

Dossier des Ost-Ausschusses zum

Interfraktionellen Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung

„Praxis der Visumerteilung durch die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland“

im Auswärtigen Ausschuss des Bundestages
am Mittwoch, 28. September 2011

Kontakt:
Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft
Breitestraße 29
10178 Berlin
Te. 030 – 2028-1441
Mail: A.Metz@bdi.eu

1. Wie schätzen Sie den Vorschlag einer vollständigen Visa-Freiheit für Russland und osteuropäische Länder ein?

Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft hat zu Beginn des Jahres 2011 das Thema Visa-Liberalisierung zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit gemacht. Den Vorschlag der vollständigen Visa-Freiheit unterstützen wir uneingeschränkt. Die Visa-Pflicht ist für die Entfaltung des Handels und die Umsetzung von Investitionsprojekten im Zeitalter der Globalisierung eine ständige Belastung, unter der die Exportnation Deutschland in besonderem Maße zu leiden hat.

Unverständlich ist daher, dass ausgerechnet Deutschland beim Thema Visa-Liberalisierung auf europäischer Ebene bislang die Rolle des „Bremsers“ einnahm, wie Bundeskanzlerin Angela Merkel im Rahmen der jüngsten deutsch-russischen Regierungskonsultationen am 19. Juli 2011 in Hannover einräumte. Die Bundeskanzlerin versprach, dies bis zum kommenden Jahr zu ändern. Darauf vertraut die deutsche Wirtschaft.

Hohe Bürokratiekosten und entgangene Wachstumsimpulse

Allein Deutsche und Russen kostet die gegenseitige Beantragung von Visa nach Berechnungen des Ost-Ausschusses jährlich 162 Millionen Euro. Nicht enthalten in dieser Zahl sind Verluste durch entgangene Geschäftsmöglichkeiten. In einer Umfrage des Ost-Ausschusses gaben 20 Prozent der beteiligten Unternehmen an, durch Visa-Probleme bereits Aufträge verloren zu haben, beispielsweise weil kurzfristig angesetzte Meetings platzten. Zudem kommen viele Geschäftsmöglichkeiten zwischen Deutschen und Osteuropäern gar nicht erst zustande, weil die komplizierten Visa-Regularien von bilateralen Kontakten abhalten.

Insgesamt würde die Abschaffung der Visa-Pflicht demnach die europäische und insbesondere die deutsche Wirtschaft jährlich um Bürokratiekosten in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro entlasten und gleichzeitig signifikante Wachstumsimpulse auslösen.

In der bereits erwähnten Ost-Ausschuss-Umfrage gaben 56 Prozent der beteiligten Unternehmen an, sie würden mehr in Russland oder umgekehrt in der EU investieren, wenn es keine Visa-Schranken mehr gäbe. 83 Prozent der befragten Unternehmen halten die gegenseitige Abschaffung der Visa-Pflicht durch die EU und Russland für wichtig bis sehr wichtig. Allerdings verlangen 69 Prozent der befragten Unternehmen von Russland gleichzeitig auch die völlige Abschaffung der dort bestehenden Registrierungsspflicht.

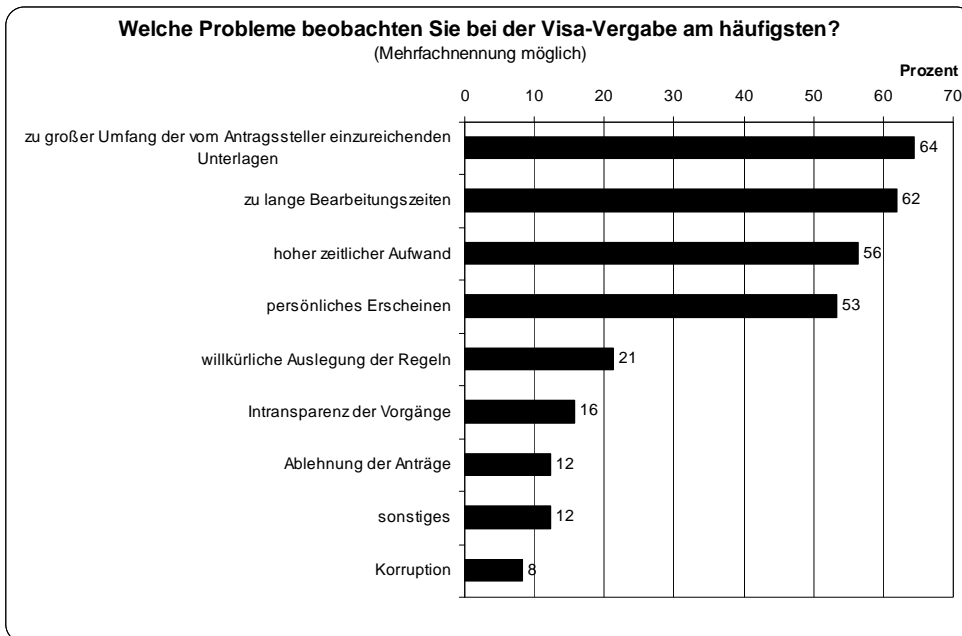
Strenge Auslegung der Schengenregeln durch deutsche Konsulate

Deutsche Konsulate stehen in dem Ruf, im Vergleich zu anderen Schengenstaaten bei der Antragsstellung von Schengenvisa besonders streng vorzugehen. Deutsche Geschäftsleute empfehlen deshalb Ihren russischen Kollegen zunehmend, auf italienische, niederländische oder luxemburgische Konsulate auszuweichen, damit Termine eingehalten werden können.

Das Auswärtige Amt gibt an, dass im Jahr 2010 insgesamt 350.000 Schengenvisa an russische Staatsbürger ausgegeben wurden. Die Ablehnungsquote lag bei rund drei Prozent. Finnland hat dagegen im vergangenen Jahr 960.000 Visa an Russen ausgestellt. Die Ablehnungsquote lag bei 0,7 Prozent. Und allein im Zeitraum Januar bis August ist die Zahl der Visa-Anträge in finnischen Konsulaten noch einmal um 30 Prozent gestiegen.

