

Positionspapier

**zivilgesellschaftlicher Organisationen
der deutsch-russischen Zusammenarbeit
zu Problemen und Sofortmaßnahmen**

**zu Verbesserungen im
deutsch-russischen Visaverkehr**

für die

**Interfraktionelle Arbeitsgruppe
im Deutschen Bundestag**

zur öffentlichen Anhörung

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

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

Positionspapier

zivilgesellschaftlicher Organisationen der deutsch-russischen Zusammenarbeit zu Problemen und Sofortmaßnahmen zu Verbesserungen im deutsch-russischen Visaverkehr

Die unterzeichnenden Organisationen begrüßen die jüngsten Initiativen für eine Erleichterung der Visaregelungen gegenüber Russland und ebenso weiteren osteuropäischen Staaten. Da solche Visa-Erleichterungen entscheidend zur Öffnung unserer Gesellschaften und zur europäischen Verständigung beitragen und unmittelbar die Ebene der Menschen betreffen, sollten sie schnellstmöglich realisiert werden. Bei der Weiterentwicklung der Visaregelungen und der Praxis der Visaerteilung sollten sich alle Seiten von dem Ziel leiten lassen, eine umfassende und echte Willkommenskultur zu etablieren. Diese Fortschritte sollten nicht von Erfolgen auf anderen Verhandlungsgebieten abhängig gemacht werden. Begründete Sicherheitserfordernisse im bilateralen Reiseverkehr sollten über andere Mechanismen als dem der Visaerteilung gewährleistet werden. Datenrechtliche Erwägungen sollten nicht zu einer Vorbedingung von Neuregelungen werden oder zur Einschränkung des Maßnahmenkatalogs führen.

Die unterzeichnenden Organisationen unterstützen aktiv das Ziel einer möglichst frühzeitigen vollständigen Visafreiheit zwischen Russland und Deutschland. Dies sollte nach unserer Überzeugung durch konkrete Zwischenschritte (Interimsmechanismen) vorbereitet und beschleunigt werden:

- Internetgestützte/vollelektronische Visaerteilung ohne persönliches Erscheinen (Vorbild Australien)
- Visavergabe direkt an der Grenze

Unabhängig sind bereits jetzt Erleichterungen der Visaregelungen und Visapraxis einzuführen. Alle im Folgenden (unter I) genannten Verbesserungen sind ausschließlich auf dem innerdeutschen Verwaltungswege ohne Gesetzesänderung durchführbar.

Darüber hinaus legen die unterzeichnenden Organisationen grundsätzlichere Probleme dar (unter II), die die gemeinsamen Beziehungen spürbar behindern und ebenfalls einer baldigen Verbesserung bedürfen. Dabei sollten sich die Maßnahmen daran orientieren, kurzfristig der Rechtslage gemäß dem deutsch-russischen Visa-Abkommen von 2003 wieder die Vorrangstellung gegenüber EU-Recht dort zu sichern, wo sie liberaler ist als jene nach dem EU-Russland-Abkommen von 2009. Andererseits sollten die deutsche Rechtslage und die EU-weiten Visaregelungen künftig so vereinheitlicht werden, dass sie sich an den jeweils liberalsten gültigen Regelungen im EU-Raum orientieren und diese in Richtung weiterer Erleichterungen fortentwickeln. Eine ebensolche Entwicklung ist im Verhältnis zu den anderen Staaten des postsowjetischen Raumes anzustreben.

Alle Veränderungen sollten die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen Russland und Deutschland in den Bereichen Zivilgesellschaft, Jugend, Kultur, Bildung, Wirtschaft und Wissenschaft sowie die allgemeine Begegnung und Reiseaktivität der Menschen fördern. In diesem Zusammenhang weisen die Unterzeichner darauf hin, dass Russland und die USA im Mai 2011 bereits deutlich erleichterte bilaterale Visabestimmungen vereinbart haben. Die Regelungen zwischen der Bundesrepublik bzw. der EU und Russland sollten dahinter keinesfalls zurückbleiben.

Wir bitten die Abgeordneten des Bundestages nachdrücklich, die nachstehenden Empfehlungen und Forderungen zu unterstützen.

I. Empfehlungen an die Bundesregierung für sofort umsetzbare, gesetzesfreie Erleichterungen

1. Angleichung an liberalere EU-Regelungen

Die im Vergleich mit anderen EU-Staaten größere Strenge Deutschlands in Visa-Verfahren ist abzubauen. Es sollte erreicht werden, dass russische Gäste gern in deutsche Konsulate gehen (Willkommenskultur).

