

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksachen 19/21986, 19/22783, 19/23054 Nr. 8 –

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen

A. Problem

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Neuregelungen im Bereich des Pass- und Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens und verfolgt das Ziel, die öffentliche Sicherheit und die Bürgerfreundlichkeit von Verwaltungsdienstleistungen zu stärken.

1. Der technische Fortschritt im Bereich der digitalen Bildbearbeitung ermöglicht inzwischen das sogenannte „Morphing“. Mit dieser Technik werden mehrere Gesichtsbilder zu einem einzigen Gesamtbild verschmolzen, das die Züge zweier oder mehrerer Gesichter in sich vereinigt. Ist ein auf dem Pass oder Personalausweis enthaltenes Lichtbild auf diese Weise manipuliert, kann nicht nur der Pass bzw. Ausweisinhaber, sondern unter Umständen auch eine weitere Person, deren Gesichtszüge im Lichtbild enthalten sind, den Pass bzw. den Personalausweis zum Grenzübertritt nutzen. Die Funktion des Passes bzw. Personalausweises als Dokument zur Identitätskontrolle ist damit im Kern bedroht. Eine Überprüfung von Lichtbildern auf derartige Bearbeitungen ist nach dem gegenwärtigen Stand der Technik nicht zuverlässig möglich. Sie wird vor allem erschwert, wenn Lichtbilder zunächst ausgedruckt und später wieder eingescannt werden. Die bisherige Praxis, nach der Pass- bzw. Ausweisbewerber ausgedruckte Bilder bei der Pass- bzw. Personalausweisbehörde einreichen, entspricht daher nicht mehr den aktuellen Sicherheitsanforderungen. Darüber hinaus besteht das Problem, dass in manchen Fällen das von Bürgerinnen und Bürgern mitgebrachte Lichtbild nicht den Vorgaben zur Biometrie entspricht. Dies kann dazu führen, dass das Lichtbild zurückgewiesen wird und Bürgerinnen und Bürger einen neuen Termin zur Pass- bzw. Ausweisbeantragung vereinbaren müssen. Teilweise wurden in der Vergangenheit solche Lichtbilder aber auch akzeptiert. Dabei variiert die Quote von Lichtbildern, die beim Pass- bzw. Ausweishersteller eingehen und gegen Vorgaben zur Biometrie verstoßen, signifikant. In einzelnen Gemeinden waren bis zu 60 Prozent der eingereichten Lichtbilder nicht biometrietauglich und wurden dennoch für die Pass- und Ausweisherstellung zugelassen. Um eine sichere und

schnelle Identifizierung zu ermöglichen und Bürgerinnen und Bürgern Unannehmlichkeiten insbesondere bei einer Grenzkontrolle zu ersparen, sollten Ausnahmen zur Biometrietauglichkeit von Lichtbildern jedoch nur auf wenige Fälle (Kleinstkinder/Säuglinge, medizinische Ausnahmefälle) beschränkt sein.

2. Die gesetzliche Regelung zur Verwendung der Seriennummer von Pass und Personalausweis ist reformbedürftig. Derzeit sind § 16 des Passgesetzes (PassG) sowie die §§ 16 und 20 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) so restriktiv formuliert, dass die Belange der zuständigen Behörden, unter anderem der Polizeien, nicht hinreichend berücksichtigt werden. So notieren ausländische Stellen zu einer aufgegriffenen Person häufig nur die Seriennummer des Pass- oder Personalausweisdokuments. Wird diese Seriennummer an die deutschen Behörden zur weiteren Verwendung übermittelt, können diese mit der Seriennummer aufgrund der geltenden Rechtslage keine weiteren Ermittlungen anstellen.

3. Pässe und Personalausweise und technisch verwandte Dokumente (etwa elektronische Aufenthaltstitel oder Reiseausweise für Ausländer) enthalten Sicherheits- und sonstige Merkmale, anhand derer die Echtheit eines vorgelegten Dokuments zu prüfen ist. Um größtmögliche Fälschungssicherheit zu erreichen, verbessert der Bund diese Merkmale kontinuierlich. Da sich die Gültigkeitsdauer der genannten Dokumente auf bis zu zehn Jahre erstreckt, sind regelmäßig mehrere gültige Versionen eines bestimmten Dokumententyps im Umlauf. Damit die überprüfende Stelle die Echtheit eines vorgelegten Ausweisdokuments zuverlässig prüfen kann, muss die Stelle wissen, um welche Version des Dokuments es sich handelt.

4. Gegenwärtig sind Strafgefangene nach § 1 Absatz 2 Satz 2 PAuswG von der Pflicht befreit, einen Personalausweis zu besitzen. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass ehemalige Häftlinge nach ihrer Entlassung nicht über einen gültigen Personalausweis verfügen. Für viele Geschäfte oder sonstige Vorgänge des täglichen Lebens ist jedoch die Vorlage eines Ausweises erforderlich. Daher sollte sichergestellt werden, dass Häftlinge vor ihrer Entlassung entsprechend der Ausweispflicht nach dem Personalausweisgesetz über einen gültigen Personalausweis verfügen.

5. Die Angaben des Geschlechts im Reisepass sowie im ausländerrechtlichen Dokumentenwesen sollen den Standard-Bestimmungen der ICAO (International Civil Aviation Organisation - Internationale Zivilluftfahrtorganisation) angeglichen werden.

6. Die Geltungsdauer von Kinderreisepässen sowie Passersatzpapieren für Kinder gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 3 und 4 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV), die als solche keinen Chip und keine biometrischen Identifikatoren enthalten, sollen europarechtlichen Sicherheitsstandards angepasst werden.

7. Am 2. August 2021 tritt die Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (im Folgenden: VO (EU) Nr. 2019/1157), in Kraft. Die Verordnung bestimmt in Artikel 3 Absatz 5 VO (EU) Nr. 2019/1157, dass künftig biometrische Daten in Form von zwei Fingerabdrücken in einem elektronischen Medium im Personalausweis gespeichert werden müssen. Gegenwärtig werden Fingerabdrücke im Speichermedium des Personalausweises nach § 5 Absatz 9 Satz 1 PAuswG nur auf Antrag gespeichert.

B. Lösung

1. Manipulationen bei der Passbeantragung und anschließenden unerlaubten Grenzübertritten wird künftig dadurch entgegengewirkt, dass das Passbild ausschließlich digital zu erstellen und zu übermitteln ist. Der Dienstleister muss das Lichtbild an die Passbehörde durch eine sichere Übermittlung versenden. Im Rahmen des Verfahrens der Übermittlung des Lichtbilds soll auch die Biometrietauglichkeit geprüft werden. Durch die erweiterte Möglichkeit der Lichtbildaufnahme in Behörden wird sichergestellt, dass bei Verdacht auf einen Missbrauchsfall eine Behörde das Lichtbild anfertigen kann. Dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass bei einem Manipulationsverdacht das Lichtbild unter Aufsicht eines Mitarbeiters der Behörde nach den gesetzlichen Vorgaben erstellt wird. Ein andernfalls notwendiger weiterer Termin in der Behörde bleibt Bürgerinnen und Bürgern dadurch in der Regel erspart. Neben der Sicherheit soll auch die Bürgerfreundlichkeit des Antragsprozesses verbessert werden. Die Regelung knüpft damit an die bereits jetzt teilweise vorhandene Wahlmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger an, ob sie das Lichtbild vor Ort in der Passbehörde oder ob sie es durch einen Dienstleister der Privatwirtschaft erstellen lassen wollen. Das Gleiche gilt für die Beantragung des Lichtbilds für den Personalausweis.

2. Um dem oben geschilderten Problem abzuhelfen, dass die zuständigen Behörden an der Ermittlung anhand der ihnen aus dem Ausland übermittelten Seriennummer eines Ausweisdokuments rechtlich gehindert sind, enthält der Gesetzentwurf eine Neuregelung zur Verwendung der Seriennummer. Der Gesetzentwurf trägt dem Ermittlungsinteresse und dem Datenschutz gleichermaßen Rechnung. Außerdem schafft er eine Ermittlungsbefugnis mit dem Inhalt, beim Pass- oder Ausweishersteller die dort zu einer Seriennummer gespeicherten Daten, insbesondere die ausstellende Pass- oder Personalausweisbehörde, zu erfragen, um dort weiter zu ermitteln.

3. In die maschinenlesbare Zone von Pässen, Personalausweisen und technisch verwandten Dokumenten für Ausländer wird eine Versionsnummer aufgenommen.

4. Zur Unterstützung der Wiedereingliederung von Strafgefangenen wird für diese eine Ausweispflicht ab drei Monaten vor Haftentlassung eingeführt. Die Bundesregierung setzt damit einen Beschluss der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 17. November 2016 um.

5. Hinsichtlich der Angabe des Geschlechts im Reisepass sowie entsprechend im ausländerrechtlichen Dokumentenwesen werden die als Standard vorgesehenen Angaben der internationalen Regeln der ICAO in das Passgesetz übernommen. Für eine Person, die weder männlich („M“) noch weiblich („F“) ist, wird in der visuell lesbaren Zone des Passes ein „X“ eingetragen. In der maschinenlesbaren Zone wird das „X“ durch das Symbol „<“ repräsentiert. Um mögliche Formen der Diskriminierung beim Grenzübertritt zu unterbinden, soll eine Person, die eine Änderung nach § 45b des Personenstandsgesetzes (PStG) vorgenommen hat, entscheiden können, ob im Pass bzw. im ausländerrechtlichen Dokument die bisherige oder nunmehr gültige Angabe eingetragen werden soll.

