

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Irmer, Dr. Helmut Haussmann, Hildebrecht Braun (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 14/2733 –

Praxis der Visaerteilung durch deutsche Auslandsvertretungen

Seit der Herstellung der deutschen Einheit hat die weltweite Nachfrage nach Sichtvermerken für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland erheblich zugenommen. Insbesondere die Gewährung der Reisefreiheit in den ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes hat eine Flut von Anträgen ausgelöst, die angesichts der knappen personellen und materiellen Ausstattung der zuständigen deutschen Auslandsvertretungen zu gravierenden Engpässen bei der Bearbeitung führten. Lange Schlangen vor den Kanzleien und mehrwöchige Bearbeitungszeiten waren eher die Regel als die Ausnahme. Auch heute sind lange Warte- und Bearbeitungszeiten in vielen Regionen noch an der Tagesordnung.

1. Wie hat sich die Zahl der Anträge auf Ausstellung eines Sichtvermerkes für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland seit der Herstellung der deutschen Einheit in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Überblick über die Entwicklung der Visumerteilung seit 1991

	Touristen- und Transitvisa	Länger- fristiger Aufenthalt	Insgesamt erteilte Visa	Familiennachzug (Teil der länger- fristigen Visa)	Ablehnung/ Zurückweisung
1991	2 194 617	393 197	2 587 814	Keine Angaben*	190 111
1992	2 122 051	412 130	2 534 181	Keine Angaben*	245 395
1993	2 042 950	198 339	2 241 289	Keine Angaben*	200 255
1994	2 514 183	193 355	2 707 538	Keine Angaben*	264 275
1995	2 278 272	177 716	2 455 988	Keine Angaben*	ca. 300 000
1996	1 810 816	373 497	2 184 313	55 886	442 946
1997	2 005 699	425 455	2 431 154	61 740	427 551
1998	2 036 959	461 521	2 498 480	62 809	428 658
1999	1 926 705	337 426	2 264 131	70 750	434 749

* In diesen Jahren nicht gesondert statistisch erfasst.

Bewertung der Entwicklung der Visaantragszahlen 1999

1. Die Gesamtzahl der 1999 erteilten Visa ist im Vergleich zum Vorjahr von 2 498 480 auf 2 264 131 zurückgegangen.
2. Die Gesamtzahl der 1999 bearbeiteten Anträge bleibt mit 2 698 880 Visa leicht gegenüber dem Vorjahr von 2 927 138 Visa zurück.
3. Die Ablehnungsquote ist mit 16,10 % (schriftliche Ablehnungen und Zurückweisungen), davon 5,75 % schriftliche Ablehnungen, gegenüber dem Vorjahr (14,64 %; 6,02 %) relativ konstant.
4. An den Auslandsvertretungen in Ländern mit Migrationsdruck (z. B. China, Pakistan, Thailand, Indien, Türkei) sind hingegen weiterhin steigende Visumantragszahlen zu verzeichnen.
5. Die Auslandsvertretungen in Europa und den USA hatten insgesamt weniger Visumantragsteller als 1998

Erklärungen für die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr:

1. Die Visapflicht in den drei baltischen Staaten wurde im März 1999 aufgehoben (Rückgang von ca. 180 000 Visa pro Jahr).
2. Aufgrund der Wirtschaftskrise in Russland haben sich die Zahlen seit August 1998 bei den Auslandsvertretungen aller Schengenpartner in Russland und einigen GUS-Staaten erheblich verringert, wobei der Rückgang bei den deutschen Auslandsvertretungen im Vergleich zu den Partnern geringer ausfiel. Seit September 1999 steigen die Zahlen wieder kontinuierlich an.
3. Die Botschaft Belgrad war 1999 geschlossen. Im Jahr 1998 hatte Belgrad über 40 000 Visa erteilt.
4. An weiteren drei Stellen wird Deutschland seit 1999 bei der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt von einem Schengenpartner vertreten (insgesamt an 18 Orten). Die von unseren Partnern in Vertretung Deutschlands erteilten Schengen-Visa mit Reiseziel Deutschland sind nicht Teil der deutschen Visa-Statistik.

2. Welche personalpolitischen Konsequenzen hat das Auswärtige Amt für die Stellenausstattung der von der Zunahme der Anträge am meisten betroffenen deutschen Auslandsvertretungen getroffen?

