

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Stefan Keuter,
Gerold Otten, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/4172 –**

Zugang zu Schengen-Visa bei Nutzung externer Dienstleister (TLScontakt) und Wahrnehmung der Aufsichtspflichten des Auswärtigen Amts

Vorbemerkung der Fragesteller

Ein deutscher Staatsbürger hat sich in einer dringenden konsularischen Angelegenheit an die Initianten dieser Kleinen Anfrage gewandt. Der Betroffene lebt mit seiner Ehefrau, einer russischen Staatsangehörigen, sowie einem minderjährigen gemeinsamen deutschen Kind in Hurghada (Ägypten). Seit mehreren Monaten ist es seiner Ehefrau trotz vielfach wiederholter Versuche unmöglich, über den vom Auswärtigen Amt beauftragten externen Dienstleister TLScontakt einen regulären Termin zur Beantragung eines Schengen-Kurzzeitvisums zu buchen. Der Fall ist von humanitärer Dringlichkeit, weil der 74 Jahre alte Vater des deutschen Staatsbürgers in Deutschland gesundheitlich angeschlagen ist und ein zeitnaher Familienbesuch medizinisch und sozial geboten erscheint.

Der Betroffene berichtet, dass in mehreren Drittstaaten, darunter Ägypten, Marokko, Algerien, Nigeria und Indien, über Wochen oder Monate hinweg faktisch keine regulär verfügbaren Termine bei TLScontakt bestehen würden. Gleichzeitig existierten Hinweise auf Manipulationen, namentlich auf eine systematische Abgreifung von Terminen durch automatisierte Verfahren („Bots“) sowie auf eine kostenpflichtige inoffizielle Terminvermittlung durch Drittanbieter, etwa über lokale Agenturen, Online-Foren oder Messenger-Dienste. Ferner berichtet er über ausbleibende oder lediglich standardisierte Antworten ohne erkennbare Abhilfe trotz mehrfacher Hinweise an die zuständigen Stellen – darunter die deutsche Auslandsvertretung, das Auswärtige Amt sowie Datenschutz- und Aufsichtsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene.

Nach Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (EU-Visakodex) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Antragstellern einen effektiven Zugang zum Visumverfahren zu ermöglichen. Artikel 40 ff. des Visakodex regeln die Beauftragung und die Überwachung externer Dienstleister. National trifft das Auswärtige Amt eine entsprechende Aufsichts- und Organisationsverantwortung für konsularische Dienstleistungen. Vor diesem Hintergrund sehen die Fragesteller Klärungsbedarf hinsichtlich der Wahrnehmung staatlicher Verantwortung, der Funktionsfähigkeit des Visumverfahrens sowie des Schutzes deutscher Staatsangehöriger und ihrer Familien.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Seit 2007 ist die Visumantragsannahme in einer Vielzahl von Ländern, vor allem an antragsstarken Visastellen, über externe Dienstleister möglich. Die Auslagerung der Visumantragsannahme umfasst unter anderem die Annahme, Weiterleitung und Rückgabe von Visumanträgen und –unterlagen, nicht jedoch die Prüfung und Entscheidung des Visumantrags. Diese hoheitlichen Aufgaben verbleiben allein bei den zuständigen deutschen Auslandsvertretungen. Externe Dienstleister haben keinen Einfluss auf den Ausgang des Visumverfahrens.

Rechtsgrundlage für eine solche Auslagerung der Antragsannahme von Schengen-Visa ist Artikel 43 des Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft) sowie § 73c des Aufenthaltsgesetzes für die Auslagerung von nationalen Visa. Die Auslagerung erfolgt in Form einer Dienstleistungskonzession, die nach einer europaweiten Ausschreibung vergeben wird.

Durch die Auslagerung der Visumantragsannahme an externe Dienstleister wird das Visumverfahren schneller und effizienter. Die Auslagerung nicht-hoheitlicher Aufgaben entspricht einer zeitgemäßen Verwaltung, die Ressourcen effizient einsetzt und zugleich Anforderungen zur Wahrung der inneren Sicherheit berücksichtigt. Durch die Entlastung der Auslandsvertretungen können diese ihre Tätigkeit verstärkt auf die Überprüfung der Anträge und die Identifizierung potenzieller Risiken ausrichten.