2. Zahl konsularischer Vertretungen

Die Zahl konsularischer Vertretungen der Bundesrepublik in Russland ist derzeit, gemessen an der Ausdehnung des Landes und dem Reiseinteresse, zu gering. Solange eine vollelektronische Visa-Erteilung noch nicht realisiert wird und die persönliche Vorsprache weite Anreisen erfordert, sollte die Zahl Visa ausstellender Vertretungen vergrößert und regional weiter gestreut werden.

3. Kundenorientierung

Visa-Antragsteller sind Kunden in deutschen Konsulaten. Es wird empfohlen, durch das Auswärtige Amt (AA) eine Aktion zur Einführung eines kundenorientierten Denkens in Form eines Qualitätsmanagement (QM)-Systems in allen Konsulaten in Russland durchzuführen. Aus der freien Wirtschaft gibt es hierzu umfangreiche Erfahrungen.

4. Beschwerdeverfahren

In jedem Konsulat müssen an jedem Schalter unter einem Hinweis-Aufkleber Beschwerdeformulare ausliegen. Dafür muss in jedem Konsulat ein nur von der Leitung zu öffnender „Kummerkasten“ zur anonymen Nutzung durch Antragsteller frei zugänglich sein. Beschwerden sollten auch nachträglich online eingereicht werden können. Die Angabe der Schalternummer muss ermöglichen, unangemessen handelnde Schalter-Mitarbeiter eindeutig festzustellen, gegebenenfalls nachzuschulen oder im Wiederholungsfalle auch aus dieser Dienstleistung abzuziehen.

5. Persönliches Erscheinen

Persönliches Erscheinen bei Antrag und Abholung darf nur in begründeten Ausnahmefällen gefordert werden. Insbesondere sind technische Voraussetzungen zu schaffen, damit Dokumente vorab elektronisch eingereicht werden können (Scans, Faxkopien etc.), wie es vom Schengen-Partner Finnland bereits praktiziert wird. Es ist auf jeden Fall zu vermeiden, dass Antragsteller – zum Teil sehr beschwerliche – Anreisen zum Konsulat wiederholt antreten müssen. Insbesondere bei älteren, gebrechlichen, kranken und anderen sozial bedürftigen Antragstellern muss allgemein mehr Nachsicht geübt werden und auf ein persönliches Erscheinen nach Möglichkeit verzichtet werden. Sie dürfen eine Begleitperson hinzuziehen. Junge Erstreisende mit Ausbildungs-, Schulaustausch- oder Freiwilligenhintergründen sind freundlich zu unterstützen, denn sie gestalten die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen.

6. Terminvergabe

Wartezeiten bei Anträgen bis zum Termin unterliegen starken jahreszeitlichen Schwankungen mit Verzögerungen von bis zu mehreren Wochen. Da sich diese Verhältnisse jährlich wiederholen, erscheint es angebracht, nachhaltige Gegenmaßnahmen, zum Beispiel saisonale Personalverstärkungen, einzusetzen. Wartezeiten von mehr als einer Woche dürfen nur noch in Ausnahmefällen vorkommen.

7. Erforderliche Dokumente

Die Bemühungen seitens des AA, eindeutiger und einheitlich für alle Konsulate in Russland festzulegen, welche Dokumente zur Visa-Erlangung vorzulegen sind, müssen beschleunigt und die Anforderungen möglichst gering gehalten werden.

8. Dokumentenprüfung

Eingegangene Visa-Anträge sind sofort auf Vollständigkeit zu prüfen und eindeutige Auskünfte zu eventuell fehlenden Dokumenten zu erteilen. Bei Unstimmigkeiten werden elektronische Nach-Übermittlungen erlaubt. Bei Abholung der Visa dürfen keine weiteren Dokumente abgefordert werden. Antragsteller könnten nötigenfalls bei der Visa-Abholung die im elektronischen Kontakt vorab für ausreichend befundenen Dokumente zur Verifizierung im Original mitbringen.

9. Persönliche Befragungen

Persönliche Befragungen dürfen nur in begründeten Verdachtsfällen durchgeführt werden. Art und Intensität von Befragungen („Interviews“) sind kundenfreundlich durchzuführen. Ein zeitnaher Termin dafür ist klar und einvernehmlich zu vereinbaren. Benachteiligungen wegen einer zeitlichen Verlegung des Gesprächs sind unzulässig. Nach Visa-Erteilung sind zusätzliche Befragungen (etwa bei Einreise) nur noch in begründeten Verdachtsfällen zulässig.