6. Die Geltungsdauer von Kinderreisepässen wird in Übereinstimmung mit Artikel 1 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (im Folgenden: VO (EG) Nr. 2252/2004) auf ein Jahr verkürzt. Die Beantragung eines sechs

Jahre gültigen, biometrietauglichen Passes bleibt daneben weiterhin möglich. Entsprechende Regelungen werden für die Passersatzpapiere für Kinder gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 3 und 4 AufenthV übernommen.

7. Das Personalausweisgesetz wird entsprechend der Vorgabe aus Artikel 3 Absatz 5 Satz 1 VO (EU) Nr. 2019/1157 so gefasst, dass die Speicherung von zwei Fingerabdrücken im Speichermedium des Personalausweises künftig verpflichtend ist.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßnahmen abzuändern und zu ergänzen:

Änderungen am PassG/PAuswG

- Behörden sollen auch künftig eine Wahlmöglichkeit bei der Frage haben, ob sie selbst die Lichtbilder anfertigen wollen oder sich hierzu privater Anbieter bedienen wollen. Dies soll durch eine Änderung in dem neuen § 1 Absatz 6 PassG und in dem neuen § 4 Absatz 3 PAuswG klargestellt werden.

- Die Erweiterung der Verordnungsermächtigung ist notwendig, um die dringend vorzunehmende Registermodernisierung im Pass- und Ausweiswesen voranzutreiben zu können. So ist etwa der automatisierte Lichtbildabruf durch die Sicherheitsbehörden nach aktueller Rechtslage zwar zulässig, technisch aber nicht möglich.

Änderungen und Ergänzungen im Ausländerwesen

- Mit der Formulierungshilfe wird ein wichtiger Verfahrensschritt beim sog. beschleunigten Fachkräfteverfahren digitalisiert. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren ist ein Kernstück des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Die Formulierungshilfe sieht vor, dass zukünftig für die erforderliche Kommunikation zwischen Ausländerbehörde und Auslandsvertretung in diesem Verfahren (konkret: für die Übermittlung der sog. Vorabzustimmung und erforderlicher Begleitdokumente von der Ausländerbehörde an die Auslandsvertretung) das Ausländerzentralregister als sicherer Kommunikationskanal genutzt wird. Die elektronische Übermittlung und die Abkehr vom globalen Papierversand ermöglichen Beschleunigung und Transparenz und erhöhen gleichzeitig die Sicherheit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Das Auswärtige Amt kann in die Entscheidung der Auslandsvertretung vorbereitend eingebunden werden. Daneben wird zum 01.01.2021 das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten eingerichtet, das unterstützende Tätigkeiten auch im Visumverfahren übernehmen wird. Daher sind auch das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten als ersuchende Behörde für die Daten nach § 3 Abs. 3c AZR-Gesetz gegenüber der Registerbehörde und zur Zulassung im automatisierten Verfahren aufzunehmen.

- Aufgrund europäischer Vorgaben sind Aufenthaltstitel grundsätzlich nur noch in Form des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) in Scheckkartenformat zu erteilen. Aufgrund des Produktionsprozesses bei der Bundesdruckerei, den Versandwegen und erneuter Vorsprache zur Ausgabe des eAT ergeben sich Zeiten, in denen die Inhalte neu zu erteilender Aufenthaltstitel noch keine Rechtswirkung haben und somit zu ungewollter vorübergehender Arbeitslosigkeit führen können. Dies wird mit der Ergänzung der Regelung zur Fiktionsbescheinigung behoben. Ab Entscheidung der Ausländerbehörde, den neuen Aufenthaltstitel zu erteilen, gilt die neue Erwerbstätigkeit dann als erlaubt.

Verlängerung der Speicherfristen für Hinweise auf Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)

- Die Speicherfristen in § 77 Abs. 2 BKAG betragen bisher maximal fünf Jahre. Völkerrechtsverbrechen können in vielen Fällen aus tatsächlichen Gründen jedoch oft erst Jahrzehnte später verfolgt werden, da sich zu vernehmende Zeugen, Opfer oder Täter (noch) nicht in Deutschland aufhalten und Ermittlungen in Kriegs-/Krisengebieten nicht möglich sind.

- Das BKA hat vor allem im Zuge der hohen Anzahl an Flüchtlingen aus Kriegsgebieten seit 2015 eine Vielzahl an völkerstrafrechtlich relevanten Hinweisen erhalten, die noch keinem Verfahren zugeordnet werden konnten. Die 2015 erhobenen Daten müssten daher in diesem Jahr gelöscht werden.

- Die Verlängerung der Speicherfristen für Völkerstraftaten muss daher noch dieses Jahr in Kraft treten. Ansonsten würden die vielen Hinweise zu Völkerstraftaten aus dem Jahr 2015 gelöscht und die Verfolgung dieser Kriegsverbrechen insoweit vereitelt werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Alternativ wurde eine ausschließliche Lichtbildaufnahme vor Ort in den Behörden erwogen, um ein höchstmögliches Sicherheitsniveau zu erreichen. Diese Option wurde vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen für den Fotofachhandel verworfen. Darüber hinaus käme eine ausschließlich digitale Übermittlung von Lichtbildern durch private Dienstleister in Betracht. Diese Lösung wurde nicht gewählt, um durch die Wahlmöglichkeit die Bürgerfreundlichkeit des Antragsprozesses zu erhöhen. Darüber hinaus soll in Fällen, in denen ein Lichtbild abgelehnt werden muss, dieses in einer Behörde gefertigt werden können. In der Regel entfällt damit die Notwendigkeit eines neuen Termins für die Bürgerinnen und Bürger.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind für Bund, Länder und Kommunen nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger, die das Lichtbild in der Behörde anfertigen lassen, entsteht eine Entlastung in Höhe von ca. 22 Millionen Euro. Dieser Betrag ergibt sich aus der Annahme – die hier als Kalkulationsbasis dienen soll –, dass die Hälfte der Lichtbilder in der Behörde gemacht werden und für die Anfertigung von Lichtbildern bei privaten Dienstleistern im Durchschnitt 10 Euro aufgewendet werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für Dienstleister, welche Lichtbilder für die Beantragung eines Passes oder Ausweises herstellen, kann für Maßnahmen für die Einrichtung einer sicheren Übermittlung des Lichtbilds an die Behörde und eine vorherige Registrierung oder Zertifizierung zusätzlicher Erfüllungsaufwand anfallen. Sofern die Übermittlung über das bereits etablierte Verfahren per De-Mail erfolgt, fällt ein geringfügiger Erfüllungsaufwand für Dienstleister an, welche dieses Verfahren bis jetzt noch nicht nutzen und zunächst ein entsprechendes Konto eröffnen müssen. Sollten andere Verfahren zur Anwendung kommen, etwa die Übermittlung des Lichtbilds unter Einbeziehung einer Cloudlösung, kann nach vorläufigen Angaben der Fotofachbranche ein einmaliger Erfüllungsaufwand von bis zu 13,5 Millionen Euro und ein jährlicher Erfüllungsaufwand von bis zu 2,75 Millionen Euro anfallen. Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Eine vollumfängliche Ausstattung der ca. 6 115 Pass- und Personalausweisbehörden ist nicht vorgesehen. Behörden werden nach Bedarf entweder mit Geräten am Arbeitsplatz oder mit Selbstbedienungsterminals ausgestattet. Auslandsvertretungen können ebenfalls mit Lichtbildaufnahmegeräten des Pass- und Ausweisherstellers ausgestattet werden. Jedoch sind die jeweiligen örtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen und bei Bedarf auch andere Lösungen möglich. Da der tatsächliche Bedarf noch nicht konkret ermittelt wurde, wird im Folgenden eine annähernd umfassende Ausstattung der Inlandsbehörden als Kalkulationsbasis zugrunde gelegt, um den Erfüllungsaufwand für diesen weitestgehenden Fall abzubilden. Demnach müssten nach einer ersten Einschätzung ca. 9 500 Aufnahmegeräte (ca. 7 500 Geräte am Arbeitsplatz, ca. 2 000 Selbstbedienungsterminals) zusätzlich Austausch- und Reparaturgeräte bereitgestellt werden. Die Kostenschätzung beinhaltet die Kosten für Entwicklung, Systemintegration und Rollout jener Geräte, ferner die Kosten für Pflege, Support sowie die Lieferung von Ersatzgeräten. Insgesamt entsteht damit für den Fall der als Kalkulationsbasis zugrunde gelegten nahezu vollumfänglichen technischen Ausstattung zur Gewährung der Möglichkeit der Vor-Ort-Aufnahme des Lichtbilds in den Pass- und Personalausweisbehörden der Bundesdruckerei nach einer vorläufigen Preisindikation ein einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 171 Millionen Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren. Dieser Betrag wird durch die unter F. aufgeführten Gebühren gegenfinanziert. Die technische Ausstattung wird im Rahmen des Betreibermodells von der Bundesdruckerei bereitgestellt. Anschaffungskosten für die Pass- und Personalausweisbehörden fallen nicht an. Für die Schaffung und Überprüfung der Voraussetzungen einer sicheren Übermittlung von Lichtbildern durch Dienstleister an die Pass- oder Personalausweisbehörde fällt ein Erfüllungsaufwand für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in Höhe einer halben Stelle im höheren technischen Dienst an, welcher im Rahmen des vorhandenen Stellenplans durch Priorisierung sichergestellt werden soll.

