

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Jens Ackermann,
Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/2114 –**

Umsetzung des ADS-Abkommens

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 1. Juli 2002 haben der damalige Bundeswirtschaftsminister und der stellvertretende Vorsitzende der staatlichen chinesischen Tourismusbehörde CNTA ein Memorandum of Understanding über die Durchführung von Gruppenreisen chinesischer Staatsbürger nach Deutschland (ADS) unterzeichnet. Gegenstand des Memorandums of Understanding sind nur Gruppenreisen nach Deutschland. Das Memorandum enthält vier wesentliche Elemente:

1. das Erstellen von Listen mit an der Organisation von Gruppenreisen nach Deutschland interessierten Reiseagenturen;
2. die Beantragung von Visa bei Gruppenreisen;
3. Vorgehen bei illegalem Verbleib und
4. Intensivierung der Zusammenarbeit.

Im Oktober 2003 haben die Europäische Union und China die Öffnung des europäischen Reisemarkts für chinesische Touristen vereinbart. Das entsprechende Abkommen für die Erleichterung chinesischer Pauschalreisen in die Europäische Union wurde bei einem Gipfeltreffen des amtierenden EU-Ratsvorsitzenden und des EU-Kommissionspräsidenten mit dem chinesischen Ministerpräsidenten in Peking unterzeichnet. Damit hat die Europäische Union für chinesische Pauschalurlauber den Status eines autorisierten Ziellandes erhalten und die Verfahren für die Erteilung von Visa wurden deutlich erleichtert.

1. Wie haben sich die Besucherzahlen chinesischer Touristen nach der Unterzeichnung des ADS-Abkommens in Deutschland entwickelt?

Das Memorandum of Understanding zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China zur Durchführung von Gruppenreisen chinesischer Staatsbürger nach Deutschland ist am 1. Juli 2002 unterzeichnet worden. Ab Februar 2003 wurden auf seiner Grundlage entsprechende Gruppenreisen nach Deutschland organisiert. Am 12. Februar 2004 haben die Europäische Union

und die Staatliche Tourismusverwaltung der VR China (CNTA) ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, das Reisen chinesischer Touristengruppen in die EU-Mitgliedstaaten erleichtert. Das EU-Memorandum ist am 1. Mai 2004 in Kraft getreten, Reisen auf seiner Grundlage finden seit September 2004 statt. Das deutsch-chinesische Memorandum wird nicht mehr angewendet.

Seit 2002 haben sich die Besucherzahlen von Touristen aus China (einschl. Hongkong) in Deutschland wie folgt entwickelt:

Jahr	Ankünfte (in 1 000)	Entw. zum Vorjahr	Übernachtungen (in 1 000)	Entw. zum Vorjahr
2002	270	14,3 %	573	11,6 %
2003	268	– 0,7 %	578	0,9 %
2004	387	44,4 %	789	36,5 %
2005	418	8,0 %	853	8,1 %
2006	79 ¹	14,3 % ²	200	16,5 %

¹ Angaben bei Ankünften und Übernachtungen für Januar bis März 2006.

² Entwicklung der Ankünfte und Übernachtungen gegenüber Januar bis März 2005.

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden

Bei der Bewertung statistischer Angaben zu Ankünften und Übernachtungen ist hier und in den Antworten zu den Fragen 2 und 7 Folgendes zu beachten:

1. Bei der Zahl der Ankünfte in Deutschland handelt es sich um Ankünfte in Beherbergungsstätten mit mehr als 8 Betten. Bei Rundreisen und Übernachtungen in verschiedenen Beherbergungsstätten in Deutschland ist demzufolge eine Mehrfacherfassung der Ankünfte möglich.
2. ADS-Touristen werden in der amtlichen Statistik nicht separat ausgewiesen. Die Ankünfte und Übernachtungen umfassen demzufolge alle chinesischen Staatsbürger, d. h. ADS-Touristen, Geschäftsreisende, Besucher von Verwandten und Freunden usw.
3. Die Ankünfte und Übernachtungen umfassen auch Bürger aus Hongkong (für die das ADS-Abkommen nicht gilt).

2. Welche Städte und Regionen haben in besonderer Weise von dem ADS-Abkommen und dem Besuch chinesischer Touristen profitiert?

Chinesische Touristen bevorzugen in Europa Städtereisen und besuchen in der Regel mehrere europäische Länder. In Deutschland konzentriert sich der Aufenthalt meist auf die in China bekannten größeren deutschen Städte, die in die Reiserouten der Veranstalter einbezogen sind. So entfielen von den rund 853 000 Übernachtungen chinesischer Gäste in Deutschland im Jahr 2005 359 000 (mehr als 42 Prozent) auf die Magic Cities:

Frankfurt	94 546
München	78 362
Berlin	64 382
Köln	2 650
Hamburg	26 672
Düsseldorf	26 778

Stuttgart	23 117
Hannover	9 239
Dresden	3 134

Im Hinblick auf kleinere und mittlere Städte finden Reisen hauptsächlich nach Heidelberg und Trier statt.

