

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Keuter, René Springer, Joachim Wundrak und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/14862 –**

Mögliche Probleme um die Digitalisierung des nationalen Visumverfahrens

Vorbemerkung der Fragesteller

Das digitale Auslandsportal des Auswärtigen Amts, für welches vor mehr als zwei Jahren die Weichen gestellt wurden und welches nunmehr am 1. Januar 2025 startete, will die digitale Antragstellung im nationalen Visumverfahren an allen 167 Visastellen weltweit ermöglichen. Ziel des Projekts war und ist es, durch die vollständige Digitalisierung des Antragsverfahrens für Visa den Zugang zu erleichtern sowie die Bearbeitungszeit zu verkürzen (www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2692150-2692150).

Das designierte Vorzeigeprojekt der Bundesministerin des Auswärtigen Annalena Baerbock sollte zwar mit einer Revolutionierung der Beantragung von Visa „das modernste Einwanderungsrecht Europas endlich auch ins digitale Zeitalter“ befördern, weist aber nach seinem Start laut aktuellen Medienberichten trotz feierlicher Ankündigung gravierende technische und organisatorische Mängel auf. So seien etwa viele Funktionen und Anträge verkompliziert, nur mancherorts oder überhaupt nicht verfügbar und würden Antragsteller regelmäßig unter Fehlermeldungen einer mangelhaften Software wieder auf die alten analogen Prozesse verwiesen. Vertraute berichteten demnach, dass die Probleme nicht neu seien, noch im November 2024 nur 88 der 167 Visastellen an das Portal angeschlossen gewesen wären sowie, dass die Leitung des Auswärtigen Amts trotzdem für Zwecke einer öffentlichkeitswirksamen Präsentation auf die Umsetzung zum 1. Januar 2025 bestanden habe (www.welt.de/politik/deutschland/plus255054214/Digitales-Visum-Antrag-nicht-verfuegbar-Der-missglueckte-Start-von-Baerbocks-Vorzeigeprojekt.html).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Visadigitalisierung ist ein zentrales Element des Aktionsplans Visabeschleunigung, mit dem das Auswärtige Amt Anfang 2023 die Modernisierung des Visumverfahrens in Angriff genommen hat.

Begonnen hat das Auslandsportal als Teil der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes. Das Auslandsportal bietet Konsularkunden weltweit ein modernes und jederzeit zugängliches Verwaltungsangebot. Dabei deckt es Rahmenbedingungen von hochentwickelten Industriestaaten bis zu Visastellen in Krisensitua-

tionen an 167 Standorten ab und verbessert den Zugang zum Visumverfahren für Fachkräfte, angehende Studierende und Auszubildende und Personen, die im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland langfristig einreisen dürfen.

Das Auslandsportal wird von Seiten der Expertinnen und Experten sowie der Praxis ausgesprochen positiv bewertet: Der Beirat zur Digitalstrategie hat das Vorhaben als gelungenes Beispiel erfolgreicher Ende-zu-Ende-Digitalisierung in der Verwaltung und die Vorgehensweise, von der Einbeziehung der Nutzerperspektiven bis hin zum modularen Vorgehen, ausdrücklich gelobt. Die positive Wahrnehmung zieht sich auch durch die Breite der Medienberichterstattung im In- und Ausland. Die kritische Berichterstattung in der Endphase (jeweils derselbe Artikel in zwei Medien einer Verlagsgruppe) beschränkte sich auf Spekulationen, aus welchen Gründen das Projekt die politisch gesetzten Ziele nicht erreichen könne.

1. Warum hat das Auswärtige Amt das Programm trotz berichteter und ihm offenbar bekannter Mängel (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) zum 1. Januar 2025 gestartet?
17. Welche Funktionen und Möglichkeiten soll insgesamt ein in diesem Sinne nach Auffassung der Bundesregierung funktionsfähiges Portal bieten?

Die Fragen 1 und 17 werden gemeinsam beantwortet.

Mit der Digitalisierung des nationalen Visumverfahrens zum 1. Januar 2025 sollten zwei wesentliche Ziele erreicht werden:

Alle 167 Visastellen sollten an das Auslandsportal technisch angebunden und damit grundsätzlich in die Lage versetzt werden, das Auslandsportal zu nutzen. Dieses Ziel wurde erreicht: Mitte Dezember 2024 wurde die letzte Gruppe der Visastellen angebunden.