Für die Speicherung der Daten zur eID-Karte in den Melderegistern sowie für die Übermittlung zwischen den Meldebehörden im Fall eines Umzugs fällt ein geringfügiger, nicht näher bezifferbarer Erfüllungsaufwand an. Darüber hinaus ist die Einführung einer Ausweispflicht für Strafgegangene mit einem geringfügigen, nicht näher bezifferbaren Erfüllungsaufwand verbunden. Dieser fällt – je nach landesinterner Ausgestaltung – entweder für die Landesjustizverwaltungen oder

aber für die Personalausweisbehörden an. Bedingt durch die Verkürzung der Gültigkeit von Kinderreisepässen fällt ferner eine geringfügige, nicht näher bezifferbare Erhöhung des zeitlichen Erfüllungsaufwands für die Passbehörden dadurch an, dass der Kinderreisepass früher verlängert oder erneut beantragt wird.

F. Weitere Kosten

Bürgerinnen und Bürger, die künftig anstatt eines Kinderreisepasses einen elektronischen Pass beantragen, zahlen für diesen eine um 24,70 Euro höhere Gebühr. Bisher wurden jährlich ca. 950 000 Kinderreisepässe beantragt. Da der Kinderreisepass künftig nur noch eine Gültigkeit von einem Jahr haben wird und zudem anders als der elektronische Reisepass die Einreise in viele Länder nicht ermöglicht, wird davon ausgegangen, dass etwa 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Reisepass für ihre Kinder beantragen werden. Somit ergeben sich geschätzt weitere Kosten in Höhe von 18,7 Millionen Euro.

Für den Fall der Vor-Ort-Aufnahme des Lichtbilds sollen die Gebühren für Pass und Personalausweis um sechs Euro erhöht werden. Ausgehend von der Annahme, die hier als Kalkulationsbasis dienen soll, dass etwa die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger das Lichtbild in der Behörde erstellen lassen, ergibt sich für ca. 57 Millionen ausgegebene Dokumente über den Zeitraum der ersten fünf Jahre eine Gesamtbelastung von etwa 171 Millionen Euro. Dem stehen für Bürgerinnen und Bürger Einsparungen derjenigen Kosten gegenüber, die ansonsten für die Beschaffung eines Lichtbilds anfallen würden. Im Übrigen sind Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert, anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. § 1 Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bestimmt den Passhersteller sowie den Lieferanten von Geräten zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern, sofern diese durch die Passbehörde gefertigt werden, und von Fingerabdrücken und macht deren Namen im Bundesanzeiger bekannt. Dies gilt nicht für Geräte zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern, die im Rahmen einer Antragstellung beim Auswärtigen Amt gefertigt werden.“ ‘

b) Nummer 5 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Regelungen zu treffen

1. über das Verfahren und die technischen Anforderungen für die Aufnahme, die elektronische Erfassung, die Echtheitsbewertung und die Qualitätssicherung des Lichtbilds,
2. zur sicheren Übermittlung des Lichtbilds an die Passbehörde sowie zu einer Registrierung und Zertifizierung von Dienstleistern, welche Lichtbilder für die Passproduktion an die Passbehörde übermitteln,
3. über das Verfahren und die technischen Anforderungen für die Aufnahme, die elektronische Erfassung, die Echtheitsbewertung und die Qualitätssicherung der Fingerabdrücke, die Reihenfolge der zu speichernden Fingerabdrücke bei Fehlen eines Zeigefingers, ungenügender Qualität des Fingerabdrucks oder Verletzungen der Fingerkuppe,
4. über die Änderung von Daten des Passes,
5. über die Form und die Einzelheiten für das Verfahren der Übermittlung sämtlicher Passantragsdaten von den Passbehörden an den Passhersteller,
6. zur Durchführung von automatisierten Abrufen nach § 22a sowie zur Form und zum Inhalt der zu übermittelnden Daten und
7. über die Einzelheiten des Prüfverfahrens nach Absatz 2 Satz 2.

Rechtsverordnungen nach Satz 1 ergehen im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt, Rechtsverordnungen nach Satz 1 Nummer 2

zusätzlich im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.“ ‘

2. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. § 4 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bestimmt

1. den Ausweishersteller,
2. den Lieferanten von Geräten zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern, sofern diese durch die Personalausweisbehörde gefertigt werden, und von Fingerabdrücken,
3. die Vergabestelle für Berechtigungszertifikate sowie
4. den Sperrlistenbetreiber

und macht deren Namen jeweils im Bundesanzeiger bekannt. Dies gilt nicht für Geräte zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern nach Satz 1 Nummer 2, die im Rahmen einer Antragstellung beim Auswärtigen Amt gefertigt werden.“ ‘

b) Nummer 6 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Buchstabe b werden die folgenden Buchstaben c bis e eingefügt:

- ,c) In Nummer 10 wird am Ende das Wort „und“ gestrichen.
- d) In Nummer 11 wird der Punkt am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.
- e) Folgende Nummer 12 wird angefügt:
„12. die Einzelheiten zur Durchführung von automatisierten Abrufen nach § 25 sowie zur Form und zum Inhalt der zu übermittelnden Daten zu regeln.“ ‘

bb) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe f.

3. Artikel 3 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 3

Änderung des Bundesmeldegesetzes

Das Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 1 Nummer 17 werden die Wörter „und gültigen“ gestrichen.
2. § 13 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 3 werden nach dem Wort „außerdem“ die Wörter „die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 17 und“ eingefügt.

- b) In Absatz 2 Satz 1 wird nach dem Wort „sichern“ ein Komma und die Wörter „es sei denn, § 14 sieht eine frühere Löschung vor“ eingefügt.
 3. Nach § 14 Absatz 2 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:
„Die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 17 sind fünf Jahre nach dem Ablauf der Gültigkeit des Ausweisdokuments, auf das sie sich beziehen, zu löschen.“
 4. In § 38 Absatz 3 Nummer 4 werden die Wörter „und gültigen“ gestrichen.
4. Artikel 5 wird wie folgt gefasst:

,Artikel 5

Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes

§ 77 des Bundeskriminalamtgesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), das zuletzt durch Artikel 152 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „Absatz 3“ durch die Angabe „Absatz 4“ ersetzt.
2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden nach den Wörtern „drei Jahre“ die Wörter „sowie bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach den §§ 6 bis 13 des Völkerstrafgesetzbuches bei Erwachsenen zehn Jahre und bei Jugendlichen fünf Jahre“ eingefügt.
 - b) Satz 5 wird wie folgt gefasst:
„Die Speicherung nach Satz 2 darf jedoch insgesamt drei Jahre, bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach § 129a, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1, des Strafgesetzbuchs fünf Jahre sowie bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach den §§ 6 bis 13 des Völkerstrafgesetzbuchs zehn Jahre nicht überschreiten.“
5. Artikel 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Nummer 2 wird folgender Buchstabe c angefügt:
 - ,c) In Absatz 5 werden in Satz 2 nach dem Wort „darf“ die Wörter „neben der Erlaubnis nach § 81 Absatz 5a“ eingefügt.
 - b) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:
 - ,3. In § 81 wird nach Absatz 5 folgender Absatz 5a eingefügt:
„(5a) In Fällen von Absatz 3 und 4 gilt die in dem künftigen Aufenthaltstitel für einen Aufenthalt nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 beschriebene Erwerbstätigkeit ab Veranlassung der Ausstellung bis zur Ausgabe des Dokuments nach § 78 Absatz 1 Satz 1 als erlaubt. Die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit nach Satz 1 ist in die Bescheinigung nach Absatz 5 aufzunehmen.“
 - c) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.

6. Nach Artikel 7 werden die folgenden Artikel 7a und 7b eingefügt:

„Artikel 7a

Änderung des AZR-Gesetzes

Das AZR-Gesetz vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), das zuletzt durch Artikel 167 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden der Angabe zu § 21 die Wörter „und im beschleunigten Fachkräfteverfahren“ angefügt.
2. Nach § 2 Absatz 2a wird folgender Absatz 2b eingefügt:

„(2b) Zum Zweck der Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a des Aufenthaltsgesetzes ist die Speicherung von Daten ferner zulässig bei Ausländern, bei denen der Erteilung eines Visums gemäß § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 des Aufenthaltsgesetzes vorab zugestimmt wurde.“
3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 3 wird die Angabe „2a“ durch die Angabe „2b“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 7 werden nach der Angabe „10“ die Wörter „sowie Absatz 2b“ eingefügt.
 - b) Nach Absatz 3b wird folgender Absatz 3c eingefügt:

„(3c) Bei Ausländern nach § 2 Absatz 2b werden zusätzlich zu den Daten nach Absatz 1 die Dokumente gespeichert, die nach Erteilung der nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 des Aufenthaltsgesetzes erforderlichen Vorabzustimmung zur Fortführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens erforderlich sind.“
4. § 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Nummer 1 wird nach der Angabe „und 12“ ein Komma und die Angabe „Absatz 2b“ eingefügt.
 - b) In Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 wird nach der Angabe „Absatz 3“ ein Komma und die Angabe „3c“ eingefügt.
5. § 21 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden die Wörter „und im beschleunigten Fachkräfteverfahren“ angefügt.
 - b) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

„(8) Die Registerbehörde übermittelt bei Speicheranlässen nach § 2 Absatz 2b zur Fortführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a des Aufenthaltsgesetzes die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummern 1 bis 4 und 7 in einem automatisierten Verfahren an die zuständige Auslandsvertretung. Die Dokumente nach § 3 Absatz 3c werden auf Ersuchen zusammen mit den Daten nach Satz 1 durch die Registerbehörde an das Auswärtige

Amt, die deutschen Auslandsvertretungen und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten übermittelt, soweit sie jeweils zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Zu diesem Zweck können das Auswärtige Amt, die deutschen Auslandsvertretungen und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten zum Abruf von Daten und Dokumenten der betroffenen Person im automatisierten Verfahren zugelassen werden. Für die Zulassung gilt § 22 Absatz 1 Satz 3 und Absätze 2 bis 4 entsprechend.“

