

09.08.19

AA

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes

A. Problem und Ziel

1. Honorarkonsularbeamte, die vor allem in großen Flächenstaaten präsent sind, verschaffen insgesamt rund vier Millionen Auslandsdeutschen eine wohnortnahe Möglichkeit, ihre Anträge auf Ausstellung von Ausweispapieren abzugeben. Wird ein Honorarkonsularbeamter auf Antrag eines Auslandsdeutschen tätig, erfasst er dessen Daten einschließlich der biometrischen Identifikatoren und nimmt dessen Antrag im Pass- und zukünftig auch im Personalausweisverfahren entgegen. Er sieht den Antrag auf Vollständigkeit durch und leitet ihn an die zuständige berufskonsularische Vertretung (Botschaft oder Generalkonsulat) zur Bearbeitung weiter. Diese Leistung gehört bislang nicht zu den im Konsulargesetz (KonsG) geregelten Aufgaben der Honorarkonsularbeamten, so dass auch kein entsprechender Gebührentatbestand zur Deckung der Kosten zur Verfügung steht. Die Passgebühren dienen ausschließlich der Kostendeckung der als Pass- bzw. Personalausweisbehörde tätigen berufskonsularischen Vertretung und werden deshalb auch bei Entgegennahme des Antrags durch einen Honorarkonsularbeamten vollständig an die zuständige Auslandsvertretung abgeführt. Die finanziellen Aufwendungen der unbesoldeten Honorarkonsularbeamten für die notwendige Infrastruktur ihrer Tätigkeit, insbesondere für die Anmietung von geeigneten Räumlichkeiten sowie für Gehaltszahlungen an Angestellte, sind jedoch erheblich.

Deshalb soll diese Tätigkeit der Honorarkonsularbeamten ausdrücklich in das KonsG aufgenommen und so die Voraussetzung für einen Gebührentatbestand geschaffen werden, mittels dessen die Honorarkonsularbeamten einen Ausgleich für entstandene Kosten erhalten und finanziell entlastet werden.

2. Am 1. Oktober 2021 tritt das Auslandskostengesetz (AKostG) außer Kraft und das Gebührenrecht des Auswärtigen Dienstes unterliegt ab dann dem Bundesgebührengesetz (BGebG). Das verändert für einige Bereiche der konsularischen Arbeit im Ausland den Zeitpunkt für die Entstehung einer Gebühr. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf Ar-

Fristablauf: 20.09.19

beitsabläufe sowie IT-Anwendungen für den Rechts- und Konsularbereich und würde von den Regelungen für Visagebühren abweichen. Das Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, die bisherige Regelung des AKostG inhaltlich zu erhalten und die Einheitlichkeit mit den Visagebühren beizubehalten. Vom BGebG abweichende Regelungen für den Auswärtigen Dienst werden deshalb mit Wirkung zum 1. Oktober 2021 in das KonsG überführt.

B. Lösung

1. Die Leistungen der Honorarkonsularbeamten im Zusammenhang mit der Beantragung von Ausweispapieren werden durch Artikel 1 dieses Gesetzes als Aufgabe in das KonsG aufgenommen, da dies die Voraussetzung für eine Gebührenerhebung nach dessen § 25 ist.

2. Das AKostG ist Lex specialis für die Erhebung von Gebühren und Auslagen durch die Auslandsvertretungen und durch die Honorarkonsularbeamten. Es wird durch Artikel 4 Absatz 40 des Gesetzes zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) mit Wirkung zum 1. Oktober 2021 aufgehoben. Ab diesem Datum gilt das BGebG auch für den Bereich des Auswärtigen Dienstes. Weiterhin notwendige Sonderregelungen für die Auslandsvertretungen und Honorarkonsularbeamten werden deshalb mit Artikel 2 dieses Gesetzes in das KonsG aufgenommen:

Zum einen legt Artikel 2 für antragsgebundene individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Auslandsvertretungen und Honorarkonsularbeamten durch Anfügung eines zweiten Absatzes an § 25 KonsG in der Fassung des Gesetzes zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes fest, dass die Gebühr bei Antragstellung entsteht, so dass der Regelungsgehalt des § 11 Absatz 1 Satz 1 AKostG auch nach dessen Aufhebung beibehalten wird.

