

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 17. April 2007 zur Visaerteilung durch die Auslandvertretungen der Schweiz

Stellungnahme des Bundesrates

vom 27. Juni 2007

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bericht der Kommission vom 17. April 2007 zur Visaerteilung durch die Auslandvertretungen der Schweiz wurde als Folge der Untersuchungen erstellt, die wegen Verdachts auf missbräuchliche Visaerteilung durch einzelne Schweizer Auslandvertretungen eingeleitet worden waren. Der Bundesrat dankt Ihnen für die eingehende Analyse der Problematik.

Die sechs Empfehlungen der Kommission sind nützliche Orientierungspunkte, um die Qualität der konsularischen Dienstleistungen zu wahren, die die Schweizer Auslandvertretungen im Visabereich erbringen. Der Bundesrat stellt erfreut fest, dass er mit den Empfehlungen der Kommission weitgehend einverstanden ist und dass sie zu einem grossen Teil bereits umgesetzt wurden oder demnächst umgesetzt werden.

Nach der Prüfung der einzelnen Empfehlungen nimmt der Bundesrat wie folgt dazu Stellung:

Zu Empfehlung 1: Rolle der Missionschefs im konsularischen Bereich

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Missionschefs ihre Führungsfunktion im konsularischen Bereich wahrnehmen. Die Stellenprofile müssen gemäss ihrer effektiven Bedeutung und den damit verbundenen objektiven Anforderungen klassifiziert werden, insbesondere in den Bereichen Migration und konsularischer Schutz.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 1 umzusetzen:

Der Bundesrat stellt sowohl bei den diplomatischen als auch bei den Führungskompetenzen hohe Anforderungen an die Missions- und Postenchefs und prüft die von ihm vorgenommenen Ernennungen sorgfältig. Wie die Kommission erwähnt, decken sich die Anforderungen eines Postens nicht unbedingt mit den damit verbundenen Prestigeüberlegungen. Gewisse Vertretungen sind heikler und exponierter als andere, weil die Lebensbedingungen schwierig sind, etwa wegen der Gefahr einer politischen Krise oder einer Naturkatastrophe, wegen eines bewaffneten Konflikts oder der Präsenz terroristischer Gruppierungen oder auch wegen eines erheblichen Migrationsdrucks, der ein erhöhtes Korruptionsrisiko für das Personal, insbesondere

das Lokalpersonal, nach sich zieht. Menschenhandel und Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten gehören ebenfalls dazu.

Deshalb beurteilte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Profil des Missions- und des Postenchefs neu und überprüfte sowohl die Kompetenzen und Erfahrungen, die aufgrund der Bedeutung des betreffenden Landes im internationalen Kontext und für die Schweizer Interessenwahrung objektiv erforderlich sind, als auch die Anforderungen an die Missionschefs im Führungs- und Managementbereich; dabei berücksichtigte es Personalbestand, Seitenakkreditierungen, unterstellte Posten, Anforderungen an finanzielle und interkulturelle Kompetenzen sowie den konsularischen und insbesondere den Visa-/Migrationsbereich. Diese Neueinstufung betraf sowohl die Funktion des Missionschefs als auch die des Kanzleichefs.

Damit soll eine bessere Anpassung an die Anforderungen im Führungs- und Managementbereich erzielt werden. Die Änderungen wurden im EDA beschlossen und sollten demnächst umgesetzt werden.

Zu Empfehlung 2: Analyse des Personalbedarfs im konsularischen Bereich

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, eine Analyse der Bedürfnisse der einzelnen Vertretungen im konsularischen Bereich durchzuführen. Bei dieser Analyse müssen sowohl die Missbrauchsrisiken und der Umfang der Aufgaben als auch allfällige Rationalisierungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Nach Möglichkeit müssen auch die neuen Anforderungen in Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum geprüft werden. Aufgrund dieser Analyse müsste gegebenenfalls das für das Aussennetz der Schweiz vorgesehene Budget angepasst werden.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 2 umzusetzen:

In den letzten 15 Jahren hat das Arbeitsvolumen im Bereich der konsularischen Aufgaben beträchtlich zugenommen, während das Budget für das Aussennetz des EDA unverändert bei 250 Millionen Franken blieb. In seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2002 zum Bericht Ihrer Kommission über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten hatte der Bundesrat festgestellt, dass das Arbeitsvolumen bei den konsularischen Aufgaben, deren wachsende Komplexität die Arbeit aufwendiger und anspruchsvoller macht, durch Faktoren bestimmt ist, auf die die Vertretungen keinen Einfluss haben. Wie die Kommission in ihrem Bericht erwähnt, waren sich der Bundesrat und die Kommission einig darüber, dass das EDA die Rationalisierungsmöglichkeiten im konsularischen Bereich praktisch ausgeschöpft hat. Dadurch konnte die Zunahme der Aufgaben bei gleich bleibendem Budget aufgefangen werden.