Die Bundesregierung verfolgt konsequent jegliche Hinweise auf Missbrauch im Visumverfahren. Versuchen inoffizieller Visumagenturen, durch automatisierte Verfahren Termine zu manipulieren und weiterzuverkaufen, tritt die Bundesregierung durch technische Schutzmaßnahmen wie Geofencing, Bot-Erkennung, Captchas und die Pflicht zur Vorabzahlung des Serviceentgelts entgegen. Regelmäßige, unangekündigte Kontrollen der Dienstleister durch die Auslandsvertretungen sowie externe Audits gewährleisten die strikte Einhaltung aller vertraglichen und rechtlichen Vorgaben.

Datenschutzrechtliche Vereinbarungen mit den Dienstleistern, die auf der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) basieren, gewährleisten eine sichere und verantwortungsvolle Verarbeitung der notwendigen Daten. Die kontinuierliche Überprüfung und Optimierung der Prozesse unterstreichen das Engagement der Bundesregierung für einen effizienten, transparenten und rechtssicheren Visumprozess, der durch die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern ermöglicht wird.

1. In welchen Drittstaaten nutzt das Auswärtige Amt derzeit externe Dienstleister für die Entgegennahme von Schengen-Visumanträgen, und in welchen dieser Staaten ist TLScontact beauftragt?

Das Auswärtige Amt (AA) hat in den folgenden Staaten TLScontact mit der Annahme von Schengen-Visumanträgen beauftragt: Ägypten, Armenien, Aserbaidschan, Botsuana, Iran, Kasachstan, Kenia, Kirgisistan, Marokko, Mauritius, Namibia, Saudi-Arabien, Südafrika, Tadschikistan, Tansania, Tunesien, Uganda und Usbekistan.

Darüber hinaus nutzt das AA externe Dienstleister zur Annahme von Schengen-Visumanträgen in Algerien, Bahrain, Bangladesch, Bhutan, Bosnien-Herzegowina, China, Fidschi, Großbritannien, Indien, Indonesien, Irak, Irland, Israel, Jordanien, Kambodscha, Katar, Kosovo, Kuwait, Laos, Libanon, Malaysia, Malediven, Mexiko, Mongolei, Myanmar, Nigeria, Nordmazedonien, Oman, den Palästinensischen Gebieten, Papua-Neuguinea, Philippinen, Russ-

land, Serbien, Singapur, Sri Lanka, Thailand, der Türkei, den Vereinigte Arabische Emiraten, Vietnam und den USA.

2. Sind der Bundesregierung die Berichte (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) bekannt, wonach in mehreren Ländern über längere Zeiträume faktisch keine regulären Termine zur Beantragung von Schengen-Visa über TLScontact verfügbar seien, hat sie sich ggf. dazu eine Positionierung erarbeitet, und wie lautet diese ggf.?
3. Welche konkreten Mindeststandards hinsichtlich Terminverfügbarkeit und Wartezeiten legt das Auswärtige Amt bei der Beauftragung externer Dienstleister ggf. zugrunde?
4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Vorgaben des Artikels 9 EU-Visakodex (Zugang zum Visumverfahren) auch bei Nutzung externer Dienstleister tatsächlich eingehalten werden?

Die Fragen 2 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Externe Dienstleister sind vertraglich angehalten, genügend Termine anzubieten, um die vorhandene Nachfrage zu bedienen, ohne dass Wartezeiten zur Visumantragsabgabe entstehen. Die vorhandenen Bearbeitungskapazitäten an den Visastellen können hierbei jedoch ein limitierender Faktor sein und eine Deckelung des Terminangebots bei den externen Dienstleistern erforderlich machen. Dabei stellen die Auslandsvertretungen jeweils die größtmögliche Anzahl an Terminen über die zur Visumantragsannahme beauftragen externen Dienstleister zur Verfügung. Neue Termine werden regelmäßig freigeschaltet.