10. Gebührenbefreiung

Die aufgrund des deutsch-russischen Abkommens bestehende Gebührenbefreiung für Visaanträge, die im Rahmen von Kooperationsprojekten zivilgesellschaftlicher Organisationen beider Seiten durch deren Vertreter beantragt wird, muss konsequent angewandt werden. Zum Nachweis der Berechtigung wird eine möglichst unaufwändige, niedrighschwellige Regelung gefunden. Im Jugendaustausch gilt die Gebührenbefreiung auch für Fachkräfteprogramme. Die entsprechenden Bescheinigungen der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch sind zu akzeptieren.

11. Barzahlung

Eine Bareinzahlung aller Gebühren für Dienstleister und Visa am Bankschalter und direkt im Konsulat ist zu ermöglichen.

12. Visakosten

Veränderte Verfahren der Visavergabe dürfen die Kosten für die Antragsteller nicht erhöhen. Die Visagebühren sind im Gesetzesrahmen weitestgehend zu senken.

13. Einladungsrecht für NGOs

In der bilateralen Zusammenarbeit mit Deutschland seit mindestens zwei Jahren aktive Nichtregierungsorganisationen aus Russland erhalten auf Antrag bei der deutschen Botschaft das Recht auf Ausstellung von Einladungen sowie deren erleichterte Zusendung per Email (PDF, Scan etc.) oder Fax. Einladungen deutscher NGOs an russische Gäste sind mit Blick auf Termine und Anlässe zügig zu bearbeiten und nur in begründeten Ausnahmefällen abzulehnen.

14. Visaverlängerung und Langzeitvisa

Der Schengen-Rahmen erlaubt unter bestimmten Umständen („einwandfreie, glaubwürdige Reisegeschichte“) die Verlängerung bestehender Visa und die Ausstellung neuer Visa für bis zu fünf Jahre. Davon ist künftig intensiv Gebrauch zu machen, wo immer dies möglich erscheint. Vertreter russischer

Nichtregierungsorganisationen, die seit mindestens zwei Jahren aktiv in der bilateralen Zusammenarbeit engagiert sind, erhalten auf Antrag Dauervisa für mindestens drei Jahre.

15. Visafreie Kurzreisen

Der Schengen-Rahmen erlaubt visafreie Kurzreisen. Davon ist freier Gebrauch zu machen – und auf die Möglichkeit in Konsulaten, Websites und an allen anderen geeigneten Stellen hinzuweisen.

16. Medizinische Behandlung

Eilanträge für Visa zur medizinischen Behandlung in Deutschland sollten nur von speziell geschulten Konsulatsbeamten bearbeitet haben, die einen ausreichenden Ermessensspielraum haben.

17. Bilaterale Visa-Konsultationen

Jährlich müssen zwei deutsch-russische Konsultationen zu Visafragen unter Einbeziehung von Vertretern der Zivilgesellschaft stattfinden. Solche Vertreter könnten zum Beispiel aus den unterzeichnenden Organisationen kommen.

18. Informationsbündelung

Aufgrund der zahlreichen zuständigen Behörden in Deutschland und teilweise intransparenten Entscheidungen verfügen Akteure der deutsch-russischen Zusammenarbeit nur über unvollständige und widersprüchliche Informationen zu den geltenden Visa- und Registrierungsverfahren für ihre Zielgruppen. Geschaffen werden sollte daher eine koordinierende Stelle, die alle relevanten Informationen aus dem AA, BMI, Ländern, von NGOs und anderen Akteuren der bilateralen Kooperation bündelt und an alle Interessierten, darunter in Russland, weiterleitet. Dies schließt entsprechende Informationen aus Russland ein.

II. Übergreifende Probleme aktueller Visabestimmungen und –verfahren

Die nachfolgend aufgeführten Schwierigkeiten im Visabereich – hier lediglich eine Auswahl – tragen erheblich zur Erschwerung der bilateralen Beziehungen bei. Zu ihrer Verbesserung sind rechtliche Klärungen oder Korrekturen auf deutscher Seite, auf EU-Ebene bzw. in Russland erforderlich, deren Umsetzung nach Überzeugung der Unterzeichner ebenfalls baldmöglichst vollzogen werden sollte.

1. Handlungsbedarf auf Seiten Deutschlands/Schengen-Staaten

1.1. Gehaltsnachweise

Deutsche Konsulate fordern von russischen Touristen einen Gehaltsnachweis sowie Belege des Willens zur Wiederausreise – obwohl die russischen Bürger zum Beispiel finnische Visa ohne diese Nachweise erhalten können, mit denen sie legal auch nach Deutschland einreisen können. Diese Regelung hat eine reziproke Visaverschärfung auf russischer Seite ausgelöst.