Artikel 7b

Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung

Die AZRG-Durchführungsverordnung vom 17. Mai 1995 (BGBl. I S. 695), die zuletzt durch Artikel 168 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 8 Absatz 3 Satz 3 Nummer 20 wird folgende Nummer 20a eingefügt:
„20a. beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81a des Aufenthaltsgesetzes,“.
2. § 18 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - b) Folgende Nummer 4 wird angefügt:
„4. nach 18 Monaten Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 7 des AZR-Gesetzes und Dokumente nach § 3 Absatz 3c in Verbindung mit § 2 Absatz 2b des AZR-Gesetzes.“
3. In der Anlage wird Abschnitt I Allgemeiner Datenbestand wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 Spalte D Ziffer I werden nach den Wörtern „- deutsche Auslandsvertretungen, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten und andere öffentliche Stellen im Visaverfahren“ die Wörter „- Auswärtiges Amt, deutsche Auslandsvertretungen und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten zur Aufgabenerfüllung nach § 21 Absatz 8 des AZR-Gesetzes zu Spalte A Buchstabe a“ eingefügt.
 - b) In den Nummern 2 und 3 Spalte D Ziffer I werden jeweils nach den Wörtern „- deutsche Auslandsvertretungen, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten und andere öffentliche Stellen im Visaverfahren“ die Wörter „- Auswärtiges Amt, deutsche Auslandsvertretungen und Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten zur Aufgabenerfüllung nach § 21 Absatz 8 des AZR-Gesetzes“ eingefügt.
 - c) In Nummer 9 Spalte A Buchstabe p wird die Angabe „§ 20a AufenthG“ durch die Angabe „§ 18e Absatz 1 AufenthG“ ersetzt.

d) Nach Nummer 9a wird folgende Nummer 9b eingefügt:

A	A1*)	B**)	C	D
„9b Bezeichnung der Daten (§ 3 des AZR- Gesetzes)	Personenkreis	Zeitpunkt der Übermittlung	Übermittlung durch folgende öffentliche Stellen (§ 6 des AZR-Ge- setzes)	Übermitt- lung/Weiter- gabe an fol- gende Stellen
§ 3 Absatz 1 Nummern 3, 7 und Absatz 3c in Verbindung mit § 2 Ab- satz 2b				§§ 15, 21 Ab- satz 8 des AZR-Gesetzes
Beschleunig- tes Fachkräfte- verfahren nach § 81a Auf- enthG				
a) Vorabzu- stimmung nach § 81a Ab- satz 3 Satz 1 Nummer 6 AufenthG erteilt am gültig bis zuständige Auslandsver- tretung	(1)	(2)	Ausländerbe- hörden	die Ausländer- behörden, das Auswärtige Amt, deutsche Auslandsver- tretungen und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenhei- ten
b) erforderli- che Doku- mente zur In- formation nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Num- mer 5 Auf- enthG, insbe- sondere: Vorabzustim- mung der Aus- länderbehörde Urkunde über die erfolgreich abgeschlos- sene Berufs- o- der Hoch- schulausbil- dung Heiratsur- kunde und/o- der Geburtsur- kunden von Kindern bei Familiennach- zug nach § 81a Absatz 4 Auf- enthG Namensände- rungsurkunden und Sprachzer- tifikate				“.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- e) Nummer 10 wird wie folgt geändert:
- aa) Spalte A wird wie folgt geändert:
- aaa) In Buchstabe b Doppelbuchstabe ff wird die Angabe „§ 18d Absatz 7 AufenthG“ durch die Angabe „§ 18d Absatz 6 AufenthG“ ersetzt.
- bbb) In Buchstabe b Doppelbuchstabe vv werden die Wörter „vv) § 20b Absatz 1 AufenthG erteilt am befristet bis“ gestrichen.
- ccc) Der bisherige Buchstabe b Doppelbuchstabe zz wird Doppelbuchstabe yy.
- ddd) In Buchstabe e Doppelbuchstabe oo wird die Angabe „§ 4 Absatz 5 AufenthG“ durch die Angabe „§ 4 Absatz 2 AufenthG“ ersetzt.
- bb) In Spalte B wird zu dem gestrichenen Doppelbuchstaben vv aus Spalte A Buchstabe b die Angabe „(2)*“ gestrichen.‘

7. Artikel 8 wird wie folgt gefasst:

,Artikel 8

Änderung der Aufenthaltsverordnung

Die Aufenthaltsverordnung in der Fassung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt durch Artikel 170 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 5 werden die Wörter „sechs Jahre“ durch die Wörter „ein Jahr“ ersetzt.
- bb) In Satz 6 werden nach dem Wort „Lebensjahres“ die Wörter „um jeweils ein Jahr“ eingefügt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 Nummer 5 wird das Komma am Ende durch die Wörter „mit der Abkürzung „F“ für Personen weiblichen Geschlechts, „M“ für Personen männlichen Geschlechts und „X“ in allen anderen Fällen,“ ersetzt.
- bb) Die folgenden Sätze werden angefügt:
- „Auf Antrag kann das Passersatzpapier nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 3 und 4 bei einer Änderung des Geschlechts nach § 45b des Personenstandsgesetzes mit der Angabe des vorherigen Geschlechts ausgestellt werden, wenn der vorherige Eintrag männlich oder weiblich war. Diesem abweichenden Eintrag kommt keine weitere Rechtswirkung zu.“

- c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 Nummer 8 wird das Wort „und“ durch ein Komma und das Komma am Ende durch die Wörter „und das Zeichen „<“ in allen anderen Fällen,“ ersetzt.
- bb) Nach Satz 2 Nummer 9 wird folgende Nummer 9a eingefügt:
- „9a. die Versionsnummer des Dokumentenmusters,“.

2. § 31a Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Im Fall des § 81a des Aufenthaltsgesetzes bietet die Auslandsvertretung unverzüglich nach Vorlage der Vorabzustimmung oder Übermittlung der Vorabzustimmung durch das Ausländerzentralregister und nach dem Eingang der Terminanfrage der Fachkraft einen Termin zur Visumantragstellung an, der innerhalb der nächsten drei Wochen liegt.“

8. Artikel 10 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 10

Änderung der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung

Die Erste Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung vom 1. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1945), die zuletzt durch Artikel 83 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

1. § 4 Absatz 1 Nummer 16 wird wie folgt gefasst:
- „16. Ausstellungsbehörde, 1700 bis 1709,
Ausstellungsdatum,
letzter Tag der letzten Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises, des vorläufigen Personalausweises, des Ersatz-Personalausweises, des anerkannten Passes oder Passersatzpapiers
Ausstellungsbehörde, 1715 bis 1717,
letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer der eID-Karte“.
2. § 6 Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 wird wie folgt gefasst:
- „16. Ausstellungsbehörde, 1700 bis 1709,
Ausstellungsdatum,
letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises, des vorläufigen Personalausweises, des Ersatz-Personalausweises, des anerkannten Passes oder Passersatzpapiers
Ausstellungsbehörde, 1715 bis 1719,

letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer,
Sperrkennwort und Sperrsumme der eID-Karte“.

9. In § 7 Absatz 1 Satz 3 werden nach dem Wort „Personalausweises“ die Wörter „oder der eID-Karte“ und nach der Angabe „1711“ die Wörter „oder 1718 und 1719“ eingefügt.

Berlin, den 4. November 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Josef Oster
Berichterstatter

Helge Lindh
Berichterstatter

Dr. Bernd Baumann
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Josef Oster, Helge Lindh, Dr. Bernd Baumann, Manuel Höferlin, Ulla Jelpke und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/21986** wurde in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. September 2020 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Die Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/22783** wurde gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung am 2. Oktober 2020 auf Nummer 8 der Drucksache 19/23054 an die beteiligten Ausschüsse überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 19(4)577).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 109. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 75. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 88. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 64. Sitzung am 4. November 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 99. Sitzung am 16. September 2020 einvernehmlich beschlossen, zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 103. Sitzung am 26. Oktober 2020 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 103. Sitzung verwiesen (19/103).

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/21986, 19/22783 in seiner 110. Sitzung am 4. November 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf **Ausschussdrucksache 19(4)611 neu**, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Zudem hat der Ausschuss für Inneres und Heimat einen Antrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache **19(4)623 neu** mit dem Titel „Sicherheit, Bürgerfreundlichkeit und privatwirtschaftliche Interessen bei der Reform des Pass- und Ausweiswesens vereinen“ mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen und damit beschlossen:

I. Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages stellt fest:

Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf die Angaben in hoheitlichen Dokumenten verlassen können. Nicht nur die Erkennungsmerkmale des Ausweises, auch der Prozess der Erhebung der notwendigen Daten bei der Beantragung muss höchsten Sicherheitsanforderungen genügen. Gleichzeitig soll eine moderne Verwaltung die Interessen der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen, die sich einfache und schnelle Prozesse wünschen. Dies betrifft auch den Prozess der Anfertigung von Lichtbildern für die Ausweisdokumente. Wo allerdings die Möglichkeit besteht, ohne Einbußen bei der Sicherheit und der Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit die Einbindung von privaten Anbietern und damit wettbewerbliche Elemente zu ermöglichen, sollte von dieser Option in größtmöglichen Umfang Gebrauch gemacht werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen (BT-Drucksache: 19/21986) versucht bereits, die unterschiedlichen Interessen in Einklang zu bringen. Einerseits lässt er den Bürgerinnen und Bürgern die Wahl, ob sie das Lichtbild bei einem privaten Anbieter oder unmittelbar in der Behörde anfertigen lassen wollen. Dem veränderten Sicherheitsbedürfnis – etwa durch neuartige Bedrohungen wie dem sogenannten Morphing – wird dadurch Rechnung getragen, dass das Lichtbild ausschließlich digital und auf sicherem Wege übermittelt werden muss. Ferner ist vorgesehen, dass sich private Anbieter, die Lichtbilder übermitteln wollen, registrieren müssen. Sollte eine Manipulation detektiert werden, kann auf diese Weise die Herkunft des Lichtbilds ermittelt werden.