Antragssteller in deutschen Konsulaten benötigen einen Termin zur Vorsprache in den Konsulaten, auf den man in der Regel 14 Tage, in Stoßzeiten aber bis zu sechs Wochen warten muss. Die Antragssteller müssen

dann persönlich im Konsulat erscheinen, was bedeuten kann, dass innerhalb Russlands hunderte von Kilometern zurückgelegt werden müssen. Zudem muss das fertig ausgestellte Visum dann auch persönlich im Konsulat abgeholt werden, was erneut zu Reiseverkehr und Kosten führt. Dem Antrag beizufügende Dokumente müssen in deutschen Konsulaten im Original vorgelegt werden. Zudem ist die Einladung einer (vertrauenswürdigen) Person in Deutschland notwendig. Diese garantiert, dass eventuell entstehende Kosten für eine Rückführung des Antragstellers übernommen werden.



Finnland verzichtet dagegen bei der Antragsstellung auf die Vorlage einer Einladung und auf die persönliche Anwesenheit des Antragstellers im Konsulat. Die Zahl der erforderlichen Unterlagen ist insgesamt niedriger und auch das Einreichen von Dokumentenkopien (Faxen) ist möglich. 86 Prozent der ausgestellten finnischen Schengenvisa sind zudem Mehrfachvisa, die sechs Monate oder noch länger gültig sind. Nach Auskunft des deutschen Auswärtigen Amtes führen die Finnen ein Register, das alle Antragsteller von Visa verzeichnet. Dadurch wird die schnelle Ausfertigung von längerfristig gültigen Visa erleichtert. In Deutschland ist das Führen einer entsprechenden Datei angeblich aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich, was dazu führt, dass dieselben Unterlagen immer wieder angefordert werden.

Das finnische Konsulat in St. Petersburg hat sich mittlerweile zum größten EU-Konsulat weltweit entwickelt (über 700.000 ausgestellte Visa), gefolgt vom spanischen Konsulat in Moskau (438.000 Visa) (Quelle: EU-ObsERVER 15.9.2011). Spanien ist längst dazu übergegangen, russischen Touristen Langzeitvisa auszustellen. Ähnlich gehen Italien und Griechenland vor. Polen setzt sich nachdrücklich für einen visafreien kleinen Grenzverkehr mit dem Kaliningrader Gebiet und mit Belarus ein und hat bereits ein derartiges Abkommen mit positiven Erfahrungen mit der Ukraine abgeschlossen. Auch Litauen ist dabei, den visafreien kleinen Grenzverkehr mit Belarus zu implementieren.

Dass sich innerhalb der EU ausgerechnet die direkten Nachbarstaaten Finnland und Polen seit Jahren um eine Liberalisierung des Reiseverkehrs mit Russland, Belarus oder der Ukraine bemühen, ist besonders bemerkenswert, denn in der Argumentation der Gegner hätten sie bei einer Visa-Freiheit theoretisch besonders unter möglichen negativen Folgen (Kriminalität, illegale Migration) zu leiden. Auch dies verdeutlicht, dass die Chancen einer Visa-Liberalisierung bei weitem die möglichen Risiken übertreffen.

Dass durch die Visa-Pflicht ein Anstieg der Kriminalität verhindert wird, ist ein Argument, das kritisch überprüft werden müsste. Wer wirklich kriminelle Absichten hegt, findet auch bereits heute Mittel und Wege sich (auf

illegale Weise) ein Visum zu beschaffen. Für die Prüfung eines Visa-Antrags stehen einem deutschen Konsularbeamten nach Auskunft des Auswärtigen Amtes im Schnitt nur sechs Minuten zur Verfügung, dadurch sind tiefgehende Überprüfungen der vielen einzureichenden Papiere kaum möglich. Zudem liegt der Verdacht nahe, dass gerade das Visa-System und die bürokratischen Hürden Kleinkriminalität (Fälschung von Unterlagen/Korruption) eher noch hervorrufen bzw. begünstigen.

Das besonders aufwändige Vorgehen deutscher Konsulate hat dazu geführt, dass Russland im November 2010 die Anforderungen speziell für deutsche Antragssteller verschärft und die Erbringung von Nachweisen für die Rückkehrwilligkeit (Kontoauszüge, Bescheinigung vom Arbeitgeber, Gehaltsnachweise etc.) neu zur Regel erhoben hat. Dadurch erleiden deutsche Geschäftsleute Nachteile gegenüber ihren Konkurrenten in der EU. Für Finnland und Schweden hat Russland sogar bereits die visafreie Überfahrt mit der Fähre nach St. Petersburg und einen 48-stündigen Aufenthalt ermöglicht.

Fachkräftemangel

Das Argument der Kritiker, die Gewährung der Visa-Freiheit könnte illegale Migration erleichtern und damit den deutschen Arbeitsmarkt belasten, ist angesichts der sinkenden Arbeitslosenzahlen in Deutschland und der weiteren demographischen Entwicklung nicht mehr stichhaltig. Bis zum Jahr 2050 sinkt nach aktuellen Prognosen die Einwohnerzahl von Deutschland um zwölf Millionen Einwohner. Wir sind als Land für die dringend benötigten Fachleute jedoch nicht attraktiv, wenn wir bereits bei der Vergabe von Visa signalisieren, dass sie im Grunde nur unter Auflagen erwünscht sind. Gerade den Kontakt zu den Spezialisten und gut ausgebildeten Facharbeitern, die es in Osteuropa gibt und die uns kulturell näher stehen als Menschen anderer Regionen, müssen wir pflegen. Und dazu gehört nicht zuletzt die Möglichkeit des visafreien Reisens und, in einem zweiten Schritt, die Möglichkeit der möglichst unkomplizierten Beschäftigungsaufnahme von Fachkräften (siehe dazu auch Punkt 2b). Für den Fall einer illegalen und unerwünschten Migration nach Deutschland gibt es Rücknahmeabkommen, die längst zwischen der EU und einigen anderen EU-Anrainerstaaten abgeschlossen worden sind.