Zum anderen bestimmt Artikel 2, dass der durch Artikel 1 Nummer 1 dieses Gesetzes eingeführte Gebührentatbestand für Honorarkonsularbeamte in der ab dem 1. Oktober 2021 geltenden Fassung des KonsG erhalten bleibt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht eine geringfügige jährliche Entlastung.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht mittelfristig ein geringfügiger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand, der durch entsprechende Gebühreneinnahmen kompensiert wird.

F. Weitere Kosten

Für Bürgerinnen und Bürger entstehen zusätzliche jährliche Gebühren in geringfügiger Höhe, soweit sie sich dafür entscheiden, die Dienstleistung eines Honorarkonsularbeamten in Anspruch zu nehmen.

09.08.19

AA

**Gesetzentwurf
der Bundesregierung**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Konsulargesetzes**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 9. August 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Daniel Günther

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Auswärtige Amt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Fristablauf: 20.09.19

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Konsulargesetzes

Das Konsulargesetz vom 11. September 1974 (BGBl. I S. 2317), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. April 2018 (BGBl. I S. 478) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 25 wird folgender Satz angefügt:

„Dies gilt auch für die auf Antrag erfolgende Erfassung der Daten einschließlich der biometrischen Identifikatoren, Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung von Anträgen im Pass- und Personalausweisverfahren durch Honorarkonsularbeamte.“

2. Die §§ 30 und 31 werden aufgehoben.

Artikel 2

Weitere Änderung des Konsulargesetzes zum 1. Oktober 2021

Das Konsulargesetz, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Der Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Gebührenschild entsteht, sofern für die individuell zurechenbare Leistung ein Antrag notwendig ist, mit dessen Eingang bei der Auslandsvertretung oder mit dessen Eingang beim Honorarkonsularbeamten. Im Übrigen entsteht die Gebühr mit der Beendigung der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung. Die Verpflichtung zur Erstattung von Auslagen entsteht mit der Aufwendung des zu erstattenden Betrags.“

2. Dem § 25a Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bei der auf Antrag erfolgenden Erfassung der Daten einschließlich der biometrischen Identifikatoren, Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung von Anträgen im Pass- und Personalausweisverfahren handelt es sich um eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung der Honorarkonsularbeamten.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 2 tritt am 1. Oktober 2021 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Honorarkonsularbeamte sind gemäß § 20 des Konsulargesetzes (KonsG) Ehrenbeamte, die neben dem von ihnen ausgeübten Beruf, etwa als Wirtschaftsvertreter, mit der Wahrnehmung konsularischer Aufgaben beauftragt sind. Sie nehmen im Gastland die ihnen durch das KonsG zugewiesenen Aufgaben wahr und sind nach § 1 KonsG vollwertige Konsularbeamte im Sinne des KonsG.

Die Honorarkonsularbeamten sind nicht zur Ausstellung von Pässen oder Personalausweisen ermächtigt. Auch hat die Entgegennahme eines Antrags durch die Honorarkonsularbeamten keinerlei Einfluss auf die Prüfung des Antrags bei der zuständigen berufskonsularischen Vertretung (Botschaft oder Generalkonsulat) und ist insbesondere nicht präjudiziell.

Etwa die Hälfte der ca. 300 Honorarkonsularbeamten nimmt jedoch Passanträge entgegen. Dies wird relevant, wenn sich der Antragsteller die – zum Teil mehrere Tausend Kilometer weite – Anreise bis zur nächsten berufskonsularischen Vertretung und die – zum Teil entsprechend hohen – Reisekosten ersparen möchte. Die Antragsannahme umfasst die Entgegennahme des vom Antragsteller ausgefüllten Vordrucks, die Durchsicht auf Vollständigkeit aller Angaben, die Identifizierung des Passantragstellers anhand eines Identitätsdokuments, die Erfassung der biometrischen Daten zu dem Antrag mittels eines speziellen Geräts, der sog. Mobilien Erfassungskomponente (MEK), sowie die Übersendung der Anträge mit zugehörigen biometrischen Daten an die übergeordnete berufskonsularische Vertretung. Die Entgegennahme von Anträgen auch für die Ausstellung von Personalausweisen ist in Planung.

