürzt und unnötige Anreisen zu den Konsularstellen vermieden werden. Vorteil der externen Dienstleistungserbringer sei darüber hinaus die große Flexibilität, die Antragsannahmekapazitäten den unterschiedlichen Schwankungen anzupassen. Seit Nutzung von externen Dienstleistungserbringern haben sich jedoch verschiedene Probleme sowohl im Verfahren als auch hinsichtlich der personellen Belastung in den Konsularstellen ergeben, die nicht allein mit Hinweisen auf Verbesserungen bei der Kundenfreundlichkeit übergangen werden dürfen. Die jeweiligen Probleme müssen identifiziert und es müssen jeweils nachhaltige Regelungen gefunden werden.

1. Welche politischen und verwaltungstechnischen sowie personalpolitischen Erwägungen liegen der Entscheidung des Bundesministers des Auswärtigen zur Auslagerung der Visa-Annahme zugrunde?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/12476 sowie die Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 17/12755 wird verwiesen. Aus personalpolitischer Sicht ist zu ergänzen, dass aufgrund der Auslagerung kein Abbau von Personal, auch nicht von Ortskräften, erfolgt. Durch die Auslagerung von nichtthoheitlichen Tätigkeiten an externe Dienstleistungserbringer werden zwar Arbeitskapazitäten bei den Ortskräften frei. Diese werden aber gezielt für eine intensiviertere Vorprüfung der Antragsunterlagen eingesetzt.

2. Welche der gesetzten Ziele wurden mit der Auslagerung der Visa-Annahme erreicht?

Mit der Auslagerung wurde die Servicequalität wesentlich erhöht: Die Wartezeiten konnten deutlich verkürzt werden. Durch die Eröffnung von Visumantragsannahmезentren auch an Orten, an denen Deutschland keine Auslandsvertretung unterhält, entfällt die in Flächenstaaten oft weite Anreise zu den Visastellen. Ein weiterer Vorteil für die Antragsteller ist, dass sie die Möglichkeit haben, den Antrag beim externen Dienstleistungserbringer über einen Boten oder Bevollmächtigten einreichen zu lassen. Teilweise ist auch eine postalische Antragseinreichung möglich. Die sehr hohe Akzeptanz dieser Dienstleistungen bei den Antragstellern belegt, dass diese Ziele erreicht worden sind. Außerdem wurde mit der Auslagerung eine erhebliche Entlastung der Auslandsvertretungen von nichthoheitlichen Aufgaben erreicht. Dies erlaubt es den Visastellen, ihre Ressourcen auf die hoheitlichen Aufgaben im Visumverfahren zu konzentrieren, nämlich die Antragsbearbeitung und -entscheidung. Die durch die Auslagerung geschaffene Entlastung der Visastellen wird für die rasche und effiziente – und gleichzeitig Sicherheitsbelange wahrende – Bearbeitung von weiteren Anträgen genutzt.

3. Mit welchem Ergebnis wurden Erfahrungen von Schengen-Partner bei der Auslagerung der Visa-Antragsannahme berücksichtigt?

In zahlreichen Ländern, unter anderem in Russland, China, Indien, der Ukraine und der Türkei, haben andere Schengen-Mitgliedstaaten die Visumantragsannahme bereits vor Deutschland an einen externen Dienstleistungserbringer ausgelagert. Die Erfahrungen der Schengen-Mitgliedstaaten waren und sind nach Kenntnis der Bundesregierung positiv. Sie wurden auf breiter Basis gesammelt (unter anderem durch Besuche in Antragsannahmезentren der Schengen-Mitgliedstaaten und im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort gemäß Artikel 43 Absatz 3 des Visakodex) und bei der Vertragsgestaltung berücksichtigt.

4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass bei Einsatz des Online-Terminvergabesystems über die Webseite der Botschaft, Termine nicht en bloc reserviert und unter der Hand vergeben werden?

Zur Buchung eines Termins im Online-Terminvergabesystem ist die Angabe des Namens und Vornamens sowie die E-Mail-Adresse des Antragstellers zwingend erforderlich, in den meisten Fällen werden darüber hinaus weitere eindeutige Angaben wie das Geburtsdatum und die Passnummer abgefragt. Diese Daten werden bei der Vorsprache des Antragstellers in der Visastelle überprüft, so dass eine Terminreservierung „en bloc“ und deren Weitergabe „unter der Hand“ bereits technisch nicht möglich sind. Darüber hinaus prüfen die Auslandsvertretungen die vorgenommenen Buchungen regelmäßig auf Auffälligkeiten und löschen ggf. missbräuchlich vorgenommene Buchungen (z. B. offensichtlich falsche Geburtsdaten).