Gemeinsame Schritte zur Visa-Freiheit

Visa-Freiheit sollte in den Beziehungen Deutschlands zu den osteuropäischen Ländern deshalb der Normalfall sein. Wir müssen davon wegkommen, die osteuropäische Bevölkerung – wir reden hier insbesondere über die direkten EU-Anrainerstaaten Russland, Belarus, die Ukraine und Moldau und damit über 200 Millionen Menschen – unter generellen Kriminalitätsverdacht zu stellen. Denn die Visa-Pflicht bedeutet nichts anderes als ein dauerhaft bestehendes Misstrauen zwischen den Nationen.

Visa-Freiheit erleichtert und forciert nicht nur die Entwicklung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen, sie ist auch notwendig für den wissenschaftlichen Austausch, für die Erhaltung familiärer Beziehungen und letztlich insgesamt für die weitere Demokratisierung Osteuropas.

Die EU-Kommission ist gerade dabei, mit Russland „gemeinsame Schritte“ zur Abschaffung der Visa-Pflicht zu vereinbaren. Dies ist ein überfälliger Schritt, nachdem das Thema Visa-Freiheit bereits seit dem Jahr 2003 bei EU-Russland-Gipfeln auf der Tagesordnung stand. Ähnliche Abkommen (Aktionspläne) gibt es schon mit Moldau und der Ukraine. Die Abkommen haben jedoch den Nachteil, dass es kein klares Datum und keinen Automatismus für Visa-Freiheit nach ihrer Umsetzung gibt. Die EU spricht in ihren Papieren selbst von einem „langfristigen Ziel“. Es besteht die große Gefahr, dass die Verfahren mit den einzelnen Ländern weiter in die Länge gezogen werden, wenn sich Deutschland als größtes Mitgliedsland nicht entschieden für diesen Prozess engagiert und einen festen Zeitplan einfordert.

2. Welche Vorschläge würden Sie im Hinblick auf die Ziele deutscher Visapolitik,

a) zivilgesellschaftlichen Austausch fördern,

b) Fachkräftebedarf decken und

c) Investoren und Geschäftspartner anziehen, machen?

Sehen Sie insbesondere Auslegungsspielräume bei der Anwendung des Visa-Kodexes, die im Hinblick auf diese Ziele genutzt werden können? Welche besten Beispiele anderer Länder sehen Sie im Hinblick auf diese Ziele?

Zu a) Wie würden Sie die Bedeutung der Visapolitik für den zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Austausch beschreiben (empirische Belege) und inwieweit sind die Verbesserungsvorschläge des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft auf den Bereich der Erteilung von Visa zu anderen Besuchszwecken (zivilgesellschaftlich, wissenschaftlich, familiär) übertragbar?

a) Durch die Visa-Pflicht für die osteuropäischen Anrainerstaaten gibt die EU einen wichtigen Teil ihrer „soft power“ aus der Hand, indem sie grenzüberschreitende Kontakte und Demokratieerfahrungen erschwert. Wer bürokratische Barrieren errichtet, darf sich nicht wundern, wenn Staaten sich an anderen politischen und geistigen Kraftzentren orientieren, die weniger demokratisch verfasst sind, als EU-Staaten. Dagegen wäre die Einführung von Visa-Freiheit ein wichtiger Anreiz für die osteuropäischen Staaten, die innerstaatlichen Reformprozesse zu beschleunigen und sich noch enger an europäischen Strukturen zu orientieren.

Die Möglichkeit frei oder zumindest freier zu Reisen gibt gerade jungen Menschen die Gelegenheit, sich einen eigenen Eindruck der europäischen Zivilgesellschaft und Demokratie zu verschaffen, was eine Voraussetzung für ein Engagement im eigenen Land sein kann.

Die jetzige Visapolitik erschwert den Austausch, unabhängig davon, ob zivilgesellschaftlich, wissenschaftlich, familiär oder wirtschaftlich. Visa und die damit verbundenen Schwierigkeiten bauen nicht nur praktische Hürden, sondern auch mentale Hürden auf, die gerade den geistigen Austausch zwischen den Ländern und das Zusammenwachsen Europas empfindlich stören. Negative Erfahrungen bezüglich der Einreise nach Deutschland wirken sich auch auf die zukünftige Einschätzung Deutschlands als Partner in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft aus. Ein Student, der die teilweise persönlich belastende Prozedur an einem deutschen Konsulat hinter sich bringen musste, dazu bei Minusgraden auf der Straße warten musste, um danach zu hören, dass man aufgrund seines niedrigen Gehaltes an seiner Rückkehrwilligkeit zweifelt, und deswegen ihm das Visum verweigert, wird sich in Zukunft sicher nicht weiter um gute Beziehungen zu Deutschland bemühen.

Der Ost-Ausschuss zählt zu den Initiatoren und Finanziers der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch, die jährlich eine Vielzahl von Begegnungen von Schülern und Jugendlichen unterstützt. Aus deren täglicher Arbeitspraxis wissen wir, dass immer wieder Projektvorhaben durch Visa-Probleme kurzfristig scheitern. Aus den genannten Gründen, die alle Nicht-Regierungsorganisationen belasten, hat sich inzwischen europaweit die Bewegung „Coalition for the European Continent Undivided by Visa Barriers“ gegründet, die sich für die Visa-Liberalisierung mit den sechs Teilnehmerstaaten der Östlichen Partnerschaft (Ukraine, Moldau, Belarus, Aserbaidschan, Georgien, Armenien) und Russland einsetzt und der bereits 30 Nicht-Regierungs-Organisationen in Europa angehören. Diese Bewegung wird maßgeblich von der Warschauer Stefan-Batory-Stiftung unterstützt.