Potentielle Empfänger der Leistung der Honorarkonsularbeamten sind die ca. vier Millionen Auslandsdeutschen mit zuletzt etwa 279 000 Passverfahren jährlich (Tendenz steigend). Gerade in großen Flächenstaaten etwa Asiens, Amerikas und Afrikas oder in Australien stellen die Honorarkonsularbeamten die Erreichbarkeit konsularischer Leistungen sicher.

Mit Blick auf die Gewährleistung dieser für die Auslandsdeutschen elementaren Leistung ist es geboten, für das Tätigwerden der Honorarkonsularbeamten einen Gebührentatbestand vorzusehen, denn gemäß § 26 Absatz 2 KonsG sollen sie ihren Verwaltungsaufwand bislang grundsätzlich mit den erhobenen Gebühren bestreiten. Für solche fehlt es indes bisher – soweit die Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung von Anträgen einschließlich der Erfassung der dafür erforderlichen Daten betroffen sind – an einer Rechtsgrundlage. Damit entwickelt sich die Tätigkeit für den Honorarkonsularbeamten bislang in zunehmendem Maße zu einem „Zuschussgeschäft“. Die angestrebte Kostendeckung wirkt dem entgegen und erleichtert es damit auch, geeignete Persönlichkeiten für das immer schwieriger zu besetzende Ehrenamt zu finden.

Demgegenüber würde die in § 26 Absatz 2 KonsG vorgesehene Möglichkeit der Gewährung eines pauschalen Zuschusses zwar eine Kostendeckung bei den Honorarkonsular-

beamten herbeiführen können, der Verwaltungsaufwand bei den berufskonsularischen Vertretungen dafür wäre aber unverhältnismäßig hoch. Zudem würden damit die Kosten der Honorarkonsularbeamten sowie der zusätzliche Aufwand der Auslandsvertretungen zu Lasten des Bundeshaushalts gehen anstatt zu Lasten der Antragsteller, die sich dafür entscheiden, das Dienstleistungsangebot des Honorarkonsularbeamten in Anspruch zu nehmen.

Durch den neuen Satz 2 in § 25 KonsG wird geregelt, dass auch für die Erfassung der für Pass- und Personalausweisverfahren erforderlichen Daten sowie die Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung der Anträge durch Honorarkonsularbeamte Gebühren erhoben werden. Diese Gebühr beziehen die Honorarkonsularbeamten gemäß § 26 Absatz 1 Satz 1 KonsG für sich, sodass die Deckung ihrer für diese Tätigkeiten entstehenden Kosten gewährleistet ist. Der in § 25 Satz 2 KonsG geregelte Sachverhalt hat weder für die berufskonsularischen Vertretungen noch die Honorarkonsularbeamten eine fachliche Zuständigkeitsänderung zur Folge.

Mit Blick auf das Kostendeckungsgebot besteht mithin auch keine Überschneidung oder ein sonstiger Zusammenhang der vorliegenden Gebühr mit der von der zuständigen berufskonsularischen Vertretung erhobenen Gebühr für die Ausstellung eines Passes oder Personalausweises.

Die Gesetzesänderung wurde zum Anlass genommen, die gegenstandslose Berlin-Klausel aufzuheben.

Gemäß § 11 des Auslandskostengesetzes (AKostG) entsteht die Gebührenschuld, soweit ein Antrag für die individuell zurechenbare Leistung erforderlich ist, mit dessen Eingang bei der zuständigen Behörde, im Übrigen mit der Beendigung der gebührenpflichtigen Amtshandlung. Mit Außerkrafttreten des AKostG am 1. Oktober 2021 wird das Bundesgebührengesetz (BGebG) auch für den Bereich des Auswärtigen Dienstes gelten. Die Gebührenschuld entsteht gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 BGebG dann erst mit Beendigung der individuell zurechenbaren Leistung.