5. In welchen Ländern ist die Auslagerung der Visa-Antragsannahme zum 1. Januar 2013 bereits erfolgt?

Zum 1. Januar 2013 ist die Auslagerung der Visumantragsannahme bereits in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Katar, Saudi-Arabien, Kuwait, Großbritannien (für den konsularischen Amtsbezirk der Botschaft London), Sri Lanka, in der Türkei und in China erfolgt. In der Ukraine sowie in Indien (für

die konsularischen Amtsbezirke der Botschaft New Delhi und des Generalkonsulats Chennai) beschränkt sich die Auslagerung der Antragsannahme derzeit auf sogenannte Vielreisende. Seit dem 15. Januar 2013 erfolgt die Auslagerung der Visumantragsannahme auch in Russland (für die konsularischen Amtsbezirke der Botschaft Moskau und der Generalkonsulate Jekaterinburg und Nowosibirsk) mit der schrittweisen Eröffnung von Antragsannahmezentren.

6. In welchen Ländern ist die Auslagerung der Visa-Antragsannahme geplant?

In Sri Lanka war nach Ablauf des bestehenden Vertrages eine Neuausschreibung erforderlich, die im März 2013 zum Abschluss gebracht werden konnte. Die Auslagerung ist für Mai 2013 geplant.

Im April 2013 wurde in der Ukraine ein Ausschreibungsverfahren für eine Auslagerung abgeschlossen, die nicht nur wie bisher von sog. Vielreisenden in Anspruch genommen werden kann, sondern von allen Antragstellern für Schengenvisa. Die Auslagerung ist dort mit einer schrittweisen Eröffnung von Antragsannahmezentren, beginnend in Kiew, ab Juni 2013 geplant.

In Südafrika, Indien und Ägypten finden derzeit Ausschreibungsverfahren statt, die Auslagerung ist für den Sommer/Herbst 2013 bzw. für Ende 2013 geplant.

Darüber hinaus wird derzeit geprüft, ob die Auslagerung in weiteren Ländern erforderlich wird.

7. Nach welchen Kriterien wird die sicherheitspolitische Lage der Länder bewertet, um eine Auslagerung der Visa-Antragsannahme an externe Dienstleister zu verantworten?

Die Auslagerung der Erfassung von Visaantragsdaten an externe Dienstleistungserbringer kommt nur dort in Betracht, wo die Rahmenbedingung für deren Tätigkeit ausreichend stabil und sicher sind. Als Indikatoren dafür können vor allem Terrorgefahr, Kriminalitätsniveau, Verbreitung von Korruption sowie fehlende Möglichkeit des sicheren Datentransfers vom Dienstleister zur Visa-stelle dienen.

8. In welchen Ländern kommen aus sicherheitspolitischen Gründen externe Dienstleister für eine Visa-Antragsannahme nicht in Frage?

Jedes einzelne Land, in dem die Auslagerung als letztes Mittel im Sinne des Visakodex in Betracht kommt, wird von den zuständigen Behörden und unter Abstimmung zwischen den Ressorts sicherheitsfachlich laufend überprüft.

9. Sind seit Einführung der Auslagerung der Visa-Antragsannahme an externe Dienstleister Fälle bekannt geworden, in denen Behörden oder Organisationen eines Landes Einfluss oder gar Zugriff auf externe Dienstleister nehmen wollten bzw. genommen haben?

Falls ja, wie hat die Bundesregierung hierauf reagiert?

Der externe Dienstleistungserbringer hat, wie jedes Unternehmen, das Recht des jeweiligen Gastlandes zu beachten. In einem Fall hat der externe Dienstleistungserbringer die Auslandsvertretung pflichtgemäß darüber informiert, dass die Behörden des Gastlandes die Verlängerung der Geschäftslizenz an Auflagen hinsichtlich der Arbeitsabläufe in den Annahmezentren knüpfen wollten. Das Auswärtige Amt hat gegenüber dem Gastland seinen Standpunkt verdeutlicht,

dass Arbeitsabläufe beim externen Dienstleistungserbringer dem alleinigen Direktionsrecht der Auslandsvertretung unterliegen. Die Geschäftslizenz wurde daraufhin ausgestellt.