Die Vorschläge des Ost-Ausschusses zur Vereinfachung des Visa-Prozesses und seiner Überwindung sind auch auf andere Besuchszwecke übertragbar. Es geht uns bewusst nicht um einen separaten Prozess zugunsten von Geschäftsleuten, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Lösung. Der wissenschaftliche Austausch und der Austausch von Ideen würde durch Visa-Freiheit profitieren, was wiederum positive Folgen für die Wirtschaftsbeziehungen hätte.

Zu b) Von welchem Bedarf an Fachkräften, insbesondere aus der Region, gehen Sie bis zum Jahr 2050 aus. Welches Potenzial für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte sehen sie und wie müssten die Visapolitik und Praxis verändert werden, um dieses Potenzial zu realisieren?

b) Die Zahlen zum zukünftigen Arbeitskräftereservoir in Deutschland sind dramatisch: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hat für das Jahr 2020 von 3,6 Millionen Erwerbspersonen und für 2025 einen Rückgang um 6,5 Millionen Erwerbspersonen errechnet, davon 5,4 Millionen Fachkräfte. Die Entwicklung verläuft nicht linear, sondern wird sich nach dem Jahr 2020, wenn die geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben ausscheiden, beschleunigen. Ohne Zuwanderung droht bei gleichbleibender Geburtenrate bis zum Jahr 2050 bei konstanter Erwerbsquote ein Rückgang des Arbeitskräftepotenzials von heute 45 Millionen auf dann 27 Millionen Personen. Den drohenden Verlust an Wirtschaftswachstum beziffert das Prognos-Institut bis zum Jahr 2030 auf 4,6 Billionen Euro.

Besonders groß ist der Mangel bei Mathematikern, Ingenieuren, Informatikern, Technikern und Medizinern. Aktuell – also zu einem Zeitpunkt, zu dem die geburtenstarken Jahrgänge nach dem Krieg noch im Erwerbsleben stehen - fehlen nach Angaben der Bundesregierung bereits 36.000 Ingenieure und 66.000 Computerspezialisten.

Die Schrumpfung der Erwerbspersonen bedroht die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland, die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und letztlich den Wohlstand aller. Zuwanderung könnte neben einer besseren Qualifizierung von Arbeitslosen und der Steigerung der Erwerbsneigung von Frauen ein wichtiger Teil der Problemlösung sein. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit würden allerdings jährlich mindestens 200.000 Zuwanderer benötigt, um den Status Quo sichern zu können. Zum Vergleich: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit kamen im Jahr 2009 nur 17.000 Fachkräfte neu nach Deutschland.

Deutschland ist im Kampf um die besten Köpfe trotz eines attraktiven Arbeitsumfeldes und guter Löhne aufgrund seiner strikten Einwanderungspolitik im EU-Vergleich nur im Mittelfeld platziert, hinter Schweden, Österreich, Großbritannien und Belgien. Das noch bestehende Arbeitskräftepotenzial aus den neuen EU-Ländern (insbesondere Polen) scheint relativ gering zu sein, da Deutschland seinen Arbeitsmarkt bis 2011 gesperrt hatte und sich die meisten auswanderungswilligen Polen und Balten inzwischen nach England oder Irland orientiert haben (ca. 500.000 Personen). Prognosen deutscher Experten gehen von 50.000 bis höchstens 140.000 Polen aus, die in den kommenden Jahren nach Deutschland kommen könnten.

Was Länder außerhalb der EU betrifft, die derzeit unter Visa-Zwang fallen, so liegen uns keine Prognosen vor, in welcher Zahl Arbeitskräfte aus diesen Ländern nach Deutschland kommen könnten. Die meisten dieser Länder (Russland, Ukraine, Belarus, Moldau, Kasachstan, Georgien, Armenien) haben aufgrund niedriger Geburtenraten, einer relativ geringen Lebenserwartung und einer bereits vollzogenen Auswanderungswelle nach 1990 kontinuierlich Arbeitskräfte eingebüßt. Dennoch kommen die genannten Länder zusammengerechnet auf eine Bevölkerungszahl von rund 220 Millionen Menschen. Außerdem ist der Ausbildungsstand der Bevölkerung insbesondere in den gesuchten MINT-Fächern und im medizinischen Bereich weiterhin als relativ gut einzuschätzen. Wenn es für Deutschland also darum geht, gezielt Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben, sind die oben genannten Länder eine mögliche Zielregion.

Mögliche Maßnahmen

Deutschland muss in Zukunft deutlich signalisieren, dass qualifizierte Zuwanderung erwünscht ist und die Voraussetzungen für eine Eingliederung von Fachkräften schaffen. Dies beginnt bereits mit einem liberalen Visa-System bzw. mit einem Verzicht auf Visa, wodurch es ausländischen Fachkräften erleichtert wird, Deutschland kennenzulernen und engere Kontakte zu knüpfen, die letztlich in einer Arbeitsaufnahme in Deutschland münden könnten.

Ein erster Ansatz wäre es, Visa für Studenten zu vereinfachen. Bislang müssen Studenten, die ohne Anbindung an ein Stipendienprogramm selbstständig in Deutschland studieren wollen, die Sicherung ihrer Lebenshaltungskosten für ein Jahr nachweisen und dafür eine Summe von mehreren Tausend Euro als Sicherheit hinterlegen, was Osteuropäer kaum schaffen können. Man könnte diese Summe verringern und zudem die Möglichkeit einräumen, den erforderlichen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken auch noch nach der Einreise einzuholen. Generell sollten die Verdienstmöglichkeiten für ausländische Studenten, die auf 90 Tage im Jahr begrenzt sind, über diese Zeit hinaus ausgedehnt werden.

Nach dem Studienabschluss haben ausländische Studenten ein Jahr Zeit, sich eine „angemessene“ Arbeit zu suchen. Diese Zeitspanne sollte weniger strikt ausgelegt werden.