Durch die Festlegung der Gebührenentstehung für konsularische Amtshandlungen mit Antragstellung, soweit ein Antrag erforderlich ist, im Übrigen mit Beendigung der Amtshandlung tritt für die Arbeit der Auslandsvertretungen und der Honorarkonsularbeamten keine Änderung gegenüber der bisher bestehenden Rechtslage ein.

Das KonsG wurde durch das Gesetz zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) mit Wirkung ab dem 1. Oktober 2021 geändert und der 5. Abschnitt des KonsG, welcher die Gebühren und Auslagen im Bereich des Auswärtigen Dienstes regelt, vollständig neu gefasst. Der mit diesem Gesetzesentwurf in Artikel 1 vorgesehene neue Gebührentatbestand des § 25 Absatz 1 Satz 2 KonsG würde damit ab dem 1. Oktober 2021 wieder entfallen, weil er im Gesetz zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes noch nicht vorgesehen war. Um die durch Artikel 1 Nummer 1 herbeigeführte Gesetzeslage beizubehalten, ist daher in Artikel 2 eine entsprechende Anpassung des KonsG erforderlich.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Zu Artikel 1

Indem § 25 KonsG ein neuer Satz 2 angefügt wird, wird die Rechtsgrundlage für einen eigenen Gebührentatbestand der Honorarkonsularbeamten im Rahmen der Antragstellung für Pässe und Personalausweise geschaffen. Dieser betrifft die Erfassung der Daten von Pass- und zukünftig auch von Personalausweis Antragstellern mittels der sogenannten Mobilien Erfassungskomponente sowie die Entgegennahme, Durchsicht auf Vollständigkeit und Weiterleitung der Anträge an die nächste berufskonsularische Vertretung.

Zu Artikel 2

Durch die Anfügung eines Absatzes 2 an § 25 KonsG in der ab dem 1. Oktober 2021 geltenden Fassung wird die rechtliche Grundlage geschaffen, die den Zeitpunkt für die Entstehung der Gebührenschuld im Ausland abweichend von § 4 BGebG festlegt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass durch das Gesetz zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes das AKostG mit Wirkung zum 1. Oktober 2021 aufgehoben wird und dessen spezifische gebührenrechtliche Regelungen für die Besonderheiten des konsularischen Verwaltungshandelns im Ausland in das KonsG überführt werden.

Durch die Anfügung eines zweiten Satzes an § 25a Absatz 1 KonsG, der in der ab dem 1. Oktober 2021 geltenden Fassung die Gebühren- und Auslagenerhebung von Honorarkonsularbeamten betrifft, bleibt der durch Artikel 1 Nummer 1 dieses Gesetzes eingeführte Gebührentatbestand für Honorarkonsularbeamte erhalten.

III. Alternativen

Zu Artikel 1

Beibehaltung des Status Quo, d.h. Finanzierung der Tätigkeiten der Honorarkonsularbeamten über für die Beteiligten sehr aufwändige und deshalb immer seltener gewährte Verwaltungskostenzuschüsse, die zudem zu Lasten des Bundeshaushalts gehen. Dies hätte aller Voraussicht nach zur Folge, dass immer weniger Honorarkonsularbeamte bereit wären, Anträge auf Ausstellung von Ausweispapieren anzunehmen, so dass Antragsteller auf oft weit entfernte berufskonsularische Vertretungen angewiesen wären. Zudem wäre damit zu rechnen, dass fachlich geeignete Persönlichkeiten für die Ausübung der Tätigkeit eines Honorarkonsuls immer schwieriger zu finden wären.

Zu Artikel 2

Erhebliche Änderung der Arbeitsabläufe bei den Auslandsvertretungen und Anpassung von IT-Anwendungen, die hohe Kosten und Personalaufwand verursachen würden. Begleitend Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Wechselkursanwendung bei Erhebung der Gebühren in Landeswährung.