Davon zu trennen ist die Einflussnahme oder gar der Zugriff von Behörden oder Organisationen des Gastlandes auf einzelne Antragstellungen. Eine solche Einflussnahme oder Zugriff ist der Bundesregierung nicht bekannt.

10. Wie ist sichergestellt, dass externe Dienstleister dem Einfluss oder gar Zugriff von Behörden oder Organisationen des jeweiligen Landes entzogen werden?

Die Verträge der deutschen Auslandsvertretungen mit externen Dienstleistungserbringern über die Auslagerung nach Artikel 43 des Visakodex enthalten eine Klausel, die Anhang X des Visakodex zum Bestandteil des Vertrags erklärt. In Abschnitt C Buchstabe e) des Anhangs ist festgelegt, dass der externe Dienstleistungserbringer dem betreffenden Mitgliedstaat unverzüglich Bericht über alle Sicherheitsverstöße erstattet. Darüber hinaus enthält der zu verwendende Mustervertrag die Verpflichtung des externen Dienstleistungserbringers, die Auslandsvertretung über alle Versuche einer Einflussnahme auf das Visumverfahren oder einer Manipulation der erhobenen Daten durch Dritte unverzüglich zu unterrichten. Im Übrigen beobachten die deutschen Auslandsvertretungen das Geschäftsgebaren und die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen durch die externen Dienstleister kontinuierlich und aufmerksam.

11. Wurden völkerrechtliche Vereinbarungen mit denjenigen Ländern, in denen externe Dienstleister im Zusammenhang mit Visa-Antragsannahmen tätig sind, getroffen, die den Dienstleistern maximalen rechtlichen Schutz gewähren, und welchen Inhalt haben diese Vereinbarungen?

Es sind keine völkerrechtlichen Vereinbarungen erforderlich. Externe Dienstleistungserbringer sind privatrechtlich verfasste Unternehmen. Sie erfüllen keine hoheitlichen Aufgaben, die eines völkerrechtlichen Schutzes bedürfen. Vielmehr sind die Aufgaben des externen Dienstleistungserbringers ausschließlich nichthoheitlicher Art. Sie sind in Artikel 43 Absatz 6 des Visakodex im Einzelnen aufgeführt.

12. Welchem Recht unterliegen die jeweiligen Dienstleister im Fall von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben?

Alle Verträge der deutschen Auslandsvertretungen mit externen Dienstleistungserbringern enthalten eine Rechtswahl zugunsten des deutschen Rechts und benennen Berlin als ausschließlichen Gerichtsstand.

13. Welchem Gesellschaftsrecht unterliegen die jeweiligen Dienstleister?

Das anwendbare Gesellschaftsrecht richtet sich nach der Rechtsordnung des Sitzstaates des jeweiligen Dienstleistungserbringers. Die anwendbaren gesellschaftsrechtlichen Regeln richten sich nach der Rechtsform, die der externe Dienstleistungserbringer im Rahmen dieser Rechtsordnung gewählt hat.

14. Welchem Datenschutzrecht unterliegen die jeweiligen Dienstleister?

Wie alle Unternehmen unterliegen die externen Dienstleistungserbringer dem Recht des Gastlandes und somit auch den jeweiligen Datenschutzbestimmungen. Unabhängig vom datenschutzrechtlichen Standard des Gastlandes enthalten alle Verträge der deutschen Auslandsvertretungen mit externen Dienstleistungserbringern über die Auslagerung nach Artikel 43 des Visakodex die Verpflichtung für diese, das deutsche Datenschutzrecht sowie die Bestimmungen des Anhangs X Abschnitt A des Visakodex einzuhalten.

15. Wie stellt die Bundesregierung gemäß Artikel 43 Absatz 9 des Visakodex die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Verarbeitung der Daten sicher?

Wie in der Antwort zu Frage 10 ausgeführt, enthalten die Verträge der deutschen Auslandsvertretungen mit externen Dienstleistungserbringern über die Auslagerung nach Artikel 43 des Visakodex eine Klausel, die Anhang X des Visakodex zum Bestandteil des Vertrags erklärt. In Abschnitt C des Anhangs sind die Kontrollmöglichkeiten der Auslandsvertretung aufgeführt. Davon machen die deutschen Auslandsvertretungen regelmäßig Gebrauch. Darüber hinaus enthält der zu verwendende Mustervertrag die Verpflichtung des externen Dienstleistungserbringers, bereits den Verdacht auf Datenschutzverletzungen oder Unregelmäßigkeiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten mitzuteilen. Er hat der zuständigen Auslandsvertretung jederzeit alle Daten und Unterlagen zu Kontrollzwecken zur Verfügung zu stellen. Bei Verstößen des Dienstleistungserbringers insbesondere gegen die Vorschriften über den Datenschutz hat die Auslandsvertretung das Recht, den Vertrag auszusetzen oder mit sofortiger Wirkung zu kündigen.