Wichtig ist generell die erleichterte Anerkennung von im Herkunftsland erbrachten Berufsabschlüssen, um die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Für ausländische Fachkräfte sollte es zudem niedrigere Einkommensschwelen geben. Aktuell muss für eine Arbeitserlaubnis ein Verdienst von 66.000 Euro nachgewiesen werden. Gerade ausländische Berufseinsteiger kommen nur in ganz wenigen Branchen auf Anhieb auf diese Summe. Darüber hinaus ist die Vorrangprüfung bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte abzuschaffen, da sie nicht der Realität in den Betrieben entspricht.

Best practice: Die seit dem 1. Juli 2010 in Russland geltende Möglichkeit des Erhalts einer Arbeitserlaubnis für hochqualifizierte Fachkräfte empfinden wir als fortschrittlich: Hochqualifizierte Fachkräfte müssen zum Beleg ihrer Qualifikation gegenüber der Einwanderungsbehörde lediglich den Nachweis eines bestimmten Jahresgehalts erbringen. Sofern dieser Nachweis (in der Regel 2 Millionen Rubel oder umgerechnet rund 50.000 Euro) erbracht wird, werden eine Arbeitserlaubnis und auf Grundlage dieser Arbeitserlaubnis ein Arbeitsvisum in einem schnellen und unbürokratischen Verfahren erteilt, das in der Regel nur vier Wochen in Anspruch nimmt. Ein entsprechender Mechanismus könnte auch in Deutschland für ausländische Arbeitskräfte angewandt werden.

Zu c) Für welche - für die deutsche Wirtschaft wichtigen – Länder, z.B. unsere derzeit wichtigsten Handelspartner, sehen Sie Wettbewerbsnachteile durch die Visapolitik und Praxis der Visavergabe an potenzielle Investoren und Geschäftspartner? Welche Länder liefern dort beste Beispiele für eine Vergabepaxis?

c) Aus wirtschaftlicher Sicht ist Russland nach Polen der wichtigste deutsche Wirtschaftspartner in Osteuropa. Das Land rangiert ungefähr an zwölfter Stelle in der deutschen Handelsstatistik. Demnach hätte die Aufhebung der Visa-Pflicht mit Russland wirtschaftlich die größten Effekte vor der Ukraine und Kasachstan.

Im Jahr 2010 lag das deutsch-russische Handelsvolumen bei 58 Milliarden Euro (deutsche Exporte: 26 Mrd. Euro/deutsche Importe 31 Mrd. Euro). Die Ukraine (Handelsvolumen: 6 Mrd. Euro) und Kasachstan (5,2 Mrd. Euro) folgen deutlich dahinter. Interessant ist dabei ein Vergleich Russlands mit dem EU-Land Tschechien. Beide Länder sind für den deutschen Handel nahezu gleich wichtig, wobei die Bevölkerungszahl Russlands (140 Millionen) aber 14-fach höher ist, als die Zahl der Tschechen. Es gibt also ein erhebliches

Wachstumspotenzial, das im Handel mit Russland noch nicht gehoben werden konnte. Das Thema Visa gehört dabei zu den Hemmnissen, die dafür beseitigt werden müssen.

Wettbewerbsnachteile

Das im Schengenvergleich liberalste Visa-Regime verfolgen aktuell die finnischen Behörden. Ein Schengenvisum ist dabei prinzipiell für alle Schengenstaaten gültig. Das heißt, man könnte mit einem in Finnland ausgestellten Visum auch nach Deutschland reisen und dort Geschäfte machen. Immer mehr Geschäftsleute gehen exakt diesen Weg, sich das Visum über das Konsulat zu besorgen, mit dem sie die besten Erfahrungen gemacht haben. Dafür sprechen auch die voraussichtlich 1,25 Millionen Visa, die Finnland im laufenden Jahr 2011 voraussichtlich ausstellen wird. Regulär sollten Antragssteller aber ihre Visa bei der Vertretung eines Landes beantragen, das Hauptziel ihrer Reise ist. Wer mit einem finnischen Schengenvisum direkt aus Russland kommend am Frankfurter Flughafen landet, müsse deshalb zumindest mit kritischen Fragen des Bundesgrenzschutzes rechnen, was immer noch einen Imageschaden für Deutschland bedeuten kann.

Deutlich sichtbar sind die Nachteile von Unternehmen aus der EU gegenüber Firmen aus Ländern, die keine Visa-Pflicht für osteuropäische Länder kennen. Dies zeigt eindrucksvoll das Beispiel des Tourismus, der sich auch in Deutschland in den vergangenen Jahren zu einem immer wichtiger werdenden Wirtschaftsfaktor entwickelt hat. Russische Touristen weichen derzeit noch auf Länder außerhalb des Schengenraums aus, in denen für sie keine Visa-Pflicht besteht. So kann die Türkei in diesem Jahr mit einem Anstieg der russischen Touristen von drei auf vier Millionen rechnen. Auch in Montenegro boomt seit Jahren der Tourismus aus Russland. An diesem Geschäft könnten deutsche Reiseveranstalter, Hoteliers und Restaurants deutlich stärker partizipieren.

China hat im Jahr 2008 Deutschland als wichtigster Handelspartner Russlands überflügelt. Zwar gibt es auch zwischen Russland und China eine gegenseitige Visa-Pflicht. Allerdings ist es nach Auskunft der chinesischen Botschaft Personen mit einem Dienstpass möglich, visafrei nach Russland zu reisen. Da die chinesischen Firmen in großer Zahl staatlich kontrolliert sind, ist eine Vielzahl von Managern im Besitz eines solchen Dienstpasses, was die Geschäfte mit ihren russischen Partnern erleichtert.