IV. Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Le-

benssituationen von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Zu Artikel 1

Die Gesetzesänderung ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Insbesondere wird eine Entsprechung zur Schengen-Visa betreffenden Regelung in der Verordnung (EU) 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2016/399 (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1) geändert worden ist, hergestellt. Die in der Gesetzesänderung beschriebene Annahme von Anträgen im Pass- und Personalausweisverfahren entspricht tatbestandlich derjenigen in Artikel 43 Absatz 6 Buchstabe c der Verordnung (EU) 810/2009.

Zu Artikel 2

Die Gesetzesänderung ist ebenfalls mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Die Entstehung der Gebührenschuld wird damit der Regelung in Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung (EU) 810/2009 für die Entrichtung der Gebühr für Schengen-Visa angepasst.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Zu Artikel 1

1. Die Schaffung eines Gebührentatbestands für Honorarkonsularbeamte für die auf Antrag erfolgende Erfassung der biometrischen Daten der Pass- und zukünftig auch der Personalausweis Antragsteller sowie für die Entgegennahme, Durchsicht auf Vollständigkeit und Weiterleitung der Anträge an die nächste berufskonsularische Vertretung führt in Anbetracht des Umstands, dass die Honorarkonsularbeamten die für ihre Amtshandlungen zu erhebenden Gebühren gemäß § 26 Absatz 1 Satz 1 KonsG für sich beziehen, zu erheblicher Verwaltungsvereinfachung: Sie lässt aufwändige Verwaltungszuschlussverfahren obsolet werden und vermeidet damit unnötige Bürokratie. Jenseits dessen führt sie nicht zu wesentlichen verwaltungsorganisatorischen Verschiebungen.
2. Die Aufhebung der gegenstandslosen Berlin-Klausel und der Klausel zum Inkrafttreten führt zu einer Rechtsbereinigung.

Zu Artikel 2

Die Festlegung des Entstehungszeitpunkts einer Gebühr mit Antragstellung bei einer Auslandsvertretung oder einem Honorarkonsularbeamten vermeidet eine Zunahme der Arbeitsschritte und daraus folgende notwendige höhere Personalausstattung in den Konsularabteilungen der Auslandsvertretungen. Die im Einsatz befindlichen IT-Anwendungen können weiterverwendet werden; bewährte Arbeitsstrukturen bleiben bestehen.

Für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft führt die Änderung zu mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit, für welche Dienstleistungen zu welchem Zeitpunkt Kosten entstehen. Dies erleichtert die Rechtsanwendung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Zu Artikel 1

Die Maßnahmen tragen zur Nachhaltigkeit bei, weil unnötigem Verwaltungsaufwand vorgebeugt wird. Bürokratisch aufwändige Verwaltungszuschlussverfahren entfallen wie unter I. dargelegt. Der durch einen Gebührenatbestand der Honorarkonsularbeamten geschaffene Finanzkreislauf findet in den Grenzen des Gastlandes statt.

Zu Artikel 2

Die Fälligkeit der Gebührenschuld schon bei Eingang eines Antrags führt zu einer Einsparung großer Mengen Papier und Toner: Anderenfalls müsste den Antragstellern zusätzlich zu dem bei Entstehung der Gebührenschuld ohnehin (gemäß § 13 BGebG) erforderlichen schriftlichen Festsetzungsbescheid zunächst ein Kassenzettel für die Entrichtung der Sicherheitsleistung ausgehändigt werden. Fallen die Fälligkeit der Gebührenschuld und die Zahlung zeitlich zusammen, da eine Sicherheitsleistung nicht erforderlich ist, können Festsetzungsbescheid und Zahlungsbestätigung in einem Schriftstück zusammengefasst werden. Anderenfalls müsste der Verwaltungsvorgang in zwei Schritten erfolgen, was mehr Arbeitsaufwand sowie Papier erforderte. Hierdurch kann mithin der Verbrauch von zusätzlichen ca. 1,5 Millionen Blatt Papier jährlich verhindert werden.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Änderung des KonsG werden Ausgaben für die Anpassung von IT-Anwendungen für die Aufgabenerfüllung eingespart und eine Personalaufstockung vermieden.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht insgesamt eine geringfügige jährliche Entlastung des Erfüllungsaufwands.