Andererseits soll auch den Interessen der Privatwirtschaft Rechnung getragen werden, indem der Zugang für die Übermittlung von Lichtbildern weiterhin weitestgehend ermöglicht wird. Dies gilt sowohl für den klassischen Fotohandel als auch für private Anbieter von Lichtbildaufnahmegeräten wie Fotokabinen und Self Service Terminals. Letztere sollen weiterhin ihre Geräte in der Behörde aufstellen können, sofern sie entsprechende Vereinbarungen mit den jeweiligen Gemeinden getroffen haben. Die Gemeinden sollen nicht verpflichtet werden, Lichtbildaufnahmegeräte der Bundesdruckerei in den Antragsprozess einzubinden (vergleiche die Neuregelungen in § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 des Passgesetzes (PassG) und § 9 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 des Personalausweisgesetzes (PAuswG), die keine Verpflichtung der Gemeinden enthalten, behördliche Geräte aufzustellen). Stattdessen sollen Gemeinden die freie Wahl haben, auch Geräte von privaten Anbietern verwenden zu können (dann im Sinne der Neuregelungen in § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 PassG und § 9 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 PAuswG).

Sofern die Bundesregierung durch Rechtsverordnung eine Verpflichtung zur Zertifizierung einführt, soll diese nur die zur Lichtbildaufnahme zu verwendenden Geräte betreffen. Dabei sollen technische Vorgaben so gewählt werden, dass keine Anbieter diskriminiert werden. Die privaten Anbieter selbst sollen keinem Prozess der Zertifizierung unterliegen. Für sie soll lediglich eine Pflicht zur Registrierung erfolgen, um die Herkunft des Lichtbilds auch zu einem späteren Zeitpunkt nachvollziehen zu können.

II. Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages fordert die Bundesregierung auf:

1. darauf hinzuwirken, dass die Kommunen die Wahl haben, ob sie bei der Verwendung von Lichtbildautomaten behördliche Geräte oder solche von private Anbietern verwenden, damit private Anbieter weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Geräte nach Vergabe durch die jeweiligen Kommunen im Bereich der Behörde aufzustellen;

2. in den – auf Grundlage der durch den Gesetzentwurf erweiterten Verordnungsermächtigungen (§ 6a Absatz 3 Nummer 2 PassG und § 34 Nummer 3 Buchstabe b PAuswG) zu erlassenden – Verordnungen dafür Sorge

zu tragen, dass die technischen Vorgaben für die Einbringung von Lichtbildern in den Antragsprozess technikneutral gestaltet werden und so den Zugang für alle privaten Anbieter gewährleisten und hinsichtlich der privaten Anbieter nur eine Registrierung, nicht aber eine Zertifizierung vorzusehen;

3. sicherzustellen, dass bei einer Untervergabe der Bundesdruckerei für die Beschaffung von behördlichen Lichtbildaufnahmegegeräten die Regeln des Vergaberechts eingehalten werden. Die Bundesdruckerei agiert in diesem Fall als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/21986 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)611 neu vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Artikel 1 (Änderung des Passgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Neuregelung zur Lichtbildaufnahme bei der Passbeantragung ist so ausgestaltet, dass es zwei Wege geben soll, wie ein Lichtbild in den Pass gelangt. Zum einen können Bürgerinnen und Bürger das Lichtbild durch einen privaten Dienstleister erstellen lassen (vergleiche die Neuregelung des § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 des Passgesetzes (PassG) in Artikel 12 Nummer 1 des Gesetzentwurfs). Diese Option schließt neben dem Gang zu einem Fotografen beispielsweise auch die Erstellung eines Lichtbilds durch ein zertifiziertes Fototerminal eines privaten Anbieters ein. Zum anderen kann die Erstellung durch die Passbehörde erfolgen (vergleiche die Neuregelung des § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 PassG in Artikel 13 Nummer 1 des Gesetzentwurfs). Denn der Halbsatz im neuen § 1 Absatz 5 Satz 1 PassG „sofern diese in der Passbehörde gefertigt werden“ drückt aus, dass Zuständigkeit des BMI zur Benennung des Herstellers nur solche Geräte betrifft, bei denen Erstellung durch die Ausweisbehörde stattfindet. Durch den Zusatz in § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 PassG „sofern die Behörde über Geräte zur Lichtbildaufnahme verfügt“ wird deutlich gemacht, dass Behörden nicht zur Verwendung von behördlichen Geräten verpflichtet werden. Sofern sie keine behördlichen Geräte wählt, steht der Behörde die Verwendung privater Anbieter offen. Dieser Zusammenhang soll im zitierten Halbsatz des § 1 Absatz 5 PassG durch die Verwendung der Wörter „durch die Passbehörde“ anstelle der Wörter „in der Passbehörde“ klargestellt werden.

Zu Nummer 2

Wie bereits im Personalausweisgesetz (PAuswG) ist die Verordnungsermächtigung im Passgesetz (PassG) um die Festlegung der Einzelheiten zur Änderung von Daten des Passes zu ergänzen (§ 6a Absatz 3 Nummer 5 PassG).

In § 22a PassG ist die Befugnis für den automatisierten Abruf von Lichtbildern aus den Passregistern bereits geregelt. Bisher fehlt es jedoch an einheitlichen Kommunikationsstandards, um den automatisierten Lichtbildabruf für die dort genannten Behörden technisch umzusetzen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sollen in einer Verordnung geregelt werden. Die Verordnungsermächtigung ist auch insoweit zu erweitern (§ 6a Absatz 3 Nummer 7 PassG).

Zu Artikel 2 (Änderung des Personalausweisgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Neuregelung zur Lichtbildaufnahme bei der Personalausweisbeantragung ist so ausgestaltet, dass es zwei Wege geben soll, wie ein Lichtbild in den Ausweis gelangt. Zum einen können Bürgerinnen und Bürger das Lichtbild durch einen privaten Dienstleister erstellen lassen (vergleiche die Neuregelung des § 9 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 PAuswG in Artikel 13 Nummer 1 des Gesetzentwurfs). Diese Option schließt neben dem Gang zu einem Fotografen beispielsweise auch die Erstellung eines Lichtbilds durch ein zertifiziertes Fototerminal eines privaten Anbieters ein. Zum anderen kann die Erstellung durch die Personalausweisbehörde erfolgen (vergleiche die Neuregelung des § 9 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 PAuswG in Artikel 13 Nummer 1 des Gesetzentwurfs). Denn der Halbsatz im neuen § 4 Absatz 3 Satz 1 PAuswG „sofern diese in der Personalausweisbehörde gefertigt werden“ drückt aus, dass Zuständigkeit des BMI zur Benennung des Herstellers nur solche Geräte betrifft, bei denen Erstellung durch die Ausweisbehörde stattfindet. Durch den Zusatz in § 9 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 PAuswG

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„sofern die Behörde über Geräte zur Lichtbildaufnahme verfügt“ wird deutlich gemacht, dass Behörden nicht zur Verwendung von behördlichen Geräten verpflichtet werden. Sofern sie keine behördlichen Geräte wählt, steht der Behörde die Verwendung privater Anbieter offen. Dieser Zusammenhang soll im zitierten Halbsatz des § 4 Absatz 3 PAuswG durch die Verwendung der Wörter „durch die Personalausweisbehörde“ anstelle der Wörter „in der Personalausweisbehörde“ klargestellt werden.

Zu Nummer 2

In § 25 PAuswG ist die Befugnis für den automatisierten Abruf von Lichtbildern aus den Personalausweisregistern bereits geregelt. Bisher fehlt es jedoch an einheitlichen Kommunikationsstandards, um den automatisierten Lichtbildabruf für die dort genannten Behörden technisch umzusetzen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sollen in einer Verordnung geregelt werden. Die Verordnungsermächtigung ist daher entsprechend zu erweitern (§ 34 Nummer 12 PAuswG).

Zu Artikel 3 (Änderung des Bundemeldegesetzes)

Mit den im Gesetzentwurf vorgenommenen Änderungen soll erreicht werden, dass die Speicher- und Übermittlungsbefugnis für die Daten zu Ausweisen bzw. Pässen nicht sofort entfällt, wenn der Einwohner wegzieht oder stirbt, sondern die Daten zu dem Dokument noch für eine gewisse Zeit weiter gespeichert und in diesem Zeitraum auch abgerufen werden können. Damit erfolgt eine Anpassung an die Bedürfnisse der meldebehördlichen Praxis. Hinsichtlich des Zeitraums orientiert sich die Norm am Passgesetz (§ 21 Absatz 4 Satz 1) und am Personalausweisgesetz (§ 23 Absatz 4 Satz 1), welche einen Zeitraum bis fünf Jahre nach Ablauf des Dokuments vorsehen. Dieses gesetzgeberische Ziel kann durch die Regelungen des Gesetzentwurfs noch nicht vollständig erreicht werden, sondern bedingt die Folgeänderungen, die Gegenstand der Formulierungshilfe sind. Denn anders als noch in der Vorläufernorm des § 2 Absatz 1 Nummer 17 des Melderechtsrahmengesetzes stellt das Bundemeldegesetz (BMG) hinsichtlich der Speicher- und Übermittlungsbefugnis von Pass- und Passersatzpapieren auf gültige Dokumente ab. Wenn das Dokument, das zum Zeitpunkt der Anmeldung gültig war, während der Speicherdauer abläuft, entfällt die Speicher- und Übermittlungsbefugnis mit Ablauf des Dokuments. Daher bedarf es hier einer Folgeänderung: Mit der Änderung in § 3 Absatz 1 Nummer 17 BMG wird klargestellt, dass die Speicherbefugnis auch dann weiterbesteht, wenn das (bei der Anmeldung noch gültige) Dokument abgelaufen ist. Die Regelungen in den §§ 13 und 14 BMG sind eine redaktionell verbesserte Fassung der Regelungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs. So ist die Erwähnung in § 13 BMG, dass dies auch dann gilt, wenn die betroffene Person keine Wohnung im Inland mehr hat, überflüssig, da der Wegzug ins Ausland lediglich eine mögliche Variante des in § 13 Absatz 1 Satz 1 BMG allgemein geregelten Wegzugs ist. Ebenso wird das Verhältnis zwischen § 13 BMG und § 14 BMG durch den in § 13 Absatz 2 Satz 1 BMG eingefügten Halbsatz klarer geregelt. Durch die Änderung in § 38 BMG wird auch nach zwischenzeitlichem Ablauf der Gültigkeitsdauer weiterhin der Abruf der zu dem Dokument gespeicherten Daten ermöglicht.