Zweites Ziel war die Digitalisierung der weltweit relevanten Visumanträge. Hierzu wurden in den Jahren 2023 und 2024 die Visumanträge aus den Bereichen Visa zur Erwerbstätigkeit, Visa zu Studium und Studienbewerbung, Visa für Aus- und Fortbildung und Visa zur Familienzusammenführung, insgesamt 28 einzelne Leistungen (Rechtsgrundlagen) digitalisiert. Diese wurden zur zugänglicheren Nutzerführung teilweise in dynamischen Antragsbündeln zusammengefasst und Ende November 2024 fertiggestellt.

Insofern in der zitierten Berichterstattung auf mutmaßliche Mängel verwiesen wird, kann seitens der Bundesregierung nicht nachvollzogen werden, worin diese bestehen sollten. Die gesetzten Ziele wurden erreicht, alle zur Verfügung gestellten Funktionen wurden nach ausgiebigen Softwaretests in jeweils mehrwöchiger Pilotierung auf ihre Praxistauglichkeit im Echtbetrieb überprüft und haben sich in diesen Phasen bewährt. Die Online-Antragstellung selbst wird seit über zweieinhalb Jahren in der Praxis mit großem Erfolg und sehr positivem Feedback von Antragstellenden wie Mitarbeitenden genutzt und hat sich bewährt.

2. Wer trägt die Verantwortung für die Inbetriebnahme des in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Programms zum 1. Januar 2025?

Die Digitalisierung des nationalen Visumverfahrens zum 1. Januar 2025 war eine zentrale politische Entscheidung zur Modernisierung der Visumpraxis. Zur Umsetzung wurde ein modulares Vorgehen entwickelt, bei dem über den Entwicklungszeitraum zum politischen Zieldatum hin jeweils einzelne Funktionen

entwickelt, umgesetzt, getestet und pilotiert und neue Auslandsvertretungen angebunden wurden.

3. Warum hat das Auswärtige Amt in seiner Ankündigung am 1. Januar 2025 impliziert, das Auslandsportal stehe bereits vollumfänglich zur Verfügung, wenngleich es zumindest einräumt, Funktionen würden zum Stand Januar 2025 z. T. „pilotiert“ und „sukzessive [...] freigegeben“ (vgl. die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Medienberichte)?

Pilotierung bedeutet im Digitalisierungsprozess, dass alle neu zur Verfügung gestellten Funktionen und Elemente im Echtbetrieb an einer Auswahl von Visastellen einem Praxistest unterzogen werden. So wurde auch mit den Antragsarten und Funktionen verfahren, die zum 1. Januar 2025 an allen Visastellen technisch verfügbar waren: Sie wurden seit dem 23. November 2024 pilotiert.

Nach Abschluss der Pilotierung erfolgt die Freigabeentscheidung. Mit Blick auf die seit 23. November 2024 pilotierten und zum 1. Januar 2025 allen Visastellen technisch zur Verfügung stehenden Anträge wurde den Visastellen die Freigabe sukzessive zum Jahreswechsel kommuniziert.

4. Wurde nach Auffassung der Bundesregierung zum 1. Januar 2025 das „modernste Einwanderungsrecht Europas endlich auch ins digitale Zeitalter“ befördert, wie von der Bundesministerin des Auswärtigen Annalena Baerbock verheißen (vgl. die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Medienberichte; bitte begründen)?

Ja, auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Wie bewertet die Bundesregierung, dass die Visastellen kritisieren, dass das Portal die Prüfungen nicht beschleunige, sondern verlängere (vgl. die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Medienberichte)?

Insofern die Frage auf einen einzelnen Bericht im Spektrum der breiten Berichterstattung zur Visadigitalisierung verweist, kann seitens der Bundesregierung nicht nachvollzogen werden, woher diese Einschätzung rühren könnte, die sämtlichen Erhebungen und Praxiserfahrungen widerspricht.

In der Praxis bestätigt sich die erwartete Beschleunigungswirkung: Termine sind sehr viel kürzer und in der Regel sehr gut vorbereitet, die Antragsqualität wird durch die schrittweise Führung der Antragstellenden verbessert und ermöglicht in vielen Fällen eine schnellere Bearbeitung.

Tatsächlich ändert sich durch die Visadigitalisierung allein die Struktur der Abläufe. So wird die Vollständigkeit der Unterlagen nicht mehr in einem sehr langen Termin geprüft, sondern zuvor bei der Online-Bearbeitung. Etwaige im Termin ausführlich zu erklärende Nachforderungen werden nun mit einem einfachen Klick an die Antragstellenden geschickt. Diese Umstellung in der Arbeitsweise wurde im vergangenen Jahr in über 90 Informationsveranstaltungen begleitet.

6. Wie viele der 167 Visastellen bieten das digitale Visumverfahren zum Stand Januar 2025 tatsächlich im vorgesehenen vollen Umfang an, und welche sind das (bitte benennen)?