16. Inwieweit schränken datenschutzrechtliche bzw. fehlende datenschutzrechtliche Bestimmungen des jeweiligen Landes, in denen externe Dienstleister im Zusammenhang mit Visa-Antragsannahmen tätig sind, die Verantwortung bzw. die rechtlichen Möglichkeiten der Bundesregierung gemäß Artikel 43 Absatz 9 des Visakodex ein?

Die in Artikel 43 Absatz 9 Satz 2 des Visakodex festgelegte Verpflichtung und Haftung der Bundesregierung besteht unabhängig vom datenschutzrechtlichen Standard des Gastlandes.

17. Wurde die Visa-Antragsannahme an externe Dienstleister in jedem Einzelfall vom Datenschutzbeauftragten des AA überprüft?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Der Datenschutzbeauftragte des Auswärtigen Amts war bereits in die Erarbeitung der datenschutzrechtlichen Klauseln des Mustervertrags für die Auslagerung an externe Dienstleistungserbringer nach Artikel 43 des Visakodex eingebunden. Darüber hinaus hat er jeden einzelnen Vertrag, der auf der Grundlage des Mustervertrags zwischen einer deutschen Auslandsvertretung und einem externen Dienstleistungserbringer ausgehandelt wurde, vor der Unterzeichnung überprüft und in Einzelfällen mit Hinweisen versehen, die Berücksichtigung fanden.

18. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass durch die Auslagerung der Visa-Antragsannahme Regierungsstellen der Länder Zugang zu Informationen über Reisewünsche Oppositioneller oder von Dissidenten erhalten?

Um das Risiko zu minimieren, dass durch die Auslagerung der Visumantragsannahme Regierungsstellen der Länder Zugang zu Informationen über Reisewünsche Oppositioneller oder von Dissidenten erhalten, sieht der Mustervertrag weitgehende Verpflichtungen des externen Dienstleistungserbringers zur Gewährleistung des Datenschutzes, der IT-Sicherheit, zur Korruptionsprävention und der sicherheitlichen Überprüfung der Mitarbeiter vor. Darüber hinaus haben die Antragsteller in allen Ländern, in denen die Visumantragsannahme an externe Dienstleistungserbringer ausgelagert wurde, die Möglichkeit, ihren Antrag unmittelbar bei der Visa-Stelle einzureichen. Allerdings fehlt selbst dann der Bundesregierung die Handhabe, eine gezielte Überwachung von Oppositionellen oder Dissidenten durch Regierungsstellen des Gastlandes zu verhindern und auszuschließen, dass sie Informationen über deren Reisewünsche erhalten.

19. Werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter externer Dienstleister einer Sicherheitsüberprüfung nach deutschem Recht unterzogen?

Wenn ja, was sind die bisherigen Erfahrungswerte?

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter externer Dienstleister werden auf ihre Zuverlässigkeit überprüft. Aus diesen Überprüfungen ergaben sich bislang keine Einwände gegen Beschäftigte der Dienstleister.

20. Wie will die Bundesregierung dem Problem begegnen, dass es durch die Auslagerung der Visa-Antragsannahmen zu einem deutlichen Anstieg der Antragsteller gekommen ist, ohne dass sich die durch einen entsprechenden Personalaufwuchs in den Konsularabteilungen der Botschaften und Konsulate widerspiegelt, in denen letztendlich die Entscheidungen nach gründlicher Prüfung getroffen werden müssen?

Die bisherige Erfahrung mit der Auslagerung hat gezeigt, dass sie nicht zwangsläufig zu einem deutlichen Anstieg der Antragszahlen führt. Vielmehr ist die steigende Beliebtheit Deutschlands als Reiseziel und Wirtschaftspartner ursächlich für die Zunahme der Visumanträge. Zusätzlich legt die Auslagerung an einigen Standorten die tatsächliche Nachfrage durch erhöhte Kundenfreundlichkeit, insbesondere den Wegfall oder die Verringerung von Wartezeiten, offen.