Für Bürgerinnen und Bürger wird die Option geschaffen, sich bei Abgabe eines Antrags auf Ausstellung eines Reisepasses oder Personalausweises bei einem Honorarkonsular-

beamten von der Reise zur zuständigen Auslandsvertretung finanziell und zeitlich zu entlasten. Durch die im Ausland überwiegend großen Entfernungen zwischen Wohnort des Antragstellers und Auslandsvertretung oder aufgrund geographischer Gegebenheiten (Inselstaaten) sind die Kosten der Anreise per Flugzeug oder Schiff aber auch per PKW sowie der entsprechende Zeitaufwand, ggf. verbunden mit Übernachtungskosten, im Einzelfall hoch. Der Antragsteller kann bei Abgabe seines Antrags bei einem Honorarkonsularbeamten ein Vielfaches einsparen. Dies gilt insbesondere für Familien.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergeben sich unmittelbar keine Änderungen des Erfüllungsaufwands.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht mittelfristig ein geringfügiger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand, der durch entsprechende Gebühreneinnahmen kompensiert wird.

Den Honorarkonsularbeamten entsteht im Einzelfall bei Entgegennahme und Weiterleitung eines Passantrags kein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand, da die in den Artikeln 1 Nr. 1 bzw. 2 Nr. 2 beschriebene Leistung derjenigen entspricht, die Honorarkonsularbeamte bislang in rd. 55.000 Fällen jährlich bereits erbringen. Mit Blick auf die Fallzahlen wird für die unmittelbar bevorstehenden Jahre ebenfalls keine wesentliche Veränderung erwartet. Auch mittelfristig wird keine Verdoppelung, sondern ggf. eher eine hälftige Zunahme zugrunde gelegt.

Der durch die Honorarkonsularbeamten für ihre Leistung vorzunehmenden Gebührenerhebung steht der Wegfall des bisherigen Verwaltungsaufwands für finanziellen Ausgleich, u.a. beim Verwaltungskostenzuschuss, gegenüber. Der Erhebungsvorgang wird durch Gebühreneinnahmen kompensiert.

5. Weitere Kosten

Für Bürgerinnen und Bürger entstehen zusätzliche jährliche Gebühren in geringfügiger Höhe, soweit sie sich dafür entscheiden, die Dienstleistung eines Honorarkonsularbeamten in Anspruch zu nehmen.

Der Größenordnung nach könnte sich eine Gebühr vorbehaltlich der für ihre Kalkulation maßgeblichen Kriterien bis zur hälftigen, an Auslandsvertretungen bestehenden Passgebühr ergeben, vgl. § 15 Passverordnung, u.a. Abs. 1 Nr. 1. a) i.V.m. Abs. 3.

VIII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist nicht angezeigt, da es sich um eine grundlegende Regelung der Gebührenpflicht und -erhebung handelt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Konsulargesetzes)

Zu Nummer 1

Dem § 25 KonsG wird ein zweiter Satz hinzugefügt, der Honorarkonsularbeamten sowohl für die Erfassung der für Pass- und Personalausweisverfahren erforderlichen Daten als auch die Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung der Anträge eine Gebühr verschafft, die sie gemäß § 26 Absatz 1 Satz 1 KonsG für sich beziehen. Satz 1 des § 25 KonsG bestimmt zunächst „Für konsularische Amtshandlungen werden Kosten (Gebühren und Auslagen) nach besonderer gesetzlicher Regelung erhoben.“ Mit der im zweiten Satz geschaffenen Bezugnahme auf den ersten („Dies gilt auch ...“) wird geregelt, dass sich die Erstattung der verwaltungsmäßigen Kosten nach dem Auslandskostengesetz richtet, ohne dass die Voraussetzungen von dessen § 1 Absatz 1 gegeben sein müssen. Dieser Gebührentatbestand stellt einen anteiligen Ausgleich für die finanziellen Aufwendungen der für die Tätigkeit der Honorarkonsularbeamten notwendigen Infrastruktur dar, insbesondere Kosten der Anmietung von Räumlichkeiten sowie der Gehaltszahlung an Angestellte. Damit wird die Bereitstellung der Serviceleistungen für Auslandsdeutsche sichergestellt. Zugleich wird Bürokratie abgebaut, weil aufwändige Verwaltungszuschnittsverfahren weitgehend obsolet werden.