Empfehlung: Die deutschen Anforderungen müssen mindestens an die liberaleren Verfahrensregeln anderer EU-Staaten angeglichen werden. Auf EU-Ebene müssen einheitlich vereinfachte Regelungen aller Schengen-Staaten zur Visa-Erteilung sowie zur Gültigkeit von Dokumenten und der Behandlung von Einladungen geschaffen werden.

1.2. Russische Praktikanten in Deutschland.

Russische Praktikanten erhalten Visa für Deutschland nur unter sehr begrenzten Voraussetzungen. Selbst bei Aufenthalten bis zu 90 Tage können sie lediglich nationale Visa beantragen – ein aufwändiges, langes und teures Verfahren. Auch unbezahlte Praktikanten gelten als Teil des Arbeitsmarktes und benötigen eine Arbeitserlaubnis. In der Praxis wird dies mit der Statuszuschreibung als Hospitation umgangen.

Empfehlung: Praktikanten müssen bis zu Aufenthalten von 90 Tagen Schengen-Visa erhalten können, der Aufwand für nationale Visa muss sinken. Unbezahlte befristete Praktika, die Element beruflicher und persönlicher Weiterbildung sind, sind von der Pflicht zu Arbeitsvisa zu befreien.

1.3. Langzeitaufenthalte

Längerfristige Projekt- und Programmaufenthalte werden oft durch die Visabeschränkung auf 90 Tage von 180 behindert, vor allem im Kulturbereich und anderen nicht formalisierten Tätigkeitsfeldern. Oft entscheiden Bundesländer und Ausländerbehörden uneinheitlich über die Genehmigung solcher Aufenthalte.

Empfehlung: Klärung und Vereinheitlichung der Regeln für Langzeitvisa, Einführung unkomplizierter Langzeitvisa für Stipendiaten und andere young professionals im Rahmen von Stiftungs- und Förderprogrammen sowie für Projekt- und Programmteilnehmer in nicht standardisierten Kooperationsfeldern, darunter der Kultur.

2. Handlungsbedarf auf Seiten Russlands

2.1. Gehaltsnachweis

Da die deutschen Konsulate von russischen Touristen einen Gehaltsnachweis und einen Beleg zur Absicht der Wiederausreise fordern, fordern seit 2010 auch die russischen Konsulate dies von deutschen Touristen und teilweise sogar von Jugendgruppen – anders als etwa gegenüber Staatsbürgern aus Nigeria, China oder Vietnam. Dies wird von vielen Reisenden als Demütigung empfunden und hat zu einem deutlichen Rückgang deutscher Touristenreisen nach Russland geführt.

Empfehlung: Rückkehr zur alten Regelung durch Schaffung einer einvernehmlichen deutsch-russischen Vereinbarung unter Verzicht auf die genannten Nachweise

2.2. Langzeitaufenthalte

2.2.1. Freiwillige

Laut russischer Visa-Gesetzgebung gibt es keine spezifischen Visa für Freiwillige, trotz der deutsch-russischen Vereinbarung über Visaerleichterungen von 2003, wonach sich deutsche Freiwillige im Zuge der „Gemeinnützigkeit“ bis zu einem Jahr in Russland aufhalten können. Die Erteilung von Jahresvisa geschieht intransparent und oft nur aufgrund von Beziehungen. Es fehlt eine klare Regelung. Langzeitfreiwillige müssen alle 3 Monate aufwändig und teuer nach Hause zurückkehren oder in ein anderes EU-Land reisen, um neue Visa zu beantragen.

2.2.2. Programmteilnehmer im Kulturbereich

Teilnehmer von Kulturprogrammen, die länger als 90 Tage im Gastland bleiben wollen – so die Kulturmanager-Stipendiaten der Robert Bosch Stiftung, die für zwei Jahre nach Russland gehen – erhalten die nötigen Genehmigungen ebenfalls nicht immer – und wenn, dann nur unter großen Schwierigkeiten und teilweise

willkürlich von den lokalen Behörden. Sollten in diesem Bereich keine klaren Regelungen gefunden werden, besteht die Gefahr der Einstellung des Kulturmanager-Programms ab 2013.

2.2.3. Schüler im Auslandsjahr

Für Austauschschüler sind in der Regel keine Jahresvisa möglich, sondern nur ein Aufenthalt von 90 innerhalb von 180 Tagen. Nur russische Bildungseinrichtungen mit Sondergenehmigung können Jahresvisa für deutsche Schüler beantragen – aber weder Schulen noch NGOs.