Die drastischen Stelleneinsparungen seit 1993, die voraussichtlich auch in den kommenden Haushaltsjahren noch festgesetzt werden, lassen generell Personalverstärkungen nur in sehr begrenztem Umfang zu. Dies gilt grundsätzlich auch für die von der Zunahme der Anträge am meisten betroffenen Auslandsvertretungen. Personalverstärkungen an einer Vertretung sind nur dann möglich, wenn andernorts entsprechende Einsparungen erfolgen. Das Auswärtige Amt berücksichtigt im Rahmen dieser schwierigen Güterabwägung stets im besonderen Maße die Problematik der Rechts- und Konsularbereiche in den Vertretungen in Mittel- und Osteuropa. Diese sind bei unabweisbarem Bedarf durch überplanmäßige Zuteilungen personell verstärkt worden. Da die Zahl der definierten Arbeitsplätze insbesondere im gehobenen und mittleren Dienst die vorhandenen Personalressourcen bei weitem übersteigt, können zum Teil immer noch lange Warte- und Bearbeitungszeiten im Visumverfahren nicht vermieden werden.

3. Welche Auswirkungen hatte das Inkrafttreten des Vertrages von Schengen auf die Praxis der Bearbeitung von Visaanträgen durch die deutschen Auslandsvertretungen?

Seit der Einführung des gemeinsamen Visums im Jahre 1995 haben Drittstaatsangehörige, die nach der für die Anwenderstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verbindlichen Länderliste visumpflichtig sind, die Möglichkeit erhalten, in sämtliche (mittlerweile zehn) SDÜ-Anwenderstaaten einzureisen und sich dort ohne Beantragung weiterer Sichtvermerke bis zu drei Monaten aufzuhalten. Damit einher ging die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen. Durch die Reisefreiheit von Drittstaaten innerhalb der SDÜ-Anwenderstaaten wurde es erforderlich, neben den Anforderungen, die das deutsche Ausländergesetz an die Visumerteilung stellt, auch die Interessen der anderen Schengen-Partnerstaaten zu berücksichtigen. Die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI), die für die Auslandsvertretungen aller SDÜ-Anwenderstaaten in allen Teilen verbindlich ist, enthält detaillierte Regelungen zur Bearbeitung von Visaanträgen mit dem Ziel, gemeinsame Standards bei der Visabearbeitung festzulegen. So muss vor der Visumerteilung seit 1995 neben dem Ausländerzentralregister auch das Schengener Informations-System abgefragt werden (automatisiert über das Bundesverwaltungsamt). Darüber hinaus führt die in der GKI vorgeschriebene Konsultationspflicht anderer Schengen-Partner vor der Visierung von Pässen von Staatsangehörigen bestimmter, von den einzelnen Schengen-Partnern in eigener Verantwortung benannter Länder zu zusätzlichen Bearbeitungsschritten in den deutschen Auslandsvertretungen. Außerdem ist die Ausstellung von Visa in Vertretung anderer Schengen-Partnerstaaten möglich; die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland, die das weltweit dichteste Netz aller Schengen-Partner unterhält, sind hier zusätzlich besonders gefordert (Vertretung anderer Schengen-Partner an 46 Dienstorten, davon 33 Mehrfachvertretungen).

4. In welchem Umfang haben Antragsteller insbesondere von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Sichtvermerke für die Einreise nach Deutschland über die Auslandsvertretungen anderer Schengen-Mitgliedstaaten zu beantragen?

Ausländer können die Auslandsvertretung, bei der sie ein Schengen-Visum beantragen, nicht frei wählen. Nach den Vorschriften des Schengener Übereinkommens und der Gemeinsamen Konsularischen Konstruktion ist für die Prüfung eines Antrages und die Erteilung eines einheitlichen Schengenvisums für einen kurzfristigen Aufenthalt oder eine Durchreise vielmehr die Auslandsvertretung zuständig, in deren Hoheitsgebiet das Hauptreiseziel liegt. Kann dies nicht bestimmt werden, ist es das Land der ersten Einreise.

Ist eine Reise nach Deutschland geplant, muss sich der Reisende an die deutsche Auslandsvertretung an seinem Wohnort wenden. Ausgenommen sind die Länder, in denen Deutschland keine Auslandsvertretung hat und sich aufgrund einer bilateralen Vereinbarung durch einen Schengenpartner bei der Erteilung kurzfristiger Visa für Deutschland vertreten lässt.

5. Welche Auswirkungen haben die im Rahmen der Haushaltskürzungen beschlossenen Schließungen von Auslandsvertretungen auf die Praxis der Visaerteilung in den betroffenen Ländern und Regionen?

Die Bundesregierung prüft derzeit die Frage, ob Aufgaben des Generalkonsulats Temesvar von einer Aussenstelle der Botschaft Bukarest wahrgenommen werden kann.