Weltweit ist ein kontinuierlicher Nachfrageanstieg nach Visa zu verzeichnen, daher kann es zu Terminengpässen und längeren Wartezeiten kommen. Dies gilt auch für die Visastelle der Deutschen Botschaft in Ägypten am Hauptannahmезentrum von TLS in Kairo für Schengen-Visa für touristische Aufenthalte. In der Antragskategorie für Besuchsaufenthalte (Reisen von/zu Ehegatten und Kindern) bestehen derzeit keine Wartezeiten. In Ägypten gibt es zusätzlich zum Hauptannahmезentrum in Kairo mehrere kleinere Annahmезentren, darunter eines in Hurghada. In Hurghada werden täglich neue Termine freigegeben, die innerhalb der nächsten drei Monate verfügbar sind. Diese Termine sind schnell ausgebucht.

Der Bundesregierung ist bewusst, dass Terminengpässe für Antragstellenden eine Belastung darstellen können, und arbeitet kontinuierlich an Maßnahmen zur Verbesserung – etwa durch die Einführung von Terminwartelisten oder die Erhöhung der Bearbeitungskapazitäten.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Welche Aufsichts-, Kontroll- und Auditmaßnahmen hat das Auswärtige Amt seit 2022 gegenüber TLScontact ggf. durchgeführt (bitte nach Jahr, Land und Art der Maßnahme aufschlüsseln)?

Die Visumannahmезentren der externen Dienstleister werden mindestens dreimal jährlich unangekündigt durch die jeweils zuständigen Auslandsvertretungen auf Einhaltung der Vorgaben kontrolliert. Ferner werden die Visumannahmезentren im Rahmen von Organisationsberatungsreisen durch die Zentrale des AA überprüft.

6. Liegen dem Auswärtigen Amt Erkenntnisse über den Einsatz automatisierter Verfahren (sog. Bots) oder über organisierte inoffizielle Terminvermittlung im Zusammenhang mit TLScontact vor, und wenn ja, welche (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
7. Welche technischen und organisatorischen Maßnahmen verlangt oder überprüft ggf. das Auswärtige Amt bei TLScontact zur Verhinderung von Bot-Zugriffen, Terminmissbrauch und Marktintermediation?

Die Fragen 6 und 7 werden zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass im Umfeld der Auslandsvertretungen und Visumannahmezentren der externen Dienstleister Visumagenturen mit eigenen Geschäftsmodellen agieren. Sie stehen in keinerlei vertraglicher oder sonstiger Verbindung mit den deutschen Auslandsvertretungen oder den externen Dienstleistern.

Die Agenturen werben mit dem angeblichen Angebot, Termine für die Antragstellenden schneller zu buchen. Vor dieser Praxis und der Inanspruchnahme von Visumagenturen warnen die Auslandsvertretungen und die externen Dienstleister nachdrücklich auf ihren Internetseiten, in den sozialen Medien oder auf Aushängen an den Visastellen.

Zum Schutz der Terminvergabesysteme und zur Prävention von Terminhandel hat das AA daher verschiedene Maßnahmen ergriffen. Diesbezüglich wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

8. Verfügt das Auswärtige Amt über prüfbare Dokumentationen des Dienstleisters, etwa Termin-Release-Protokolle, Log-Dateien oder externe Auditberichte, und wenn ja, in welchem Umfang?

Die Vergabe der Termine nach Registrierung auf einer Warteliste erfolgt vollständig automatisiert. Externe Dienstleister stellen den Auslandsvertretungen außerdem Protokolle über das Registrierungsdatum auf der Warteliste und den dazugehörigen vergebenen Termin zur Verfügung, sodass die chronologische Terminvergabe nachvollzogen und überprüft werden kann.

Externe Dienstleister unterliegen zusätzlich zu den in der Antwort zu Frage 5 genannten Kontrollmechanismen auch unabhängigen Überprüfungen durch die EU-Kommission, den Bundesrechnungshof und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, im Rahmen derer die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben (u. a. Visakodex, DSGVO) überprüft werden.

