

# Evaluation der konsularischen Dienstleistungen der Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die konsularischen Dienstleistungen der Schweizer Vertretungen im Ausland geprüft. Die sich wandelnden Bedürfnisse und die steigende Nachfrage machen eine Anpassung des Dienstleistungsangebots erforderlich. Letzteres lässt sich in drei Gruppen unterteilen: Dienstleistungen für im Ausland lebende Schweizer, die Unterstützung für Schweizer Reisende und die Bearbeitung von Visa-Anträgen. Ende 2021 waren rund 788 000 Schweizer bei einer konsularischen Vertretung registriert.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verfügt über 94 Konsularcenter und -abteilungen, die sich auf Botschaften und Generalkonsulate verteilen. Die damit verbundenen Ausgaben des EDA belaufen sich auf 128 Millionen Franken, das sind 27 % der Kosten für sein Aussennetz. Das EDA setzt rund 540 Vollzeitstellen (FTE) für konsularische Aufgaben ein, 60 % davon für Dienstleistungen für Schweizer und 40 % für die Bearbeitung von Visa. Vor der COVID-19-Pandemie erwirtschaftete das EDA mit seinen Dienstleistungen Einnahmen von 43 Millionen Franken pro Jahr, davon 34 Millionen für Visa.

Die EFK ist insgesamt der Ansicht, dass das EDA über eine Strategie und die notwendigen Instrumente und Indikatoren für die Verwaltung der konsularischen Dienstleistungen und deren Entwicklung verfügt. Sie hält es für erforderlich, die Anstrengungen im Bereich der digitalen Transformation zu verstärken, indem die Nutzung digitaler Dienste gefördert und das konsularische Personal stärker in deren Entwicklung einbezogen wird. Die regionalen Konsularcenter sind funktionsfähig, sofern sie motiviertes Personal haben und Führungskompetenzen entwickeln, um sie zu leiten.

### Strategische Vision mit Potenzial für digitale Dienste

Die konsularischen Dienstleistungen stehen beim EDA im Mittelpunkt, da sie für die Öffentlichkeit der sichtbarste Tätigkeitsbereich des Departements sind. Das Auslandschweizergesetz von 2015 bietet weitaus grosszügigere Rahmenbedingungen, als in anderen Ländern. Die Deckung der Dienstleistungskosten steht nicht im Vordergrund und es gibt keine gestaffelten Preise. Das EDA hat eine strategische Vision mit Fokus auf die Entwicklung des digitalen Angebots erarbeitet. Letzteres ergänzt das bestehende Angebot, damit auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen eingegangen werden kann. Der Online-Schalter wird nach wie vor kaum genutzt, weniger als anfänglich erwartet.

In den Vertretungen werden die Dossiers der Auslandschweizer in Papierform aufbewahrt. Ohne elektronische Archivierung und digitalisierte Dossierführung ist es schwierig, das Personal zu papierlosem Arbeiten zu bewegen. Darüber hinaus sehen die Mitarbeitenden im Ausbau des digitalen Angebots eine Bedrohung ihres Arbeitsplatzes. Sie müssen stärker in den kulturellen Wandel eingebunden werden. Für ein bestmögliches Ergebnis müssen auch die Nutzer von Anfang an in die Entwicklung eines Online-Dienstes einbezogen werden.

Das EDA ist von IT-Projekten abhängig, die von anderen Ämtern entwickelt wurden, zum Beispiel bei Belangen, die den Zivilstand, Umzugsmeldungen, Renten oder Identitätsausweise betreffen. Die fehlende Standardisierung beim Datenaustausch stellt ein Hindernis dar. Da die Schnittstellen nicht automatisiert sind, werden Dokumente per Post oder E-Mail versandt.

### **Bei guter Koordination mit anderen Diensten, vorhandener Führungskompetenz und engagiertem Personal funktionieren die regionalen Konsularcenter**

Das EDA hat die Zahl der konsularischen Vertretungen verringert. Seit 2011 hat es regionale Konsularcenter eingerichtet, die mehrere Länder abdecken und von denen es mittlerweile 16 gibt. Sie funktionieren, vorausgesetzt, dass sie sich eng mit den anderen Konsularbezirken und Honorarkonsulen abstimmen. Zudem muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Online- und mobilen Diensten gefunden werden. Die Honorarkonsule sind ein wichtiges Bindeglied und haben oft mehr Aufgaben als in ihrem Pflichtenheft standardmässig vorgesehen.

Die Leitung eines regionalen Konsularcenters erfordert Erfahrung sowie Führungs- und Sozialkompetenzen, die es zu fördern gilt und bei der Einstellung berücksichtigt werden sollten. Das konsularische Personal ist angesichts der aktuellen Entwicklungen, der Konsulatschliessungen, der Regionalisierung und der Digitalisierung mit viel Ungewissheit konfrontiert. Die von der Zentrale in Bern eingeschlagene Richtung wird als weit entfernt von der Realität vor Ort empfunden.

### **Dienstleistungsqualität, ein breites Aufgabenspektrum und Engagement, um Schweizer in Not zu helfen**

Seit 2010 hat das EDA seine Kundenorientierung verstärkt und die Qualität der Dienstleistungen verbessert. Die Zahl der Beschwerden ist zurückgegangen. Das Personal muss zahlreiche Dienstleistungen verwalten und erhält etliche Auskunftsgesuche über verschiedene verfügbare Kanäle. Die Mitarbeitenden sind mit negativen Reaktionen von Kunden konfrontiert, die rasche Antworten erwarten oder nicht verstehen, warum die Bearbeitung ihres Dossiers Zeit in Anspruch nimmt. Dies wirft die Frage auf, wie zugänglich und klar die Informationen im Internet sind. Die Kunden ziehen es häufig vor, einen konsularischen Dienst direkt zu kontaktieren.

Die Fälle von konsularischem Schutz sind seltener geworden, ca. 650 pro Jahr. Sie erfordern eine besondere Überwachung und ein rasches Eingreifen. Bei der Bewältigung von Krisen – etwa hundert Ereignisse im Jahr – werden die Vertretungen vom Krisenmanagement-Zentrum des EDA unterstützt. Die Pandemie, eine der grössten Krisen, die das EDA im Ausland zu bewältigen hat, hat ein grosses Engagement der verschiedenen Dienste mit einem gut koordinierten Vorgehen und einer an die jeweiligen Umstände angepassten Strategie gezeigt.

### **Visa: ein risikobehafteter Bereich, für den eine Vielzahl von Regeln gelten**

Vor den pandemiebedingten Reisebeschränkungen wurden über 630 000 Visa-Anträge pro Jahr bearbeitet. Von allen konsularischen Dienstleistungen weist dieser Bereich das höchste Risiko auf, zum Beispiel in Bezug auf Korruption. Das EDA ist sich dessen bewusst. Für Visa gelten zahlreiche Regeln, die im Rahmen des Schengen-Abkommens festgelegt wurden. Es wird eng mit den Vertretungen der sogenannten Schengen-Staaten zusammengearbeitet, um die Praxis bei der Visavergabe zu überwachen.

Die Interne Revision des EDA befasst sich regelmässig mit diesem Thema, und die Europäische Union führt selbst Evaluationen durch. Die Ergebnisse sind insgesamt gut. Zu den Punkten, die laut der EFK ebenfalls Beachtung finden sollten, gehören eine regelmässige Aktualisierung der lokalen Risiken, Verfahrenskontrollen und die Beauftragung von Testantragstellern (*mystery clients*).

**Originaltext auf Französisch**