Zu Artikel 5 (Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes)

Die zunächst im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung in Artikel 5 zum Onlinezugangsgesetz (OZG) soll nicht mehr im Rahmen dieses Gesetzentwurfs verfolgt werden, da § 8 OZG im Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen überarbeitet wird.

Zu Nummer 1

Bereits bei Schaffung der Vorschrift kam es zu einem fehlerhaften Verweis auf § 75 Absatz 3 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) anstatt auf dessen Absatz 4. Schon aus der seinerzeitigen Begründung wird jedoch deutlich, dass auf die sich aus dem BDSG „ergebende Verpflichtung, Lösch- bzw. Aussonderungsprüffristen vorzusehen“ (Bundestagsdrucksache 18/11163, S. 131) verwiesen werden soll, die § 75 Absatz 4 BDSG regelt.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift soll der ganz besonderen Situation im Bereich von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) Rechnung tragen, die schon aufgrund ihres Auslandsbezugs nicht mit der Situation bei sonstigen unverjährbaren Straftaten vergleichbar ist.

Die Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen im Bundeskriminalamt verarbeitet im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben eine Vielzahl personenbezogener Daten im Sinne des § 19 Absatz 1 des Bundeskriminal-

amtgesetzes (BKAG) (insbesondere zu Hinweisgebern, Opfern, Zeugen von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch), die noch keinem Ermittlungs- bzw. Strukturverfahren zugeordnet werden konnten. Ein Großteil dieser Daten stammt vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das zuletzt insbesondere im Zuge der hohen Anzahl an Flüchtlingen aus Kriegsgebieten seit 2015 ca. 4 600 völkerstrafrechtlich relevante Hinweise an das BKA übermittelt hat, von denen ein großer Teil noch keinem Ermittlungsverfahren zugeordnet werden konnte. Hinweise ohne Verfahrensbezug müssen aufgrund der derzeitigen Rechtslage nach fünf Jahren gelöscht werden, wodurch die Verfolgung und Ahndung nach Ablauf der fünf Jahre unmöglich würden. Die bestehende maximale Speicherfrist von fünf Jahren gemäß § 77 Absatz 2 Satz 5 in Verbindung mit § 19 Absatz 1 BKAG soll daher für die Straftatbestände der §§ 6 bis 13 VStGB auf mindestens zehn Jahre verlängert werden.

Denn einerseits können Völkerstraftaten in vielen Fällen aus tatsächlichen Gründen erst Jahrzehnte später verfolgt werden. Andererseits dürfen entsprechende Taten auch nach Jahrzehnten noch verfolgt werden, da Verbrechen nach dem VStGB nicht verjähren (vgl. § 5 VStGB). Diese langen Verfahrensdauern werden beispielsweise belegt durch die in Deutschland noch aktuell geführten Ermittlungsverfahren in Zusammenhang mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien (1991 bis 1999) und mit dem Völkermord in Ruanda (1994). Die Änderung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass in Völkerstrafrechtsermittlungen der Zeugenbeweis oftmals das einzig mögliche Beweismittel für eine effektive Strafverfolgung ist. Besonders wenn Verantwortliche aus noch bestehenden staatlichen oder staatsähnlichen Strukturen heraus agieren, bleiben die deutschen Ermittlungsbehörden auf Zeugen und Hinweisgeber angewiesen, um Erkenntnisse über die militärischen oder zivilen Befehls- und Hierarchiestrukturen erlangen zu können. Zur besonderen Bedeutung des Zeugenbeweises trägt auch bei, dass in noch andauernden bewaffneten Konflikten die Gefährdungslage für Leib und Leben regelmäßig Vor-Ort-Ermittlungen verhindert. Zudem könnte aufgrund einer dafür notwendigen Kooperation mit lokalen oder regionalen Behörden mit völkerrechtlich nicht gekläarter Legitimität die Unabhängigkeit der Untersuchung infrage gestellt werden. Insofern setzen Ermittlungen am Tatort, einschließlich der Erhebung von Sachbeweisen, zunächst die Wiederherstellung eines ausreichend gesicherten Umfelds sowie einer hinreichend rechtsstaatlichen Ordnung voraus. Auch die Erlangung von Beweismitteln mittels Rechtshilfersuchen sind während eines fortdauernden Konflikts aus denselben Gründen erschwert oder nicht möglich.

Dies unterstreicht zudem die lange Dauer völkerstrafrechtlicher Ermittlungen, die eine Verlängerung der Prüf- und Speicherungsfristen erforderlich macht. Beispielhaft auch für diesen zeitlichen Aspekt ist der syrische Bürgerkrieg, in dessen Zusammenhang der Generalbundesanwalt seit 2011 personenbezogene Ermittlungen und Strukturverfahren führt. Erst im April 2020, neun Jahre später, begann vor dem Oberlandesgericht Koblenz der erste Prozess gegen zwei Vertreter des sogenannten Assad-Regimes wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Die beiden Syrer waren nach ihrer Flucht in Deutschland von mutmaßlichen Opfern erkannt und im Februar 2019 in Berlin und Rheinland-Pfalz festgenommen worden. Die Anklage wirft ihnen Verbrechen gegen die Menschlichkeit 2011 und 2012 vor. Oftmals mangelt es den beim BKA eingehenden Hinweisen jedoch zunächst an einem konkreten Deutschlandbezug. Das heißt, dass zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Hinweises kein in Deutschland aufhältiger Tatverdächtiger festgestellt werden kann. Durch die Einreise von Flüchtlingen/Asylbewerbern aus Krisenländern nach Deutschland besteht jedoch die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass nicht nur Opfer, sondern auch Täter aus Krisengebieten nach Deutschland einreisen. Bedingt durch den unterschiedlichen Fluchtbeginn und die unterschiedliche Fluchtdauer können jedoch Jahre verstreichen, bis weitere für den Fortgang des Verfahrens relevante Personen außerhalb von Konflikt-/Krisengebieten von deutschen Ermittlungsbehörden vernommen werden können. Zudem können Täter oftmals erst Jahre nach ihrer Einreise als solche festgestellt und identifiziert werden. So war einer der beiden Angeklagten im oben genannten Verfahren vor dem Oberlandesgericht Koblenz bereits 2014 nach Deutschland eingereist. Mit oftmals erst nach Jahrzehnten beginnenden, langen Verfahren zu nicht der Verjährung unterliegenden Völkerstraftaten geht mithin das Bedürfnis einher, dass die für die Verfahren erforderlichen Erkenntnisse deutlich länger als bisher vorgesehen gespeichert werden.

Insgesamt besteht so für die Ermittlung in Strafsachen wegen des Verdachts von Straftaten nach dem VStGB und damit für die in Frage stehenden Regelungen ein phänomentypisch besonderes Bedürfnis, das diese VStGB-Straftaten von anderen Straftaten abhebt.

Gleichzeitig sollen die Aussonderungsprüffristen des § 77 Absatz 2 Satz 1 BKAG für die Straftatbestände der §§ 6 bis 13 VStGB von fünf auf zehn Jahre für Erwachsene und von drei auf fünf Jahre für Jugendliche verlängert werden. Die Verlängerung der Aussonderungsprüffrist trägt dem im Vorgehenden beschriebenen, für Straftaten nach VStGB spezifischen Umstand Rechnung, dass bei der Verfolgung von Völkerstraftaten oft Jahrzehnte ver-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gehen, bevor neue Erkenntnisse zu einem bereits festgestellten Sachverhalt eingehen. Die derzeit zu knapp bemessene Aussonderungsprüffrist erhöht zudem den turnusmäßig anfallenden Arbeitsaufwand für die kriminalpolizeiliche Aussonderungsprüfung erheblich.

Zu Artikel 7 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

In § 81 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) wird ein neuer Absatz 5a eingefügt, nach dem in den Fällen, in denen die Ausländerbehörde die Ausstellung des Dokuments nach § 78 Absatz 1 Satz 1 AufenthG für einen Aufenthalt nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 (Ausbildungs- und Erwerbstätigkeitsaufenthalte) veranlasst hat, die Erwerbstätigkeit, wie sie in diesem Aufenthaltstitel vorgesehen sein wird, als erlaubt gilt. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, bereits in der Zeit zwischen Veranlassung der Ausstellung und der Ausgabe des elektronischen Aufenthaltstitels die angestrebte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Diese Erlaubnis ist in die Fiktionsbescheinigung nach Absatz 5 aufzunehmen.