Alle 167 Visastellen sind technisch an das Auslandsportal angebunden und alle 28 Antragskategorien sind technisch verfügbar.

Wie vorgesehen, wird das Auslandsportal gegenwärtig von fünf der 167 Visastellen aus technischen bzw. organisatorischen Gründen noch nicht genutzt.

Ebenso planmäßig wird die Breite der Nutzung durch eine Visastelle anhand der spezifischen Rahmenbedingungen an den 167 Standorten beurteilt, um ein optimales Zusammenwirken von Rahmenbedingungen und Onlineangebot sicherzustellen. Dies kann zeitweilig dazu führen, dass verfügbare Online-Antragsstrecken situationsabhängig und punktuell nicht aktiv genutzt werden.

7. Welche Anträge und Funktionen sind an welchen Visastellen zum Stand Januar 2025 nicht verfügbar (bitte benennen und aufschlüsseln)?

Alle 28 Antragskategorien und alle gegenwärtig vorgesehenen Funktionen sind an allen 167 Visastellen technisch verfügbar.

8. Welche technischen oder organisatorischen Hindernisse verhindern nach Auffassung der Bundesregierung eine flächendeckende Verfügbarkeit des digitalen Visumverfahrens?

Das digitale Visumverfahren ist technisch weltweit flächendeckend verfügbar. Es sind keine organisatorischen Aspekte erkennbar, die die flächendeckende Verfügbarkeit verhindern könnten, insofern als die Infrastruktur für Antragsannahme und Bearbeitung für die 167 Visastellen zentral durch das Auswärtige Amt bereitgestellt wird.

9. Wie hoch waren die Gesamtkosten für die Entwicklung und Implementierung des digitalen Visumportals bis zum 1. Januar 2025?

Die Details zum Mittelabfluss für die Einführung und Weiterentwicklung des Auslandsportals zur Umsetzung der beschleunigten Visadigitalisierung (FEG 2.0) zum Stand 1. Januar 2025 sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

| HH-Jahr | Auslandsportal – abgeflossene Mittel, Softwareentwicklung |
|---------|---|
| 2021 | 117.191,20 Euro |
| 2022 | 3.347.577,67 Euro |
| 2023 | 7.645.928,94 Euro |
| 2024 | 18.523.076,68 Euro |

10. Welche spezifischen Kostenpunkte fielen dabei an (vgl. Frage 9, z. B. Entwicklungskosten, Vergabe an externe Dienstleister wie die Bundesdruckerei, interne Personalkosten, Schulungen, Hardware)?

Bei den angefallenen Kosten handelt es sich um Dienstleistungskosten, zusätzliche Kosten für Hardware sind nicht angefallen.

Des Weiteren ist Visadigitalisierung eine Querschnittsaufgabe im Auswärtigen Amt, die sowohl in der Zentrale als auch an Auslandsvertretungen weltweit wahrgenommen wird.

11. Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung im Rahmen der Überarbeitung im Laufe des Nachbesserungsprozesses bis zur Erreichung einer flächendeckend verfügbaren vollständigen Funktionsfähigkeit?

Wie in der Antwort zu Frage 1 dargelegt, wurden die zum 1. Januar 2025 gesetzten Ziele erreicht; das digitale Visumverfahren ist technisch weltweit flächendeckend verfügbar.

12. Wie hoch sind die laufenden Betriebskosten für das digitale Visumportal (z. B. Wartung, technischer Support, Schulung der Mitarbeiter in den Visastellen)?
13. Gibt es eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder eine Kosten-Nutzen-Analyse für das digitale Visumverfahren, und wenn ja, welche Ergebnisse liegen vor?
14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die zusätzlichen Kosten ein, die aktuell durch die Einschränkungen in der Nutzung des digitalen Portals (z. B. manuelle Bearbeitung durch Visastellen) verursacht werden?

Die Fragen 12 bis 14 werden zusammen beantwortet.

Die Digitalisierung des Visumverfahrens erfüllt den gesetzlichen Auftrag aus dem Online-Zugangsgesetz. Insofern bei der Umsetzung Wirtschaftlichkeitserwägungen einzubeziehen waren, wurden diese umfassend abgewogen, von der Auftragsvergabe bis zur Priorisierung umzusetzender Funktionen.

Eine wichtige Ersparnis entsteht durch die Vorbereitung des Termins durch die Online-Vorprüfung. Hierdurch ist sichergestellt, dass die Ressource Schalterzeit optimal genutzt werden kann. Die so erreichte Verkürzung des Schaltertermins ermöglicht, dass perspektivisch bei gleichen Ressourcen mehr Schaltertermine vergeben werden können.