3. Wie bewertet die Bundesregierung das ADS-Abkommen für den Tourismusstandort Deutschland?

Für die Entwicklung des deutschen Incoming-Tourismus ist das ADS-Verfahren auf Grund der Politik der chinesischen Regierung in Bezug auf touristische Gruppenreisen aus China in das Ausland derzeit notwendig. Auch wenn ein separater Ausweis der Ankünfte und Übernachtungen von ADS-Touristen in der amtlichen Statistik nicht möglich ist, lässt die Entwicklung der Ankünfte und Übernachtungen in Deutschland erkennen, dass seit dem Inkrafttreten des ADS-Memorandums zwischen der EU und China im Jahr 2004 ein erheblicher Zuwachs an Reisen nach Deutschland eingetreten ist. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

China gehört zu den Schwerpunktmärkten der Auslandswerbung der Deutschen Zentrale für Tourismus (DZT) im asiatischen Raum. Die DZT geht davon aus, dass angesichts des großen Potenzials Chinas der Anteil der ADS-Reisenden nach Deutschland in Zukunft zunehmend ansteigen wird.

4. Welche Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten sieht die Bundesregierung zur Verbesserung des bestehenden ADS-Abkommens?

Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keine Notwendigkeit zur Änderung des bestehenden ADS-Abkommens. Entscheidende Bedeutung kommt aus Sicht der Bundesregierung vielmehr der einheitlichen Durchführung des ADS-Verfahrens durch die Schengen-Partner zu. Die Bundesregierung setzt sich insoweit auf europäischer Ebene für eine Vereinheitlichung der Prüfungsstandards im ADS-Verfahren ein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

5. Sind der Bundesregierung Probleme bei der Umsetzung des ADS-Abkommens bekannt, und wenn ja, welche?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

6. Plant die Bundesregierung weitere Initiativen zur Vorbereitung vergleichbarer Abkommen mit anderen Ländern zur Stärkung des Tourismusstandortes Deutschland, und wenn ja, mit welchen Ländern?

Die Bundesregierung plant keine weiteren Initiativen zur Vorbereitung vergleichbarer Abkommen mit anderen Ländern.

Das ADS-Abkommen mit China ist eine Besonderheit und wurde auf Grund der Politik der chinesischen Regierung erforderlich, die eine Vereinbarung zum sog. ADS-Verfahren als Voraussetzung für touristische Gruppenreisen chinesischer Staatsbürger ins Ausland verlangt. Solche Vereinbarungen sind für die Entwicklung des Reiseverkehrs aus anderen Ländern nach Deutschland nicht erforderlich.

7. Wie haben sich die Besucherzahlen chinesischer Touristen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach der Unterzeichnung des Pauschalreiseabkommens zwischen der EU und China entwickelt?

Eine Übersicht über die Ankünfte chinesischer Touristen (einschl. Touristen aus Hongkong) in den EU-Mitgliedstaaten ist als Anlage beigefügt. Grundlage für die Übersicht ist die Statistik der Welttourismusorganisation, die auf den nationalen Statistiken basiert. Für die meisten EU-Mitgliedstaaten weist die Statistik die Ankünfte aus China nicht explizit aus. Im Übrigen wird auf die Anmerkungen zu den statistischen Angaben in der Antwort zu Frage 1 verwiesen.

8. Ist der Bundesregierung bekannt, ob beim Antrags- und Genehmigungsverfahren zwischen den EU-Ländern Unterschiede bestehen, und wenn ja, welche?

Nach Angaben der EU-Kommission wenden die Mitgliedstaaten grundsätzlich die gleiche Liste antragsbegründender Unterlagen, die bei Antragstellung für ein ADS-Visum vorzulegen sind, an. Von einzelnen Mitgliedstaaten werden darüber hinaus noch weitergehende Nachweise verlangt, so etwa Nachweise über die tatsächlichen Übernachtungsbuchungen seitens des Reiseveranstalters in Europa, zusätzliche Arbeitgeberbescheinigungen oder der Nachweis einer die etwaigen Rückführungskosten abdeckenden Versicherung. In Bezug auf Unterschiede bei der persönlichen Vorsprache wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

9. Welcher Anteil der Touristen, die nach Europa reisen wollen, muss bei einem deutschen Visaantrag persönlich erscheinen?

Wie hoch ist der Anteil bei anderen europäischen Ländern?

Die Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen in China bitten ca. 30 Prozent der Antragsteller von ADS-Visa zur persönlichen Vorsprache. Bei den Visastellen der Schengen-Partner beträgt der Prozentsatz der persönlich vorschprechenden ADS-Touristen zwischen 5 Prozent und 50 Prozent.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, ob bei der Beantragung von Visa für Gruppenreisen für den Besuch chinesischer Touristen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union Probleme bestehen, und wenn ja, welche?