9. Welche Sanktionen oder vertraglichen Konsequenzen sind ggf. vorgesehen, wenn ein externer Dienstleister seine Pflichten aus Anhang X des EU-Visakodex nicht oder nicht ausreichend erfüllt?

Möglich sind unter spezifischen Umständen eine Abmahnung, Vertragsstrafen bis hin zur Kündigung des Vertrags.

10. Wurden seit 2020 Vertragsstrafen, Abmahnungen oder Kündigungen gegenüber TLScontact oder anderen Visadienstleistern ausgesprochen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Im fraglichen Zeitraum wurden vor allem wegen zu hoher Fehlerquote bei der Vollständigkeitskontrolle der Antragsunterlagen Abmahnungen und Vertragsstrafen gegenüber externen Dienstleistern verhängt. Eine Kündigung des Ver-

trages mit einem externen Dienstleister wurde im fraglichen Zeitraum nicht ausgesprochen.

11. Wie stellt die Bundesregierung ggf. sicher, dass besonders schutzwürdige Fälle, insbesondere von Familienangehörigen deutscher Staatsangehöriger, bei faktischer Terminnichtverfügbarkeit dennoch zeitnah Zugang zum Visumverfahren erhalten?

In dringenden Fällen können sich Antragstellende per E-Mail an die jeweilige Auslandsvertretung wenden und die Vergabe eines Sondertermins anfragen. Die Auslandsvertretung prüft anhand des vorgetragenen Sachverhalts und der gegebenenfalls mitgeschickten Unterlagen, ob ein humanitärer oder medizinischer Notfall vorliegt, der die Vergabe eines Sondertermins rechtfertigt.

12. Existieren interne Weisungen oder Notfallmechanismen der Auslandsvertretungen zur Bearbeitung humanitär dringlicher Fälle bei Ausfall oder Fehlfunktion externer Dienstleister?

In besonderen medizinischen oder humanitären Notfällen kann die Antragsannahme direkt an der Visastelle erfolgen. Dies wäre z. B. im Fall einer lebensretenden medizinischen Behandlung für den Antragstellenden oder bei Todesfall eines nahen Familienangehörigen des Antragstellenden gegeben.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die datenschutzrechtlichen Risiken bei der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten durch externe Visadienstleister in Drittstaaten?

Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung bezüglich der im Visumverfahren verarbeiteten personenbezogenen Daten bewusst. Zur Gewährleistung des Datenschutzes wurden daher vielfältige Vorkehrungen bei der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern getroffen.

Externe Dienstleister verarbeiten im Auftrag des Auswärtigen Amts die für die Visumantragstellung erforderlichen personenbezogenen Daten auf Grundlage einer Auftragsverarbeitungsvereinbarung gemäß Artikel 28 DSGVO, die diese zur Verarbeitung im Einklang mit dem in Deutschland geltenden Datenschutzrecht verpflichtet. Das AA ist datenschutzrechtlich Verantwortlicher für die Datenverarbeitung und für die Betroffenenrechte zuständig.

Die Vereinbarungen mit den externen Dienstleistern sehen daneben u. a. vor, dass diese nur das für die Durchführung der vereinbarten Dienstleistungen nötige Mindestmaß an personenbezogenen Daten verarbeiten dürfen. Für alle Visumannahmezentren müssen ISO-27001-Zertifizierungen zur Informationssicherheit vorliegen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

14. Welche Abstimmungen hat das Auswärtige Amt hierzu mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vorgenommen?

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist über die Zusammenarbeit mit externen Visadienstleistern in Drittstaaten informiert und überprüft diese im Rahmen ihrer Beratungs- und Kontrolltätigkeit. Diesbezüglich wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

15. Sieht die Bundesregierung angesichts der geschilderten Problemlage Reform- oder Anpassungsbedarf bei der Auslagerung konsularischer Dienstleistungen auf externe Anbieter, und wenn ja, welchen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Nein.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