15. Welche Maßnahmen sind ggf. bisher ergriffen worden, um festgestellte Probleme nachzubessern, wann, und durch wen?

Insofern im Zuge der Softwareentwicklung Fehler auftreten, werden diese durch Tests identifiziert und im Wege von Fehlerbehebung und Nachtstung behoben.

Zur Identifikation etwaiger Probleme in der Anwendung werden sämtliche Funktionen pilotiert, um nötigenfalls Anpassungen vornehmen zu können. Die Erfahrungen aus der Pilotierung werden regelmäßig abgefragt.

Die daraus wie aus anderen Überlegungen resultierenden Vorschläge für Weiterentwicklungen werden entsprechend der üblichen beruflichen Standards für die Durchführung von IT-Projekten gesammelt, in Form von sogenannten Change Requests formuliert, umfassend von allen Beteiligten geprüft und bewertet und schrittweise nach Dringlichkeit umgesetzt.

16. Wann rechnet die Bundesregierung mit der Behebung der Mängel (vgl. Frage 15) und einer vollständigen anvisierten Funktionsfähigkeit?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 und 11 verwiesen.

18. Gab es vor dem Start umfassende Tests der Funktionsfähigkeit des Portals, und wenn ja,
- wann, und durch wen wurden diese durchgeführt,
 - welche Probleme wurden dabei identifiziert,
 - wie wurden diese zwischenzeitlich behoben, und

Die Fragen 18 bis 18c werden zusammen beantwortet.

Jede Software wird jeweils vor Auslieferung durch den IT-Dienstleister selbst getestet. Anschließend führen Fachexpertinnen und -experten und die Auslands-IT des Auswärtigen Amts, Mitarbeitende des Supports für das Auslandsportal im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) und punktuell Mitarbeitende der Pilotvertretungen die Softwaretests für die spezifisch zu testende Funktion durch. Fehler werden hierbei jeweils durch die Testenden dokumentiert, bewertet und dann an den Dienstleister zur Fehlerbehebung übermittelt. Die dokumentierten Fehler werden bei der erneuten Lieferung der Software nochmals nachgetestet, um sicherzustellen, dass die Fehlerbehebung gelungen ist.

Die Testphasen wurden für jede einzelne Funktionalität, jede Antragsart und jede angebundene Auslandsvertretung durchgeführt, teilweise gebündelt und über Zeiträume, teilweise punktuell. Angesichts 28 umgesetzter Leistungen, die jeweils an 167 Visastellen angepasst wurden, sowie zahlreicher funktionaler Details und diverser durchgeführter Nachttests können die Zeitpunkte nicht im Detail nachvollzogen werden.

Die Gesamtzahl der aufgetretenen Softwarefehler wird nicht erfasst.

- welche der heutigen Probleme waren dabei ggf. aufgetreten?

Seitens der Bundesregierung ist nicht nachvollziehbar, auf welche Probleme die Fragestellenden zielen. Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 5, 6, 7 und 8 verwiesen.

19. Wie wurde die Bundesdruckerei für das Projekt ausgewählt, die laut den in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Medienberichten fehlerhafte und unvollständige Programme geliefert haben soll?

Hinsichtlich der vollständigen Umsetzung der Visadigitalisierung zum 1. Januar 2025 wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 6, 7 und 8 verwiesen.

- Gab es ein Ausschreibungsverfahren, und wenn ja, welche Kriterien waren ausschlaggebend?

Im Rahmen der Entwicklung des Auslandsportals erfolgten Abrufe aus verschiedenen bestehenden Rahmenverträgen der Bundesregierung, die jeweils unter Einhaltung der einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften geschlossen wurden.

- b) Gab es bei der Auftragsvergabe finanzielle und bzw. oder zeitliche Vorgaben an die Bundesdruckerei, und wenn ja, welche?

Im Rahmen des modularen Vorgehens wurden über den gesamten Verlauf der Visadigitalisierung zum 1. Januar 2025 Zwischen- und Endtermine für die einzeln umzusetzenden Funktionen, Antragsarten und anzubindenden Auslandsvertretungen vereinbart, an denen Dienstleister und Auswärtiges Amt gemeinsam gearbeitet haben. Eine besondere Rolle nahmen dabei der Zieltermin des gesetzlichen Inkrafttretens der Chancenkarte als Pilotierungsstart für den betreffenden Online-Antrag ein. Dieses Datum – Pilotierungsstart zum ersten Arbeitstag nach Inkrafttreten am 3. Juni 2024 – wurde eingehalten. Ebenso wurde die Planung auf das Zieldatum 1. Januar 2025 ausgerichtet.