Der Bundesregierung sind keine Probleme bei der Beantragung von Visa bekannt, die besonders chinesische Gruppenreisende betreffen. Gegenwärtig werden von den deutschen Auslandsvertretungen in China ca. 11 Prozent der beantragten ADS-Visa nicht erteilt, weil die Antragsteller die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen. Die entsprechende Ablehnungsquote in Bezug auf die Visastellen aller EU-Mitgliedstaaten in China liegt zurzeit bei ca. 7 Prozent. Diese Prozentsätze liegen innerhalb der Bandbreite der in anderen visumpflichtigen Staaten festzustellenden durchschnittlichen Ablehnungsquote.

11. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um bestehende Probleme bei der Erteilung von Visa für Gruppenreisen chinesischer Touristen nach Deutschland zu verhindern?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

12. Ist der Bundesregierung bekannt, ob andere Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Behebung von Problemen bei der Beantragung von Visa für Gruppenreisen ergriffen haben oder ergreifen werden?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Missbrauchsanfälligkeit des ADS-Verfahrens?

Im Jahr 2005 wurden von einzelnen Mitgliedstaaten Missbrauchsfälle gemeldet, wonach insgesamt einige Hundert chinesische Gruppenreisende nicht von Reisen nach Europa zurückgekehrt waren. Die Missbrauchsquote liegt damit deutlich unter 1 Prozent. Dem durch diese Fälle offenbarten Missbrauchspotenzial begegnete die Bundesregierung mit der Einführung ergänzender Verfahrensschritte zum 1. Juli 2005, um das Verfahren im Hinblick auf missbräuchliche Einreisen noch sicherer zu gestalten. Diese Verfahrensschritte sehen für die deutschen Visastellen in China die verstärkte Prüfung von Reiseunterlagen, stichprobenartig oder im Verdachtsfall eine persönliche Vorsprache von ca. 30 Prozent der ADS-Antragsteller sowie eine noch engere Zusammenarbeit mit den Grenzbehörden vor. Alle deutschen Auslandsvertretungen in China überprüfen anhand der Visumbearbeitung im ADS-Verfahren fortlaufend die Vertrauenswürdigkeit der teilnehmenden chinesischen ADS-Reisebüros. In Einzelfällen wurde betroffenen Reisebüros der ADS-Status gänzlich oder vorübergehend entzogen. Die Bundesregierung setzt sich sowohl in Brüssel als auch vor Ort für eine Harmonisierung der diesbezüglichen Praxis ein, um mögliches „Visum-Shopping“ zu verhindern. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 16 verwiesen.

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass chinesische Reisebüros und Speditionen von Schleusern unterwandert wurden bzw. werden?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

15. Wie viele Visa wurden von EU-Mitgliedstaaten insgesamt vergeben, wie viele davon von deutschen Stellen?

Insgesamt wurden seit Beginn der Anwendung des ADS-Abkommens im September 2004 ca. 236 000 Visa an chinesische ADS-Gruppenreisende durch die Visastellen der EU-Mitgliedstaaten in China erteilt. Davon entfallen ca. 46 000 erteilte Visa auf die deutschen Auslandsvertretungen in China.

16. Wie hoch ist der Anteil erschlichener Visa?

Die bislang bekannt gewordenen Missbrauchsfälle ergeben für die Visumerteilung im ADS-Verfahren insgesamt eine Missbrauchsquote von deutlich unter 1 Prozent. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

17. Wie viele chinesische Staatsangehörige kehrten nicht nach China zurück?

Auf die Antwort zu Frage 16 wird verwiesen.

Anlage**Ankünfte chinesischer Touristen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (in 1 000)**

Land	2002		2003		2004	
	Ankünfte aus China	Entwickl. zum Vorj.	Ankünfte aus China	Entwickl. zum Vorj.	Ankünfte aus China	Entwickl. zum Vorj.
Frankreich	*	*	*	*	*	*
Spanien	*	*	*	*	*	*
Italien	162	82 %	126	- 22,2 %	96	- 23,8 %
Österreich	25	- 10,7 %	24	- 4 %	172	616,7
Deutschland	270	14,3 %	268	- 0,7 %	387	44,4 %
Griechenland	*	*	*	*	*	*
Portugal	*	*	*	*	*	*
Niederlande	*	*	*	*	*	*
Schweden	*	*	*	*	*	*
Belgien	113	82,3 %	107	- 5,3 %	114	6,5 %
Tschechische Republik	*	*	*	*	*	*
Polen	5	25 %	4	- 20 %	9	125 %
Ungarn	*	*	*	*	*	*
Zypern	*	*	*	*	*	*
Finnland	45	80 %	41	- 8,9 %	49	19,5 %
Slowenien	*	*	*	*	*	*
Slowakei	2	100 %	1	- 50 %	2	100 %
Malta	1	0 %	*	*	*	*
Estland	*	*	*	*	*	*
Luxemburg	*	*	*	*	*	*
Litauen	1	0 %	1	0 %	1	0 %
Lettland	0,2	50 %	0,2	0 %	0,2	0 %
Großbritannien	64	10,3 %	68	6,2 %	95	39,7 %
Irland	*	*	*	*	*	*
Dänemark	*	*	*	*	*	*

Quelle: Statistik der Welttourismusorganisation