Bei der Änderung in § 78a des Aufenthaltsgesetzes handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur Ergänzung des § 81 Absatz 5a AufenthG.

Zu Artikel 7a (Änderung des AZR-Gesetzes)

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307) wurde der Rahmen für eine gezielte und gesteigerte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten geschaffen. Um die Dauer des Verwaltungsverfahrens bis zur Erteilung des Visums deutlich zu verkürzen, können Arbeitgeber mit einer Vollmacht der Fachkraft ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren bei der zuständigen Ausländerbehörde in Deutschland einleiten: § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG sieht hierzu vor, dass die Ausländerbehörde die zuständige Auslandsvertretung über die bevorstehende Visumantragstellung eines Ausländers nach erfolgreicher Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens informiert. Darüber hinaus stimmt die Ausländerbehörde der Visumerteilung nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 AufenthG bei Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen vorab zu.

Bei der praktischen Umsetzung dieser Vorgaben sind neben der wichtigen Beschleunigung des Verfahrens auch Kosteninteressen, Digitalisierungserfordernisse und Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen: Die mit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingeführte Vorinformation der Auslandsvertretung versetzt diese nicht nur in die Lage, ihre Terminvergabepraxis zu optimieren, sie gewährleistet auch, dass insgesamt ausreichend Kapazitäten zur Einhaltung der nach § 31a der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) vorgesehenen Fristen (für den Termin zur Visumantragstellung sowie für die Bescheidung des Visumantrags) zur Verfügung stehen.

Die Vorabzustimmung muss bisher entweder in Papierform ausgestellt und dem Arbeitgeber als Bevollmächtigten der Fachkraft persönlich übergeben werden, um dann von dem Bevollmächtigten ins Herkunftsland der Fachkraft verschickt und von dieser im Original bei der Auslandsvertretung vorgelegt zu werden oder per E-Mail von der Ausländerbehörde über das Verbindungsnetz gemäß § 3 des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder (IT-NetzG) an die zuständige Auslandsvertretung übermittelt werden.

Die Versendung der Vorabzustimmung in Papierform ins Ausland ist zeitintensiv, zudem können dabei Originaldokumente verloren gehen und es besteht die Gefahr von Fälschungen.

Auch die zweite Möglichkeit – die Übermittlung der Vorabzustimmung und weiterer relevanter Dokumente im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens durch eine signierte E-Mail der zuständigen Ausländerbehörde an die zuständige Auslandsvertretung unter Nutzung des Verbindungsnetzes nach § 3 IT-NetzG – stellt keine geeignete Lösung dar. Nicht alle Ausländerbehörden sind an das dafür erforderliche Netz angeschlossen, die Übermittlung ist wegen der erforderlichen manuellen Eingaben fehleranfällig und die Vorabzustimmung nebst allen Urkunden wird bei vielen Postfächern der Auslandsvertretungen die zulässige Größe der Anlagen überschreiten.

Die Nutzung des nach § 90c AufenthG eingerichteten sog. RK-Visa ist ebenfalls keine geeignete Alternative für die Übermittlung der Vorabzustimmung und weiterer Dokumente von den Ausländerbehörden an die Auslandsvertretungen im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. § 90c des Aufenthaltsgesetzes gilt nur für Datenübermittlungen „im Visumverfahren“; das RK-Visa ist deshalb auf Datenübermittlungen nach Stellung des Visumantrags ausgelegt. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG beginnt hingegen bereits im Vorfeld des Visumverfahrens. Die erforderliche Anpassung des RK-Visa für Datenübermittlungen der Aus-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

länderbehörden an die Auslandsvertretungen wäre zeit- und ressourcenaufwändig. Es würde erheblichen zeitlichen Vorlauf erfordern, bis dieser Kommunikationskanal im beschleunigten Fachkräfteverfahren genutzt werden könnte. Das Verfahren soll deshalb digitalisiert und mit einem IT-System realisiert werden, das alle Ausländerbehörden bundesweit und alle Auslandsvertretungen weltweit gleichermaßen nutzen können. Dies entspricht auch dem Auftrag aus dem Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, die Möglichkeiten der digitalen Verwaltung zu erweitern und eine effektive interne Behördenkommunikation auszubauen. Das Ausländerzentralregister (AZR) bietet die technischen Voraussetzungen für eine kurzfristig und mit vertretbarem Kostenaufwand zu realisierende Datenübermittlung zwischen den Ausländerbehörden und den Auslandsvertretungen im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens.

Mit diesem Änderungsantrag werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung des Ausländerzentralregisters als sicheren Kommunikationsweg für die Übermittlung der Vorabzustimmung und die Speicherung erforderlicher Dokumente geschaffen. Die jeweilige Pflicht der Ausländerbehörden zur Speicherung der Daten und Aktenführung vor Ort bleibt von der Speicherung im Ausländerzentralregister unberührt.

Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung von Artikel 7a Nummer 5.

Zu Nummer 2

Mit dieser Vorschrift werden die Voraussetzungen für die Speicherung von Daten eines Ausländers im AZR geschaffen, der – vertreten durch seinen Arbeitgeber – ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG beantragt hat.

Grund für den eigenständigen Speicheranlass und die damit einhergehende Vorverlagerung der Speicherung von Daten im AZR ist die Nutzung der sicheren Kommunikationswege des AZR für die Datenübermittlung zwischen der Ausländerbehörde und der jeweiligen Auslandsvertretung im Verfahren nach § 81a AufenthG. Der Speicheranlass entspricht insoweit dem Speicheranlass, der zuletzt mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz in § 2 Absatz 2a des AZR-Gesetzes (AZRG) im Zusammenhang mit der Aufnahme von Personen aus dem Ausland zur Durchführung des Sicherheitsabgleichs nach § 73 Absatz 1a Satz 3 AufenthG geschaffen worden ist.

Die Übermittlung der Vorabzustimmung und der erforderlichen Dokumente soll wegen der Vergleichbarkeit deshalb entsprechend geregelt und die Regelung in einem neuen Absatz des § 2 AZRG verortet werden.

Zu Nummer 3

Nummer 3 Buchstabe a ist eine Folgeänderung zu Artikel 7a Nummer 2.

Die erforderlichen Dokumente zur Fortführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens durch das Auswärtige Amt, die Auslandsvertretungen oder das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten nach erfolgter Vorabzustimmung nach § 81 a Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 AufenthG sollen in elektronischer Form im AZR gespeichert werden. Damit können diese unverzüglich, medienbruchfrei und sicher zur Verfügung gestellt werden.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung zu Artikel 7a Nummer 2 und 3.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung der Überschrift wird die Besonderheit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens gegenüber dem Visaverfahren verdeutlicht.

Zu Buchstabe b

Die Änderung dient der Umsetzung der Vorgaben des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Es wird die Übermittlung der notwendigen Daten und Dokumente im beschleunigten Fachkräfteverfahren geregelt. Die elektronische Übermittlung und die Abkehr vom globalen Papierversand ermöglichen Beschleunigung und Transparenz und erhöhen gleichzeitig die Sicherheit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Die Registerbehörde soll in den Fällen, in denen ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG erfolgreich durchgeführt wurde, der

zuständigen Auslandsvertretung folgende Daten übermitteln: die Bezeichnung der Ausländerbehörde, die die Vorabzustimmung erteilt hat (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 AZRG), die AZR-Nummer (§ 3 Absatz 1 Nummer 2), den Anlass der Datenspeicherung (§ 3 Absatz 1 Nummer 3 AZRG), die Grundpersonalien des Ausländers (§ 3 Absatz 1 Nummer 4 AZRG), die Vorabzustimmung, die eine Entscheidung der Ausländerbehörde im Zusammenhang mit der Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens darstellt (§ 3 Absatz 1 Nummer 7 AZRG), und die gespeicherten Daten nach § 3 Absatz 3c AZRG. Zu den nach § 3 Absatz 3c AZRG zu speichernden Dokumenten gehören die Vorabzustimmung der Ausländerbehörde und die in der Vorabzustimmung aufgeführten Urkunden und Zertifikate, die Grundlage für die ausgestellte Vorabzustimmung zur Visumerteilung waren. Dies sind insbesondere die Urkunde über die im Ausland oder Inland abgeschlossene Berufs- oder Hochschulbildung, Namensänderungsurkunden (soweit der Name auf der Urkunde vom Namen laut Pass abweicht), Personenstandsunterlagen (Heirats- und Geburtsurkunden, soweit der Familiennachzug im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a Absatz 4 AufenthG mitumfasst ist) und erforderlichenfalls Zertifikate über im Ausland oder Inland erworbene Sprachkenntnisse sowohl des Ausländers als auch seines Ehepartners.

Für die Gewährleistung der beschleunigten Terminvergabe zur Visumbeantragung innerhalb von drei Wochen nach § 31a Absatz 1 AufenthV und der fristgemäßen Entscheidung über den Visumantrag innerhalb der gesetzlich festgelegten Regelfrist von drei Wochen nach § 31a Absatz 2 AufenthV ab Stellung des vollständigen Visumantrags nach Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens benötigen die deutschen Auslandsvertretungen bestimmte Daten aus dem AZR schnellstmöglich. Zu diesem Zweck können sie gemäß § 22 AZRG zum Abruf der erforderlichen Daten der betroffenen Person im automatisierten Verfahren zugelassen werden.