Finanzielle Vereinbarungen wurden im Rahmen des Vertragsverhältnisses insofern getroffen, als entsprechende Bezahlung für geschuldete Leistungen vereinbart wurde.

- c) Welche vertraglichen Vereinbarungen bestehen zwischen der Bundesregierung und der Bundesdruckerei bezüglich des Projekts, und welche Folgen sehen diese ggf. vor, wenn die vereinbarten Leistungen nicht vollständig oder mangelbehaftet erbracht werden?

Alle Aufträge des Auswärtigen Amts mit der Bundesdruckerei GmbH werden auf Grundlage von EVB-IT-Verträgen (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen) geschlossen. Die EVB-IT sind standardisierte Vertragsbedingungen, die in Deutschland speziell für die Beschaffung und den Einsatz von IT-Dienstleistungen und IT-Produkten im öffentlichen Sektor entwickelt wurden. Sie wurden zwischen der öffentlichen Hand und IT-Industrieverbänden ausgearbeitet und werden verwendet, um rechtliche und technische Aspekte von IT-Projekten auf einem hohen Niveau zu regeln. Die EVB-IT beinhalten im Vertragstext und in ihren AGB standardmäßig Regelungen unter anderem zu Mängelhaftung, Verzug, Vertragsstrafen sowie allgemeinen Gewährleistungsfragen.

- d) Gab und gibt es regelmäßige Berichte der Bundesdruckerei über den Fortschritt und den Status des Projekts, und wenn ja, wie und wann sowie durch wen wurden und werden diese ausgewertet?

Dienstleister und Auswärtiges Amt arbeiten bei der Umsetzung der Visadigitalisierung eng zusammen – für nahezu sämtliche Fragen ist der Input sowohl der technischen Expertise der Dienstleister wie auch der Rechts- und Praxiskenntnis des Fachbereichs sowie des organisatorischen Überblicks durch das IT-Projektmanagement erforderlich. Entsprechend wird die Projektdurchführung kontinuierlich auf allen Ebenen begleitet.

- e) Wurde die Bundesregierung durch die Bundesdruckerei über die noch bestehenden Mängel sowie über die Risiken einer Inbetriebnahme zum 1. Januar 2025 informiert, und wenn ja, wann?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 6, 7, 8 und 19d verwiesen.

20. Soll nach der Überarbeitung im Laufe des Nachbesserungsprozesses des Portals zukünftig (vgl. die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Medienberichte; bitte jeweils begründen)
- a) von Antragstellern die Art ihres Visumantrags nach Stellung geändert werden können, und nicht mehr ein neuer Antrag eingereicht werden müssen,

Hinsichtlich des Umgangs mit möglichen Benutzerfehlern, von denen die Fragestellung hier ausgeht, wird bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen für Auskunft und Beratung von Antragstellenden auf die Rahmenbedingungen des § 25 Absatz 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) verwiesen.

Im Auslandsportal stellt der Visanavigator sicher, dass die Antragstellenden mit einfachen tatsächlichen Fragen von Anfang an zur richtigen Antragsart geführt werden.

Ebenso besteht bereits jetzt für Antragstellende die Möglichkeit, einen fehlerhaft gestellten Antrag zu löschen und das Formular neu auszufüllen. Zusätzliche Kosten entstehen den Antragstellenden dadurch nicht.

- b) eine zum Stand Januar 2025 noch fehlende Bezahlungsfunktion eingeführt werden,

Eine Bezahlungsfunktion soll eingeführt werden. Hierbei sind das Gebührenrecht sowie die Zahlungsbedingungen vor Ort an den 167 Visastellen sowie punktuell etwaig bestehende organisatorische und (sanktions-)rechtliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

- c) der von den Visastellen als langwierig kritisierte Registrierungsprozess verkürzt werden,

Die von den Fragestellenden angeführte mutmaßliche Kritik ist der Bundesregierung nicht bekannt und kann insofern nicht nachvollzogen werden.

- d) das Auslandsportal in Ländern mit niedrigem Bildungs- bzw. Alphabetisierungsniveau entsprechend angepasst werden?

Sofern der Fragestellung unter Verweis auf die Berichterstattung die Annahme unterliegt, dass Menschen in Ländern mit niedrigem Bildungs- oder Alphabetisierungsniveau mit der Nutzung gerade von Online-Angeboten überfordert sein könnten und daher Anpassungsbedarf bestehen könnte, widerspricht dies den Rückmeldungen der Auslandsvertretungen, die das Auslandsportal nutzen und die über hoch erfolgreiche Online-Angebote in Staaten mit niedrigem Bildungsniveau berichten können.