Zu Nummer 2

Die Berlin-Klausel des § 30 KonsG ist gegenstandslos und wird deshalb aufgehoben. Die Regelung zum Inkrafttreten in § 31 KonsG ist ebenfalls gegenstandslos und wird aufgehoben.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Konsulargesetzes zum 1. Oktober 2021)**Zu Nummer 1**

Das AKostG als Lex specialis für die Auslandsvertretungen und Honorarkonsularbeamten zur Erhebung von Gebühren und Auslagen wird durch Artikel 4 Absatz 40 des Gesetzes zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) mit Wirkung zum 1. Oktober 2021 aufgehoben. Ab diesem Zeitpunkt gilt das BGebG auch für den Bereich des Auswärtigen Dienstes. Weiterhin notwendige Sonderregelungen für die Auslandsvertretungen und die Honorarkonsularbeamten sind ab dem 1. Oktober 2021 in das KonsG aufgenommen. Die nachfolgenden Änderungen beziehen sich auf die ab 1. Oktober 2021 geltende Fassung des KonsG.

Bei den Vorarbeiten zur Umsetzung des BGebG für den Geschäftsbereich des Auswärtigen Dienstes wurde festgestellt, dass der veränderte Zeitpunkt für das Entstehen der Gebührenschuld erhebliche Probleme für die Arbeit der Auslandsvertretungen sowie der Honorarkonsularbeamten aufwirft:

- Bei einem Teil der Amtshandlungen (z.B. Ausstellung eines Reisepasses) wird aufgrund der für die Bearbeitungsschritte benötigten Zeit das Ergebnis der Amtshandlung (im Nachfolgenden Produkt genannt, z.B. Reisepass, beglaubigtes Dokument) auf dem Postweg ausgeliefert, um den Kunden eine erneute Vorsprache mit häufig langen Anreisen und damit verbundenen Kosten zu ersparen. Dies dient auch der Entlastung der Räumlichkeiten und der Personalausstattung der Auslandsvertretungen.
- Der Gebührenbescheid könnte erst zusammen mit dem Produkt übersandt werden. Bei Säumigkeit oder Zahlungsunwilligkeit von Kunden bestünde jedoch keine Möglichkeit zur Durchsetzung der Gebührenforderung, weil deutsche Gebührenbescheide im Ausland nicht vollstreckbar sind oder die Vollstreckbarkeit selbst in Europa nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten und Zeitaufwand hergestellt werden könnte. Ohnehin wäre die für das Betreiben der Vollstreckung erforderliche Personalkapazität nicht vorhanden.
- Eine Einziehung der Gebühr nach Beendigung der Amtshandlung, aber vor Übermittlung des Produkts würde den Bearbeitungszeitraum für die Kunden z.T. wesentlich verlängern. Für die Auslandsvertretungen wäre der Arbeitsaufwand erheblich, weil keine einheitlichen Zahlungswege, z.B. Banküberweisung, im Ausland existieren sowie keine zentrale Rechnungstellung und automatische Verarbeitung wie im Inland über die Bundeskassen möglich wäre. Der Arbeitsaufwand würde eine höhere Personalausstattung erfordern.
- Eine Zug-um-Zug-Abwicklung scheidet ebenfalls aus, da für einen Großteil der Antragsteller die Kosten für eine Anreise zwecks persönlicher Abholung des Produkts unverhältnismäßig wären. Selbst wenn ein Antragsteller zur persönlichen Abholung vorsprechen, aber die Zahlung verweigern würde, könnte zwar die Aushändigung des Produkts verweigert werden, die Leistung wäre jedoch erbracht und die Kosten blieben ungedeckt.
- Für die Gebühren der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) für nationale Visa wurde deshalb der Zeitpunkt der Entstehung der Gebühr in § 69 Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes mit Wirkung vom 13. Juli 2017 auf die Antragstellung festgelegt. Die Gebühren für