Im Visabereich konnte sich die Kommission davon überzeugen, dass die Schweiz ihre Aufgaben im europäischen Vergleich bereits heute mit einem sehr geringen Personalbestand erfüllt. Die Qualität der Dienstleistungen konnte bis heute auf hohem Niveau gehalten werden, wie die Kommission zu Recht feststellt. Dieses Bild wird lediglich durch einige Einzelfälle getrübt, und mit der Schaffung neuer Posten

und der Anstellung von Visaspezialistinnen und -spezialisten wurden die nötigen Korrekturmassnahmen ergriffen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass diese Dringlichkeitsmassnahmen allein nicht ausreichen werden, um die Qualität der konsularischen Dienstleistungen zu wahren. Er teilt die Auffassung der Kommission, dass die konsularischen Aufgaben in den kommenden Jahren sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weiter zunehmen werden. Unter diesen Umständen können Umfang und Qualität der konsularischen Dienstleistungen in vielen Schweizer Vertretungen mit den heutigen Ressourcen nicht mehr garantiert werden. Das Risiko- und Schadenspotenzial, insbesondere was das Image der Schweiz im Ausland betrifft, ist nicht zu vernachlässigen. Der Bundesrat verfolgt diese Problematik mit besonderer Aufmerksamkeit. Er teilt die Ansicht der Kommission, dass sich eine Anpassung des Personalbestands an die geleistete Arbeit aufdrängt: Einerseits sind die Aufgaben komplexer und anspruchsvoller geworden, andererseits kommt ein Leistungsabbau nicht in Frage.

Aufgrund einer detaillierten Bedürfnisanalyse hat das EDA deshalb dem Bundesrat Antrag auf langfristige Sicherung der 2007 gewährten zusätzlichen Mittel sowie auf Budgeterhöhung ab 2008 gestellt. Der Bundesrat hat die Auffassung der Kommission, die diesen Antrag unterstützt, zur Kenntnis genommen. Er hat die langfristige Sicherung der 2007 gewährten zusätzlichen Mittel gutgeheissen und wird die Situation erneut überprüfen.

Was die neuen Anforderungen im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum betrifft, so plant das EDA, dem Bundesrat zu gegebener Zeit aufgrund der im Rahmen von Schengen gemachten Erfahrungen einen Bericht über die Ressourcenlage im konsularischen Bereich zu unterbreiten.

Zu Empfehlung 3:

Profil und Ausbildung des konsularischen Personals
im Visabereich

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die Auslandvertretungen der Schweiz über genügend Kompetenzen in der Betrugsbekämpfung verfügen. Er prüft insbesondere die Zweckmässigkeit einer Spezialisierung im Rahmen der konsularischen Karriere sowie einer Erhöhung der Anzahl Grenzwächter in den anfälligen Vertretungen. Der Bundesrat sorgt zudem dafür, dass die Aufgaben und das Netz des spezialisierten Personals zur Optimierung der Synergien und Verhinderung der Doppel-spurigkeiten definiert werden.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 3 umzusetzen:

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Kommission, dass das EDA die richtige Richtung eingeschlagen und angemessene Massnahmen ergriffen hat. Die bestehenden Mängel wurden identifiziert, und es wird nun darum gehen, sie zu beheben. Dabei ist hervorzuheben, dass es dem EDA in den letzten 15 Jahren gelungen ist, die Zunahme der konsularischen Arbeitslast bei gleich bleibendem Budget zu bewältigen. Dazu nützte es alle Rationalisierungsmöglichkeiten und setzte insbesondere sehr stark auf Lokalpersonal. Heute stellen die etwa 1200 lokalen Angestellten rund 60 % des Personalbestands der Botschaften und Generalkonsulate. Dieser Anteil hat eine kritische Grösse erreicht, was der Bericht der Kommission sehr gut illustriert.

Im Visabereich ist das Lokalpersonal generell eher anfällig auf Korruption, Drohungen und Erpressung als das Schweizer Personal.