Empfehlung: Notwendig ist die Einführung unkomplizierter Langzeitvisa für Freiwilligendienstleistende in NGOs, Sozialeinrichtungen und anderen Institutionen sowie für Stipendiaten und andere young professionals im Rahmen von Stiftungs- und Förderprogrammen, darunter im Bereich Kultur. Ebenso sollten Langzeitvisa für Schüler geschaffen werden, die auch von NGOs, Schulen und anderen Akteuren, die Schüleraustausch organisieren, beantragt werden können

2.3. Registrierungspflicht

Die allgemeine Registrierungspflicht in Russland für Ausländer, darunter Touristen und Privatreisende, ist nach wie vor sehr umfassend und gilt für jeden neuen Aufenthaltsort erneut bereits nach 3 Werktagen.

Empfehlung: Verzicht auf die Registrierungspflicht bei Ausländern, die keinen dauerhaften Wohnsitz in Russland anstreben, zumindest aber Beschränkung auf eine einmalige und unaufwändige Registrierung zu Beginn der Reise.

2.4. Arbeitsaufenthalte für Deutsche

Bürger der Bundesrepublik, die dauerhaft in Russland arbeiten möchten und weniger als 50.000 Euro Jahresgehalt bekommen, erhalten keine Arbeitsvisa für länger als 1 Jahr – anders als z.B. Franzosen und Italiener. Kurzzeitige Arbeitsaufenthalte werden bisher durch umfangreiche Registrierungspflichten nach nur einer Woche behindert.

Empfehlung: Vereinheitlichung und Vereinfachung der Erteilung von Arbeitsvisa sowie Senkung der Einkommensgrenze. Ausweitung der registrierungsfreien Zeit für kurzfristige Arbeitsaufenthalte auf mindestens vier Wochen.

2.5. Ausländische NGOs in Russland

Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Deutschland, die nicht zum Jugend-, Kultur- oder Nothilfesektor gehören (z.B. Menschenrechts- und Umwelt-NGOs), benötigen auch für kurzzeitige Projektaktivitäten und selbst Konferenzteilnahmen eigentlich Arbeitsvisa. Aktuell wird dies mit der Beantragung /Erteilung von Business-, Kulturaustausch- oder humanitären Visa umgangen. Die NGO-Vertreter befinden sich damit aber am Rande der Legalität und können auch ggfs. Sanktionen ausgesetzt werden.

Empfehlung: Schaffung einer Visa-Kategorie, die die normale Beteiligung an internationaler Zusammenarbeit von NGOs und Bürgerinitiativen für Ausländer mit Kurzaufenthalten in Russland ermöglicht, ohne sie dem Arbeitsrecht zuzuordnen. In der bilateralen Zusammenarbeit mit Russland seit mindestens zwei Jahren aktive Nichtregierungsorganisationen aus Deutschland erhalten auf Antrag bei der russischen Botschaft das Recht auf Ausstellung von Einladungen sowie deren erleichterte Zusendung per Email (PDF, Scan etc.) oder Fax.

2.6. Gebührenfreiheit im Jugendaustausch

Gemäß dem EU-Russland-Abkommen über Visaerleichterungen (Artikel 6, Punkt 3) sind unter anderem Schüler, Teilnehmer internationaler Jugendsportveranstaltungen sowie „Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und künstlerischen Tätigkeiten, darunter an Hochschul- und anderen Austauschprogrammen“, von Visagebühren befreit. Ungeklärt ist, ob letztere Bestimmung auch den Jugendaustausch generell von Visagebühren frei stellt. Dies führt zu regional differierenden Entscheidungen in der russischen Visavergabepaxis.

Empfehlung: Einheitliche Auslegung von Artikel 6.3. im EU-Russland-Abkommen zugunsten einer grundsätzlichen Gebührenfreiheit im Jugendaustausch durch die russischen Konsulate.

2.7. Migranten

Die russischen Konsulate beziehen in der Bundesrepublik wohnhafte Ausländer oft nicht in die vereinbarten Erleichterungen, wie etwa die Visagebührenfreiheit im Jugendaustausch, ein.

Empfehlung: Erweiterung der bilateralen Vereinbarungen über Visaerleichterungen zugunsten einer Gleichbehandlung von Migranten mit dauerhaftem Aufenthaltsstatuts im Partnerland.

Berlin, den 26. September 2011, gezeichnet:

Deutsch-Russisches Forum e.V.

Martin Hoffman, Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands

Deutsch-Russischer Austausch e.V.

Stefan Melle, Geschäftsführer

Bundesverband Deutscher West-Ost-Gesellschaften e.V. (BDWO)

Peter Franke, Vorsitzender des Vorstandes

Stiftung West-Östliche Begegnungen

Dr. Helmut Domke, Vorstand

Russlandhilfe e. V.

Anne Hofinga, Vorsitzende des Vorstands