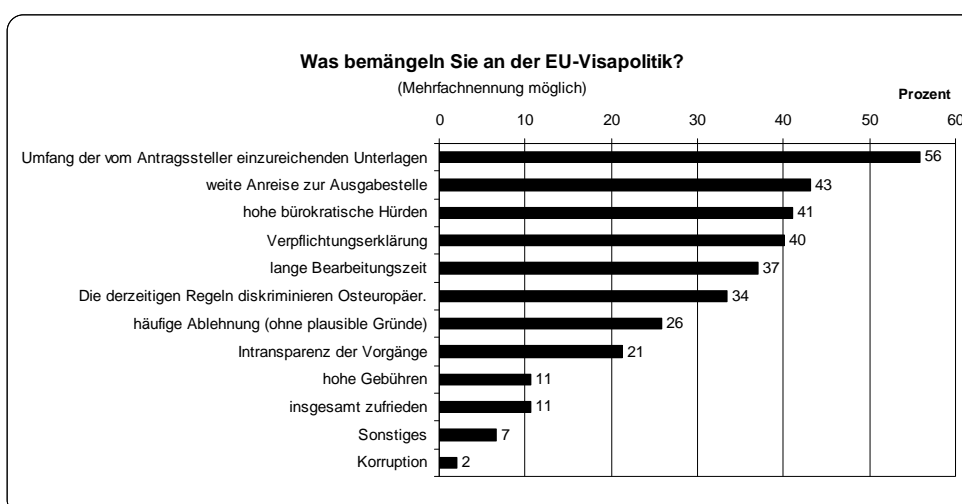
Rechnet man alle Posten zusammen – Bürokratiekosten in den Unternehmen, Verluste durch geplatzte Geschäfte, verhinderte Investitionen, Verwaltungskosten in den Konsulaten und an den Grenzen – so lässt sich feststellen, dass die bestehenden Regelungen die europäische Wirtschaft und die Steuerzahler jährlich mit hunderten von Millionen Euro belasten. Die Abschaffung der Visa-Pflicht wäre ein europäisches Konjunkturprogramm zum Nulltarif, das Kosten vermeidet, Investitionsbremsen löst und von Jahr zu Jahr mehr Rendite abwerfen würde. Gerade angesichts einer wachsenden Konkurrenz durch die bevölkerungsstarken Länder China und Indien wird eine Fortsetzung des europäischen Einigungsprozesses zunehmend wichtiger, um Europa das entsprechende Gewicht in der Weltwirtschaft zu erhalten.

3. Entsprechen die personelle Ausstattung und die Prozeduren der Konsularabteilungen der deutschen Auslandsvertretungen den Vorgaben des Visakodex? Wo liegen Verbesserungsmöglichkeiten?

Aus unserer Sicht ist die Personalausstattung der deutschen Konsulate in Russland durchaus verbesserungsbedürftig. Es gibt immer wieder Klagen darüber, dass die im Visakodex vorgesehene Zwei-Wochen-Frist für Termine zur persönlichen Vorsprache nicht eingehalten wurde und bis zur Erteilung des Visums in bestimmten Stauzeiten sogar bis zu sechs Wochen oder mehr vergingen. Auf Nachfrage wurde den Unternehmen ausdrücklich mitgeteilt, dass dies an mangelhafter Personalausstattung liege und dies mithin außerhalb des Einflussbereichs des Konsulats selbst sei.

Die größten Probleme bei der Visa-Vergabe sind für 64 Prozent der Unternehmen die schiere Menge der einzureichenden Unterlagen, dies ergab eine Ost-Ausschuss-Umfrage im Mai 2011. Über zu lange Bearbeitungszeiten klagten damals 62 Prozent der Unternehmen, weitere 56 Prozent über den hohen zeitlichen Aufwand. 53 Prozent kritisierten die Notwendigkeit, im Konsulat persönlich zu erscheinen. Dieser zu leistende Aufwand inklusive der notwendigen Reisen zu Ausgabestellen und den anfallenden Personalkosten schlägt sich zusammen mit den zu zahlenden Gebühren, direkt in der Bilanz der Unternehmen nieder. Dieser liegt im Durchschnitt aller 200 Unternehmen, die hierzu Stellung nahmen, bei 33.400 Euro im Jahr, wobei die Kosten für große Unternehmen mit mehr als 1000 Mitarbeitern im Schnitt bei 102.000 Euro pro Jahr liegen. 127 von 200 Unternehmen hatten ihre jährlichen Kosten beziffert. Dabei kam eine Gesamtsumme von 4,24 Millionen Euro zusammen.

Kritik gibt es regelmäßig auch bezüglich der Freundlichkeit in den Konsulaten. Gerade junge osteuropäische Frauen beklagen sich darüber, dass sie regelmäßig unter Prostitutionsverdacht gestellt werden. Für ein positiveres Umfeld könnte bereits die Schaffung eines Warteraumes im Konsulat sorgen. Derzeit stehen viele Antragssteller bei mitunter ungemütlichen Temperaturen im Freien. In der bereits erwähnten Ost-Ausschuss-Umfrage unter 200 deutschen Unternehmen zeigten sich insgesamt nur elf Prozent mit der gegenwärtigen Praxis der EU-Visapolitik zufrieden. Deutsche Konsulate erhielten insgesamt die Schulnote 3,7. Schlechter schnitten in der Umfrage nur noch die Konsulate Kasachstans (3,9) und Turkmenistans (4,5) ab.



Sofortmaßnahmen

Deutsche Konsulate nutzen im Gegensatz zu anderen EU-Ländern bestehende Spielräume bei der Visa-Vergabe nicht konsequent aus. Bereits auf Basis des Schengenabkommens und des Visa-Kodexes der Europäischen Union könnten die bürokratischen Hürden für die Erlangung eines Visums für Osteuropäer gesenkt werden.