Andererseits ist dem Profil und der Ausbildung der konsularischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Visabereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Der Bundesrat ist sich in diesem Punkt mit der Kommission vollkommen einig. Das EDA setzt die 2007 gewährten zusätzlichen Mittel zur Stärkung des Visa- und Migrationsbereichs ein. Zu den getroffenen Massnahmen gehören, neben der raschen Entsendung von neun Visaspezialistinnen und -spezialisten als erste Notmassnahme, die Rekrutierung und Ausbildung von 30 neuen konsularischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern während 18 Monaten. In anderen Vertretungen ist eine Verstärkung vorgesehen, und für die Botschaften in Dakar und Abuja wurde der Einsatz zusätzlicher Migrationsattachés bewilligt. Mit dem neuen Visainspektorat werden bei Inspektionen sowohl die Kontrolle als auch das Coaching im Gespräch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Vertretung verbessert. Die Erfahrungen mit dem Einsatz von Grenzwachtern sind zwar positiv, und die Förderung solcher Einsätze ist durchaus wünschenswert. Es muss aber festgestellt werden, dass es zurzeit schwierig ist, Grenzwachter zu finden, die zu einem Auslandseinsatz bereit sind und über das erforderliche Profil verfügen, insbesondere was die Sprachkenntnisse betrifft. Eine Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Departementen (EDA, EJPD, EFD) ist unerlässlich, um diese Empfehlung umzusetzen.

Zu Empfehlung 4: Zusammenarbeit mit Intermediären

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, die Kontrollen bei den von Intermediären eingereichten Visaanträgen zu verbessern und zu intensivieren. Er sollte auch die Möglichkeit der Einführung eines Systems prüfen, das den Antragstellern ermöglicht, zum Visaerteilungsverfahren Stellung zu beziehen. Letztlich fordert die Kommission den Bundesrat dazu auf, dafür zu sorgen, dass die Praktiken bei der Zusammenarbeit mit Dritten in einer Weisung geregelt werden, die für das gesamte schweizerische Aussennetz verbindlich ist.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 4 zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen:

Wie die Kommission erwähnt, erfolgt die Zusammenarbeit mit gewissen Intermediären, insbesondere Reisebüros, vor allem aus logistischen Gründen. In grossen Vertretungen, wie es sie in Indien, Russland und China gibt, würden persönliche Gespräche im Vergleich zu den heutigen Verhältnissen einen viel grösseren Aufwand an Personal und Infrastruktur erfordern. Solche Investitionen wären unverhältnismässig und würden sicher auch andere Probleme nach sich ziehen, insbesondere im Sicherheitsbereich.

Der Bundesrat ist sich aber der Risiken bewusst und bereit, entsprechende Massnahmen zu prüfen.

Dazu gehört die Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten, wie sie die Kommission in ihrem Bericht empfiehlt. So könnte die Schweiz die – guten oder schlechten – Erfahrungen anderer Länder mit diesen Intermediären teilen und die entsprechenden Schlussfolgerungen ziehen. In vielen Ländern nimmt

die Schweiz im Rahmen der lokalen konsularischen Zusammenarbeit bereits heute informell und auf freiwilliger Basis an Treffen der Schengenstaaten zu Visa- und Migrationsfragen teil. Mit dem operativen Inkrafttreten der Schengenabkommen werden sich die Vertretungen voll an dieser Zusammenarbeit beteiligen und sie intensivieren können.

Eine andere Massnahme ist das Outsourcing eines Teils oder gewisser Etappen des Visaverfahrens, ohne dass die Entscheidungskompetenz des Karrierepersonals bei der Visaerteilung, das Vieraugenprinzip und die Verantwortung der Missionschefin oder des Missionschefs in Frage gestellt werden.

Ein Outsourcing in Form von Callcenters, deren Ausgestaltung und Modalitäten je nach Land und Dienstleistungsangebot definiert wurden, wird in einigen Auslandsvertretungen als Pilotprojekt praktiziert. Die angebotenen Dienstleistungen richten sich nach den Bedürfnissen der Vertretungen und dem verfügbaren Angebot. Das Angebot kann sich auf die Terminvereinbarung beschränken, wodurch der Andrang der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller am Schalter eingeschränkt werden kann. Damit kann die Sicherheit merklich verbessert, das Korruptionsrisiko verringert und verhindert werden, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller den Schalter (und damit ihre Kontaktperson) wählen können.

Das Outsourcing kann sich auch auf die Erteilung gewisser grundlegender Auskünfte und die Kontrolle der Vollständigkeit der eingereichten Dokumente erstrecken. Dieses Vorgehen ist denkbar bei Vertretungen, die viele Visa erteilen. Es kann durch andere Dienstleistungen wie statistische Erhebungen und Umfragen ergänzt werden. Gegenwärtig ist es nicht realistisch zu erwarten, dass die Schweizer Vertretungen solche Dienstleistungen selber erbringen, nicht nur weil dies ihre Kapazitäten übersteigen würde (Arbeitslast, mangelnde Ressourcen, Sprachprobleme oder Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem örtlichen Postsystem), sondern auch rein aus Kostengründen.