Die Auslagerung entlastet die Visa-Stellen von einzelnen Verfahrensschritten, die nun durch die externen Dienstleister übernommen werden. Die dadurch gewonnenen personellen Kapazitäten werden zur Sicherung der hohen Qualität und Prüfungsdichte bei den Visa-Entscheidungen eingesetzt. Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/8823 wird insofern verwiesen.

Gleichzeitig führen die steigenden Antragszahlen, unabhängig von der Frage der Auslagerung, zu einer Mehrbelastung der Visa-Stellen. Zudem erfordern geänderte nationale und europäische Vorgaben neue Verfahrensschritte bei der Visa-Bearbeitung, was die Notwendigkeit personeller Verstärkungen an den größeren Visa-Stellen nach sich zieht. Der Deutsche Bundestag hat unter anderem vor diesem Hintergrund dem Auswärtigen Amt mit dem Haushalt 2013 51 Stellen für zusätzliche Konsularbeamte bewilligt. Diese Stellen werden zur Verstärkung von Visa-Stellen eingesetzt. In den besonders antragsstarken Monaten wird bei Bedarf zusätzlich durch Abordnungen verstärkt. Auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 12 und 13 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/12476 sowie auf die Antwort zu

Frage 10d der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/10479 wird verwiesen.

21. Was unternimmt die Bundesregierung, um eine dauerhafte Überlastung der zuständigen Konsularmitarbeiterinnen und Konsularmitarbeiter an Botschaften und Konsulaten, die von einem solchen Antragsanstieg betroffen sind, zu vermeiden, und wie will sie verhindern, dass es zu Beeinträchtigungen bei der Qualität und der Prüfungsdichte kommt?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.

22. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, inwieweit die Mehrbelastung im Bereich der Visa-Bearbeitung zu Lasten anderer Aufgaben im Rechts- und Konsularbereich gehen, und welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung dagegen zu unternehmen?

Wie in der Antwort zu Frage 20 ausgeführt, kann die jeweilige Auslandsvertretung im Interesse einer zügigen und sicheren Visumbearbeitung vorübergehend Mitarbeiter aus anderen Arbeitseinheiten der Auslandsvertretung in der Visa-stelle einsetzen. Darauf hat der Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, in seinem Erlass vom 25. Juni 2012 an die Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen ausdrücklich hingewiesen. Dabei ist eine vorübergehende Hintanstellung anderer Aufgaben hinzunehmen. Das gilt auch für andere Aufgaben im Rechts- und Konsularbereich einer Auslandsvertretung. Erkenntnisse über konkrete Nachteile oder gar Schäden, die aus dieser Prioritätensetzung resultieren, liegen der Bundesregierung nicht vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

23. Inwiefern beabsichtigt die Bundesregierung, eine Kontingentierung im Bereich der Visa-Antragsannahme bei externen Dienstleistern einzuführen?

Die Möglichkeit der Kontingentierung ist jederzeit gegeben und in den meisten Verträgen der Auslandsvertretungen zusätzlich ausdrücklich festgelegt. Sie wird im Rahmen einer Gesamtabwägung der Umstände im Einzelfall vom Auswärtigen Amt vorgegeben. Das Auswärtige Amt hat bereits einzelne Kontingentierungen vorgenommen, um eine reibungslose Inbetriebnahme von Antragsannahmезentren der Dienstleistungserbringer zu gewährleisten.

24. Welche Kosten sind durch die Auslagerung der Visa-Verfahren an externe Dienstleister entstanden?

Die Auslagerung der Antragsannahme an externe Dienstleistungserbringer ist mit keinen Kosten für den deutschen Steuerzahler verbunden. Sie erfolgt im Wege der Konzessionserteilung, der ein Ausschreibungsverfahren vorangeht. Der externe Dienstleistungserbringer finanziert sich aus dem Serviceentgelt, das der Antragsteller zahlt, wenn er den externen Dienstleistungserbringer in Anspruch nimmt. Gemäß Artikel 17 Absatz 5 des Visakodex haben Antragsteller nach der Auslagerung jederzeit die Möglichkeit, ihren Antrag ohne zusätzliche Kosten unmittelbar bei der Visa-stelle einzureichen. Das wirtschaftliche Risiko trägt der externe Dienstleistungserbringer.

Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Um Konzeption und Durchführung der Ausschreibungsverfahren auf rechtlich gesicherte Grundlage zu stellen, wurde rechtsanwaltlicher Beistand zu Rate gezogen. Dafür sind Kosten in Höhe von rund 47 500 Euro entstanden.