Schengen-Visa entstehen gemäß § 10 der Verordnung (EU) 810/2009 ebenso bei Antragstellung. Eine Unterscheidung der Entstehung der Gebühr nach Produkt (Aufenthaltsgesetz und Visakodex für Visum einerseits, BGebG für Pass, Personalausweis und sonstige Amtshandlungen andererseits) im Rahmen der kassenmäßigen Verarbeitung der Einnahmen wäre aus Kapazitäts- und Kostengründen auf Jahre nicht umsetzbar und den Kunden auch nicht zu vermitteln.

Mit dem Ziel einer empfängerorientierten Lösung einerseits und der Berücksichtigung der Arbeitsbelastung und Personalausstattung bei den Auslandsvertretungen sowie der Vermeidung von Einnahmeausfällen andererseits wäre sodann grundsätzlich bei Antragstellung eine Sicherheitsleistung gemäß § 15 BGebG für die entstehenden Gebühren zu erheben. Dies würde indes ein neues Problem aufwerfen:

Die Zahlung der Gebühren erfolgt in vielen Gastländern, darunter insbesondere auch solchen mit hohem konsularischen Aufkommen, bar in Landeswährung, weil Euros als Währung nicht verfügbar sind und weitreichend verwendbare Kreditkarten nicht existieren. Damit würde es bei den Amtshandlungen zwischen der Erhebung der Sicherheitsleistung und der Beendigung der Amtshandlung zu Wechselkursänderungen kommen. Das hätte Rückerstattungen oder Nacherhebungen von Differenzbeträgen in Landeswährung zur Folge. Der Arbeitsanfall würde sich wesentlich erhöhen, was Auswirkungen auf die Personalausstattung nach sich zöge.

Zudem müssten mehrere IT-Anwendungen für die Bearbeitung konsularischer Amtshandlungen mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand angepasst werden.

Der neue § 25 Absatz 2 KonsG legt fest, dass Gebühren für die Tätigkeiten von Auslandsvertretungen bzw. Honorarkonsularbeamten, sofern ein Antrag erforderlich ist, bereits im Zeitpunkt der Antragstellung entstehen. Dadurch wird eine Einheitlichkeit zur Erhebung der Visagebühren hergestellt und auf diese Weise erheblicher Verwaltungsaufwand für die Auslandsvertretungen vermieden. Für die Antragsteller entsteht damit mehr Klarheit und Transparenz in Bezug auf Wechselkurse bei Begleichung der Gebühren in Landeswährung.

Zu Nummer 2

Durch das Gesetz zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 18. Juli 2016 wird der wesentliche Inhalt des bisherigen § 25 KonsG sinngemäß in den § 25a KonsG überführt. Dem § 25a Absatz 1 KonsG wird nunmehr durch dieses Gesetz ein zweiter Satz angefügt, der festlegt, dass es sich bei der auf Antrag erfolgenden Erfassung der Daten (einschließlich der biometrischen Identifikatoren), der Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung von Anträgen im Pass- und Personalausweisverfahren um eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung der Honorarkonsularbeamten handelt. In der Folge können Honorarkonsularbeamte gemäß den § 25 Absatz 1 und 25a Absatz 1 Satz 1 und 2 KonsG weiterhin für die Entgegennahme, Durchsicht und Weiterleitung von Anträgen in Pass- und Personalausweisverfahren Gebühren erheben und werden hierdurch hinsichtlich der für diese Tätigkeiten anfallenden Aufwendungen finanziell entlastet.