Zu Empfehlung 5: Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, sämtliche Optionen einer Zusammenarbeit mit europäischen Staaten im konsularischen Bereich zu prüfen. Besonders sinnvoll scheint eine Zusammenarbeit im infrastrukturellen sowie polizeilichen Bereich.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 5 zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen:

Die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten funktioniert schon gut und wird sich mit dem operativen Inkrafttreten von Schengen/Dublin noch intensivieren. Eine Zusammenarbeit drängt sich sowohl aus Gründen der Sicherheit und der Missbrauchsbekämpfung als auch im Hinblick auf die Ressourcen auf (z.B. Räumlichkeiten oder teure Apparate zur Erfassung von biometrischen Daten). Schengen/Dublin sieht solche Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausdrücklich vor; dies kann bis zur Vertretung eines Staates durch einen andern bei der Visaerteilung oder die gemeinsame Nutzung von Visabüros gehen. Sechs EU-Staaten haben im April 2007 in Moldawien das erste gemeinsame europäische Konsulat in Betrieb genommen. Zudem prüft die EU die Schaffung eines «gemeinsamen Visazentrums» in China für

Visa, die im Rahmen der ADS-Vereinbarung («Approved Destination Status») erteilt werden.

Bei der in den Abkommen von Schengen/Dublin vorgesehenen konsularischen Zusammenarbeit vor Ort werden Informationen ausgetauscht über Betrug, Fälschung, Verdacht auf Schlepperei im Zusammenhang mit Visa wie auch alle Informationen zu Migrationsströmen und zum sogenannten Visa-Shopping. Die Schweiz nimmt bereits informell und auf freiwilliger Basis an diesen lokalen konsularischen Treffen teil. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass dieser Austausch für die Schweizer Vertretungen äusserst nützlich und deshalb fortzuführen ist.

Der Bundesrat ist offen für jede Form der Zusammenarbeit. Es muss aber in der Praxis und von Fall zu Fall geprüft werden, welches Zusammenarbeitsmodell sich je nach den Bedürfnissen, Bedingungen und Ressourcen vor Ort am besten eignet. Gewisse Pilotprojekte werden zurzeit geprüft, andere stehen vor der Realisierung. In diesem Zusammenhang werden die Erfahrungen mit Österreich bei der gemeinsamen Durchführung der Euro 2008 sehr nützlich sein für den Aufbau künftiger Kooperationen.

Zu Empfehlung 6: Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates lädt den Bundesrat ein, gemeinsam mit den Kantonen die Praktiken der kantonalen Behörden bei der Visaerteilung zu harmonisieren, eine erhöhte Transparenz zu schaffen und die Kommunikation mit den Auslandvertretungen zu verbessern.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 6 umzusetzen:

Der Bundesrat legt grossen Wert auf Transparenz und gute Zusammenarbeit. Er teilt den Wunsch der Kommission, die Praktiken der kantonalen Behörden bei der Visaerteilung zu harmonisieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen viel intensiver geworden ist. Das EDA organisiert seit Anfang 2006 regionale konsularische Treffen. Die Vertretungen der jeweiligen Region werden dabei generell durch den Missions- oder Postenchef und den Kanzleichef vertreten, was die erhöhte Bedeutung, die diesem Bereich zukommt, zum Ausdruck bringt. Neben den Vertretungen und Dienststellen des EDA nehmen zudem ein Mitglied des EJPD (BFM) und ein Vertreter der kantonalen Migrationsämter teil, der gleichzeitig die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden vertritt. Im Gegenzug nimmt ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des EDA an den Jahrestreffen der kantonalen Migrationsämter teil. Schliesslich ist der Besuch eines kantonalen Migrationsamtes künftig Bestandteil der Ausbildung der Konsularpraktikanten und Visaspezialisten.

Dieser Austausch führt zu einem besseren Verständnis der realen Verhältnisse und der Arbeitsweise der verschiedenen Stellen und trägt dazu bei, die Zusammenarbeit und den Dialog zwischen den betroffenen Behörden zu verbessern. Es ist wichtig, dass unsere Anstrengungen auf allen Ebenen weitergeführt oder sogar noch intensiviert werden, damit eine einheitliche Praxis der Kantone und der Auslandvertretungen verwirklicht werden kann. Der Bundesrat wird sich dafür einsetzen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