Das Auswärtige Amt kann in die Entscheidung der Auslandsvertretung vorbereitend eingebunden werden. Daneben wird zum 01.01.2021 das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten eingerichtet, das unterstützende Tätigkeiten auch im Visumverfahren übernehmen soll. Daher sind auch das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten als ersuchende Behörde für die Daten nach § 3 Absatz 3c AZRG gegenüber der Registerbehörde und zur Zulassung im automatisierten Verfahren aufzunehmen.

Ein automatisiertes Abrufverfahren darf nach § 22 Absatz 2 AZRG, der gemäß § 21 Absatz 8 Satz 3 AZRG entsprechend anwendbar ist, eingerichtet werden, soweit es wegen der Häufigkeit von Übermittlungsersuchen oder der Eilbedürftigkeit unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen des Ausländers angemessen ist.

Eilbedürftigkeit liegt in beschleunigten Fachkräfteverfahren stets vor, wie sich bereits aus dem Wortlaut des § 81a Absatz 1 AufenthG ergibt. Grundlegend ist das Interesse der Wirtschaft, offene Stellen schnellstmöglich zu besetzen, und der Fachkraft an einer schnellstmöglichen Einreise. Schutzwürdige Interessen der Fachkraft werden durch die Einrichtung des Abrufverfahrens nicht beeinträchtigt.

Zu Artikel 7b (Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung)

Zu Nummer 1

Für die Abfrage von Daten im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG wird ein eigener Abfragezweck eingeführt.

Zu Nummer 2

§ 18 Absatz 3 Nummer 4 der AZRG-Durchführungsverordnung (AZRG-DV) regelt die Löschung der im Zusammenhang mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren gespeicherten Daten nach Ablauf von 18 Monaten nach Ausstellung der Vorabzustimmung.

Eine Speicherung für 18 Monate ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Daten für die Erteilung der sich anschließenden Aufenthaltserlaubnis zur Verfügung stehen. Diese muss der Ausländer nach der Einreise ins Bundesgebiet vor Ablauf des in der Regel zwölf Monate gültigen Visums bei der für ihn zuständigen Ausländerbehörde beantragen. Die Einreise der Fachkraft kann während der gesamten Gültigkeitsdauer des Visums, mithin unter Umständen auch kurz vor Ablauf der Gültigkeit erfolgen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren umfasst auch den Familiennachzug des Ehegatten sowie minderjähriger lediger Kinder der Fachkraft, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen und ihre Visumanträge in zeitlichem Zusammenhang stellen.

§ 81a Absatz 4 AufenthG verlangt für den Familiennachzug im beschleunigten Fachkräfteverfahren, dass die Visumanträge des Ehegatten und der minderjährigen Kinder in zeitlichem Zusammenhang gestellt werden. Dies ist

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dann anzunehmen, wenn die Einreise der Familienangehörigen innerhalb von sechs Monaten nach der Einreise der den Nachzug vermittelnden Fachkraft stattfinden soll.

Die Verpflichtung zur Löschung der Daten erst nach 18 Monaten gewährleistet, dass auch bei zeitlich versetzter Visumantragstellung der Familienangehörigen die Daten und Dokumente für die Prüfung durch die Auslandsvertretung im AZR noch vorliegen.

Darüber hinaus ist neben der Gültigkeitsdauer des Visums zu berücksichtigen, dass insbesondere in Fällen mit Familiennachzug nach § 81a Absatz 4 AufenthG aus Staaten, in denen eine Legalisation von Personenstandsunterlagen nicht möglich ist, die Gültigkeitsdauer der Vorabzustimmung von drei Monaten regelmäßig verlängert werden muss.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung zu Artikel 7a Nummer 5.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung zu Artikel 7a Nummer 5.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur in Anpassung an die Neunummerierung von Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 AufenthG durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Zu Buchstabe d

Mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG wurde in Verbindung mit der neuen Möglichkeit einer Zuständigkeitskonzentration bei zentralen Ausländerbehörden für Fachkräftemigration und verkürzten Bearbeitungsfristen für die beteiligten Behörden ein Angebot für ein Verfahren geschaffen, das zu einer verlässlich schnelleren Besetzung freier Stellen führen soll.

Vor diesem Hintergrund ist das Datum der Ausstellung der Vorabzustimmung nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 AufenthG als „Entscheidungsdatum“ zu speichern.

Die zuständige Auslandsvertretung ist zu erfassen. Diese ist Empfängerin der durch das AZR automatisch generierten Information nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG, dass für sie eine Vorabzustimmung hinterlegt ist.

Darüber hinaus sind die Vorabzustimmung der Ausländerbehörde und die in der Vorabzustimmung aufgeführten Urkunden und Zertifikate, die Grundlage für die ausgestellte Vorabzustimmung zur Visumerteilung waren, zu speichern. Dies sind insbesondere die Urkunde über die erfolgreich abgeschlossene Berufs- oder Hochschulbildung, Namensänderungsurkunden (soweit der Name auf der Urkunde vom Namen laut Pass abweicht), Personenstandsunterlagen (Heirats- und/oder Geburtsurkunden, soweit Familiennachzug im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a Absatz 4 AufenthG mitumfasst ist) und erforderlichenfalls Zertifikate über im Ausland oder Inland erworbene Sprachkenntnisse sowohl des Ausländers als auch seines Ehepartners. Die Ausländerbehörde fordert vom sich regelmäßig im Ausland befindenden, im Inland für das beschleunigte Fachkräfteverfahren durch den Arbeitgeber vertretenen Ausländer die Urkunden grundsätzlich nicht im Original an. Im Termin zur Visumbeantragung müssen daher die Originale dieser Urkunden vorgelegt und von der Auslandsvertretung zur Vermeidung von Missbrauch mit den im AZR gespeicherten Kopien abgeglichen und auf Plausibilität geprüft werden. Zu ausländischen Personenstandsunterlagen nimmt die Auslandsvertretung zudem eine Bewertung der Echtheit und der inhaltlichen Richtigkeit vor.

Das Wort „insbesondere“ ist dahingehend eng auszulegen, dass weitere Dokumente neben den ausdrücklich genannten, nur ausnahmsweise gespeichert werden dürfen. Dies ist immer dann der Fall, wenn ein Dokument im Einzelfall entscheidungserheblich für die Erteilung der Vorabzustimmung war und das Dokument voraussichtlich auch für die Entscheidung über die Visumerteilung erforderlich ist. Die jeweilige Pflicht der Ausländerbehörden zur Speicherung der Daten und Aktenführung vor Ort bleibt von der Speicherung im AZR unberührt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe e**Zu Doppelbuchstabe aa****Zu Dreifachbuchstabe aaa**

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur in Anpassung an die Neunummerierung von Kapitel 2, Abschnitte 3 und 4 AufenthG durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Zu Dreifachbuchstabe bbb

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur wegen einer Doppelung des Buchstaben vv.

Zu Dreifachbuchstabe ccc

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur einer Nichtverwendung des Doppelbuchstaben yy.

Zu Dreifachbuchstabe ddd

Durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307) ist § 4 Absatz 5 AufenthG weggefallen und wurde mit unverändertem Wortlaut durch § 4 Absatz 2 AufenthG ersetzt. Der Klammerzusatz „Assoziationsrecht EWG/Türkei“ bleibt unverändert.

Zu Doppelbuchstabe bb

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung zu Artikel 7b Nummer 3 Buchstabe e Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb.

Zu Artikel 8 (Änderung der Aufenthaltsverordnung)

Durch die Ergänzung der Nummer 2 des Artikels ist der Artikel insgesamt neu zu fassen.

Zu Nummer 1

Es wird auf die Begründung zu Artikel 8 des Regierungsentwurfs (Bundesratsdrucksache 435/20, S. 29 f.) verwiesen.

Zu Nummer 2

Durch die Änderung des AZRG mit Artikel 7a dieses Gesetzes wird die Vorabzustimmung im beschleunigten Fachkräfteverfahren von der Ausländerbehörde über das AZR an die Auslandsvertretung übermittelt. § 31a Absatz 1 AufenthV ist deshalb dem Verfahren anzupassen. Da nicht ausgeschlossen ist, dass im Einzelfall die Vorabzustimmung nicht übermittelt, sondern persönlich übergeben wird, bedarf es auch für diesen Fall einer gesetzlichen Regelung.

Auch bei Übermittlung der Vorabzustimmung über das AZR wird dem Arbeitgeber parallel eine Ausfertigung der Vorabzustimmung inklusive Kopien der vorgenannten Nachweise zur Weiterleitung an den Ausländer zugeleitet. Damit wird gegenüber dem Arbeitgeber und der Fachkraft Transparenz geschaffen. Auf Basis der Vorabzustimmung bucht der Ausländer eigenständig (in der Regel auf der Homepage der in der Vorabzustimmung genannten Auslandsvertretung) einen Termin zur Visumantragstellung für das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG. Die Auslandsvertretung stellt sodann sicher, dass ein Termin, der innerhalb von drei Wochen ab Eingang der Terminanfrage liegt, vergeben wird.

Zu Artikel 10 (Änderung der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung)

Sperrkennwort und Sperrsumme der eID-Karte sollen erst bei der Auswertung der Rückmeldung nach § 7 der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (1. BMeldDÜV) von der Wegzugsmeldebehörde an die Zugzugsmeldebehörde übermittelt werden und nicht bereits im vorausgefüllten Meldeschein (§ 4 1. BMeldDÜV) und in der Rückmeldung (§ 6 1. BMeldDÜV). Sperrkennwort und Sperrsumme der eID-Karte sind somit in den §§ 4, 6 1. BMeldDÜV zu streichen und die Angabe zu den DSMeld-Blättern anzupassen.

Berlin, den 4. November 2020

Josef Oster
Berichterstatter

Helge Lindh
Berichterstatter

Dr. Bernd Baumann
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.