Folgende Maßnahmen, die in finnischen Konsulaten Standard sind, könnten schnell umgesetzt werden:

- die Beschleunigung des Antragsverfahrens durch eine Verringerung der einzureichenden Unterlagen
- der generelle Verzicht auf die (zweimalige) persönliche Anwesenheit der Antragsteller im Konsulat
- der Verzicht auf Einladungsschreiben
- der Verzicht auf Originaldokumente
- damit verbunden: Möglichkeiten der Antragsstellung per Post, Antragsergänzungen per Fax oder Mail
- kürzere und verlässlichere Bearbeitungszeiten
- eine bessere personelle und räumliche Ausstattung der Konsulate, um Wartezeiten abzusenken und Antragsteller angemessen unterzubringen
- Verstärkte Ausstellung von Mehrjahresvisa an Personen, die bereits einmal in Deutschland waren

Die Beauftragung externer Dienstleister mit Teilen des Visaverfahrens durch deutsche Konsulate, so wie es bereits in der Ukraine praktiziert wird und auch in anderen Ländern angewendet werden soll, ist zwar ein Mittel, die Wartezeiten bis zur Antragsstellung zu verkürzen. Allerdings ist es nicht allen Antragstellern erlaubt, diesen Service in Anspruch zu nehmen. Außerdem entstehen den Antragstellern (und womöglich auch den Konsulaten) dadurch zusätzliche Kosten. Russland selbst arbeitet bei Visaverfahren schon seit Jahren mit externen Dienstleistern zusammen, die an der Not der Antragsteller prächtig verdienen.

Es wäre schlicht sinnvoller, die personelle Ausstattung in den deutschen Konsulaten zu verbessern, das gesamte Verfahren durch die oben genannten Punkte zu vereinfachen und insbesondere verstärkt Mehrfachvisa auszugeben, wodurch automatisch die Zahl der Neuansträge von Monat zu Monat sinken wird. Die Schengenregeln ermöglichen Langzeitvisa, die bis zu fünf Jahre gültig sind. Diese Möglichkeit sollte ausgenutzt werden. Alternativ könnte man auch eine Regelung schaffen, nach der ein Visum automatisch drei Monate vor Auslaufen eines Passes ungültig wird. Im Falle des Missbrauchs in irgendeiner Form lassen sich ausgestellte Visa ungültig machen.

Nur in Notfällen zulässig ist derzeit nach dem Schengenvertrag die Ausgabe von Visa direkt an der Grenze. Visafreie Kurzreisen, wie sie Russland bereits Finnland und Schweden ermöglicht, sind nicht erlaubt. Beides wären aber mögliche Zwischenschritte hin zu einer völligen Visa-Freiheit. Gerade während der anstehenden Fußball-Europameisterschaft in Polen und der Ukraine, die bei tausenden von Osteuropäern den Wunsch nach einer Reise zu den Spielen im Schengenraum auslösen wird, sollte es eine der oben genannten Lösungen geben.

Eine wünschenswerte weitere Maßnahme ist die deutliche Absenkung von Visa-Gebühren unter die nun bestehenden Tarife für Schengenvisa (60 bzw. 35 Euro). Die aktuellen Summen bedeuten für Osteuropäer weiterhin einen erheblichen Kraftakt. Dass nationale deutsche Visa (Visa für längere Aufenthalte) bereits an bestimmte Bevölkerungsgruppen in Belarus und der Ukraine kostenlos ausgegeben werden, ist eine sehr positive Entwicklung.

4. Welche Möglichkeiten für eine unter den derzeit gegebenen Umständen einseitige Liberalisierung der Visavergabe für private Antragsteller aus Belarus gibt es?

Als Reaktion auf die politischen Spannungen in Belarus gewährten Polen und Deutschland Gebührenbefreiungen bei der Beantragung von nationalen Visa. Dies sind Visa, die einen 90-tägigen Aufenthalt mit Option auf Verlängerung in dem ausstellenden Land erlauben.

Auch für Schengenvisa gibt es seit dem 28. März 2011 Gebührenbefreiungen für Kinder bis 12 Jahre. Die übrigen Antragssteller zahlen jedoch aktuell 60 Euro. Es wäre wünschenswert, diesen Betrag zumindest deutlich zu senken. Darüber hinaus könnten die unter Frage 3 genannten Erleichterungen im Antragsprozess umgesetzt werden, um noch mehr Belarussen die Einreise nach Deutschland/in die EU zu ermöglichen.

Aktuell hat man es auf belarussischer Seite noch hauptsächlich mit staatlich geführten Unternehmen zu tun. Allerdings ist angesichts der wachsenden ökonomischen Probleme im Land mit einem sich beschleunigenden Privatisierungsprozess zu rechnen. Hier geht es aktuell darum, nach dem Motto „Handel durch Wandel“ neue Strukturen zu unterstützen und Kontakte für eine Zeit nach der gegenwärtigen Regierung aufzubauen.

Für den Ost-Ausschuss würde eine Visa-Liberalisierung speziell für Belarus bedeuten, dass unser Verbandsberatungsprojekt für Belarus, bei dem es vor Ort um die Stärkung der belarussischen Unternehmervverbände und Kammern, die Förderung privatwirtschaftlicher Strukturen und die Verbesserung der Wachstumschancen von kleinen und mittleren Unternehmen geht, leichter arbeiten könnte. Auch Treffen zwischen deutschen und belarussischen Geschäftsleuten etwa im Rahmen des Deutsch-Belarussischen Unternehmerrats würden begünstigt.

5. Welche Tatsachen begründen aus Ihrer Sicht Gefahren illegaler Migration, wenn Russland und osteuropäische Länder die Visa-Freiheit erhalten?