Der Amtsbezirk des geschlossenen Generalkonsulats Stettin wurde auf die Generalkonsulate Danzig und Breslau aufgeteilt. Damit sind diese beiden Vertretungen auch für die Visumerteilung an Antragsteller aus dem Außenbezirk des ehemaligen Generalkonsulats Stettin zuständig. Zur Bewältigung des zusätzlichen Arbeitsanfalls infolge der Schließungen sind die Vertretungen in Hermannstadt, Danzig und Breslau angemessen personell verstärkt worden.

6. Welches sind die im Rahmen der Prüfung von Visaanträgen relevanten Kriterien für die Ausübung des Ermessens der zuständigen deutschen Auslandsbehörden?

Grundlage für die Visumerteilung sind die Vereinbarungen der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner (Gemeinsame Konsularische Instruktion) und die Vorschriften des deutschen Ausländerrechts. Eine Ermessensentscheidung über ein Visum erfordert eine Abwägung der für und gegen die Einreise sprechenden Gesichtspunkte. In diese Abwägung sind alle öffentlichen Interessen (finanzielle, wirtschaftliche, arbeitsmarktpolitische, soziale, integrationspolitische, kulturelle, entwicklungs- und außenpolitischen Interessen sowie die sonstigen Interessen von Bund und Ländern), alle schutzwürdigen Bindungen und Individualinteressen des Ausländers sowie gesetzliche Versagungsgründe mit einzubeziehen. Die Ermessensausübung wird auch bestimmt durch verfassungs- und völkerrechtliche Maßstäbe, insbesondere die Grundrechte (z. B. Artikel 6 Grundgesetz) und die in ihnen niedergelegte Wertordnung sowie rechtsstaatliche Prinzipien, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes.

7. Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise ist das Ermessen deutscher Auslandsvertretungen durch die innerdeutschen Ausländerbehörden eingeschränkt?

Für die Erteilung eines Visums zum längerfristigen Aufenthalt (über drei Monate) und/oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist grundsätzlich die Zustimmung der zuständigen deutschen Ausländerbehörde bzw. des Arbeitsamtes erforderlich (§ 11 Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz). Ohne die Zustimmung der Inlandsbehörden können die deutschen Auslandsvertretungen in diesen Fällen kein Visum erteilen.

Bei der Erteilung von Besuchsvisa (bis zu drei Monaten) bedarf es zwar nicht der Zustimmung der Ausländerbehörde. Kann der ausländische Gast seine Reise nicht selbst finanzieren und ist er deshalb auf die Übernahme der Kosten durch einen Dritten angewiesen, dann ist eine so genannte Verpflichtungserklärung gemäß § 84 Ausländergesetz gegenüber der zuständigen deutschen Ausländerbehörde erforderlich. Die Ausländerbehörde überprüft bei der Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung die finanzielle Bonität des sich Verpflichtenden. Wird keine gültige Verpflichtungserklärung mit dem Visumantrag vorgelegt, so kann das Besuchsvisum durch die Auslandsvertretung wegen eines Regelversagungsgrundes gemäß § 7 Ausländergesetz nicht erteilt werden.

8. Zu welchen Ergebnissen hat die 1997 vom Auswärtigen Amt eingesetzte Sonderinspektion zur Ermittlung von Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Einreisesichtvermerken durch die deutschen Auslandsvertretungen geführt, und welche Konsequenzen wurden hieraus gezogen?

Der Bundesminister des Auswärtigen Amtes hat im April 1997 einen Sonderinspekteur benannt. Seine Aufgabe ist, Ermittlungen und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung durchzuführen und allen erhobenen Vorwürfen mit Entschiedenheit nachzugehen. Die Sonderinspektionsgruppe arbeitet mit innerdeutschen Dienststellen (Bundes- und Landeskriminalämtern, Bundesgrenzschutz, Staatsanwaltschaften) eng zusammen. Bisher sind 29 Vertretungen von der Sonderinspektion überprüft und 71 in eine Überwachungsliste aufgenommen worden. Auf Grund der Inspektion kam es seit 1997 in mehreren Fällen zu Weisungen oder Empfehlungen der Sonderinspektion zur Kündigung, Umsetzung oder verschärften Beobachtungen von Beschäftigten an den Auslandsvertretungen. In zwei Fällen laufen zurzeit Ermittlungsverfahren einer Staatsanwaltschaft. Zur Aufgabe der Sonderinspektion gehört neben der konkreten Aufklärung von Vorwürfen die Beratung der Beschäftigten an den Visastellen, um organisatorische Abläufe im Visumverfahren möglichst sicher und effizient zu gestalten. Für das Jahr 2000 ist die Inspektion von 16 Auslandsvertretungen geplant.