Die Themen „illegale Migration“ und Kriminalität werden von Kritikern einer Visa-Liberalisierung als Hauptargument angeführt. Diese Kritiker führen beispielsweise ins Feld, dass es unmittelbar nach der Abschaffung der Visa-Pflicht für die ex-jugoslawischen Republiken Probleme mit rund 17.000 Kosovo-Albanern beziehungsweise Roma mit serbischen oder mazedonischen Pässen gab, die sich auch aufgrund von Fehlinformationen in verschiedenen EU-Staaten Aufnahme erhofften. Ihnen war erzählt worden, dass die visafreie Einreise gleichbedeutend ist mit der Möglichkeit der Niederlassung und der Arbeitsaufnahme. Diese Anfang 2011 kurzzeitig einsetzende Welle ist inzwischen abgeebbt. Die Migranten wurden in ihre Heimatländer zurückgeführt. Dazu gibt es als wichtige Voraussetzung für Visa-Freiheit entsprechende Rückübernahmeabkommen, unter anderem auch bereits mit Russland. Die Balkanländer werden als sichere Drittstaaten eingestuft, was die Beantragung von Asyl aussichtslos macht.

Visa-Freiheit bedeutet nur, dass man für maximal 90 Tage per Halbjahr in dem Land aufhalten darf. Wer länger in der EU bleiben möchte oder dort arbeiten will, muss eine entsprechende Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung beantragen. Ohnehin sind auch die allermeisten Osteuropäer in ihrer Heimat verwurzelt und wollen nicht um jeden Preis ins „gelobte“ Europa fliehen. Dies sieht man auch am kleinen, visafreien Grenzverkehr, den es seit einigen Jahren zwischen Polen und der Ukraine, zwischen Russland und Norwegen und in Zukunft zwischen Russland und Polen, Russland und Litauen sowie Litauen und Belarus und Polen und Belarus gibt. Personen, die in einem Streifen 50 Kilometer beiderseits der Grenzen wohnen, können dadurch ohne Visa bis zu 50 Kilometer über die Grenze reisen. Von massenhaftem Missbrauch wie etwa ansteigenden Migrationszahlen und einem gefährlichen Anstieg der Kriminalität ist nichts bekannt.

Dagegen zeichnet sich ab, dass gerade die deutsche Wirtschaft froh wäre, wenn sich mehr gut ausgebildete Osteuropäer zur Migration und für die Arbeitsaufnahme in Deutschland entscheiden würden. Die angespannte demographische Situation führt in wenigen Jahren zu einem massiven Engpass bei Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt (siehe Antwort zu Frage 2b).

Insgesamt herrscht unter Experten durchaus die Meinung vor, dass diejenigen, die unbedingt nach Deutschland oder die EU wollen, immer Wege finden, eine Visa-Pflicht zu umgehen bzw. sich ein Visum zu beschaffen. Letztlich ist dies heute nur eine Frage des Geldes.

In Vorbereitung eines visafreien Reiseverkehrs unternehmen die beteiligten Staaten dagegen erhebliche Anstrengungen, ihre Grenzen sicherer zu machen. So steht letztlich unterm Strich durch die Abschaffung der Visa-Pflicht ein mehr an Sicherheit für die EU und die anderen Schengenstaaten. Die Passkontrollen an den Grenzen bleiben ja auch nach Abschaffung der Visa-Pflicht bestehen. Die Kontrolle der Reisenden und der Waren direkt an der Grenze wird ausgebaut. Durch das Schengener Informationssystem, an das alle Schengenstaaten angeschlossen sind, ist die Verfolgung von Kriminellen, so weit sie aktenkundig geworden sind, möglich. Biometrische Pässe, die im Zuge des Prozesses zur Visa-Liberalisierung in den beteiligten Ländern eingeführt werden, gewährleisten hier weit mehr Sicherheit, als ein Visumsantrag, für dessen Prüfung ein Konsularbeamter im Schnitt kaum sechs Minuten Zeit hat.

Wir sollten deshalb endlich zu einem System kommen, dass die Dinge vom Kopf auf die Füße stellt: Anstatt pauschal alle Osteuropäer zu potenziellen Kriminellen und illegalen Migranten zu erklären und sie durch teure und die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung Europas belastende bürokratische Systeme abzuschrecken, sollten wir gezielt in die Verfolgung derjenigen investieren, die tatsächlich Missbrauch treiben. Hier wäre Geld entschieden sinnvoller weil zielgenauer eingesetzt.

Berlin, den 20. September 2011

Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Brücke zu den Zukunftsmärkten

Seit 1952 vertritt der Ost-Ausschuss die Interessen der deutschen Wirtschaft im östlichen Europa. Aktuell werden 21 Länder betreut: Russland, Belarus, die Ukraine, Moldau, Albanien, die beiden EU-Länder Rumänien und Bulgarien, die EU-Beitrittskandidaten Kroatien, Mazedonien und Montenegro sowie Serbien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und die Länder des Kaukasus und Zentralasiens.

Der Ost-Ausschuss ist jährlich an über 100 Veranstaltungen beteiligt. Mit den Instrumenten der Wirtschaftsdiplomatie richtet er in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung Gesprächsrunden zwischen osteuropäischen Regierungsmitgliedern und deutschen Unternehmen aus und vertritt die Interessen der deutschen Wirtschaft in bilateralen Gremien. Der Ost-Ausschuss organisiert zudem Fachseminare, Delegationsreisen, Mittelstandskonferenzen, Parlamentarische Abende und Empfänge und beteiligt sich an internationalen Messen.

Hinzu kommt eine umfangreiche Projektarbeit. Dazu zählen Beratungsangebote für einzelne Länder zur Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen und Projekte zur Ausbildung und Vernetzung junger Fachleute, darunter das Zoran-Djindjic-Stipendienprogramm der Deutschen Wirtschaft für den Westbalkan und die Deutsch-Russischen Gespräche Baden-Baden.

Träger des Ost-Ausschusses sind fünf Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft: Bundesverband der Deutschen Industrie, Bankenverband, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels und Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Darüber hinaus können sich einzelne Unternehmen und Verbände mit Sitz oder Repräsentanzen in Deutschland um eine Mitgliedschaft bewerben. Aktuell gehören dem Ost-Ausschuss über 170 Mitgliedsunternehmen an.

Eine Mitgliederliste und aktuelle Informationen zu unserer Arbeit finden Sie im Internet:
www.ost-ausschuss.de