

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 20/5333 –

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2226 und der Verordnung (EU) 2018/1240 sowie zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes/EU, des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister

A. Problem

Die Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (im Folgenden: EES-Verordnung) regelt die Einrichtung eines europäischen Einreise-/Ausreisensystems („Entry/Exit System“). Die EES-Verordnung sieht die Erfassung und Speicherung des Zeitpunkts und des Orts der Ein- und Ausreise und etwaiger Einreiseverweigerungen von Drittstaatsangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen, im EES vor. Für Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein stellt die Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes im Rahmen der jeweiligen Assoziierungsabkommen dar.

Die Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (im Folgenden: ETIAS-Verordnung) regelt die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems („European Travel Information and Authorization System“). Ziel des Systems ist es, festzustellen, ob ein von der Visumpflicht befreiter Drittstaatsangehöriger zur Einreise in den Schengen-Raum berechtigt ist und ob mit seiner Einreise ein Risiko für die Sicherheit, ein Risiko der illegalen Einwanderung oder ein hohes Epidemierisiko verbunden ist.

Nach Artikel 288 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gelten beide Verordnungen unmittelbar und allgemein.

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, zur Durchführung der Verordnungen und im Einklang mit Artikel 291 Absatz 1 AEUV sicherzustellen, dass nationale Rechtsnormen der Durchführung der Verordnungen nicht entgegenstehen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht die infolge der Einführung der europäischen Mechanismen EES und ETIAS notwendigen Anpassungen des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze vor. Hierbei wird sichergestellt, dass eine erforderliche europäische Reisegenehmigung Voraussetzung für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet wird und hieran anknüpfende Normen unionsrechtskonform angepasst werden.

Ferner regelt der Entwurf Verfahren auf nationaler Ebene, welche die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Veranlassung von vorzeitigen Löschungen von Daten auch im Zusammenspiel verschiedener Behörden sicherstellen.

Zudem regelt der Entwurf gesetzliche Zuständigkeiten zur Durchführung der in den Verordnungen vorgesehenen Aufgaben sowie technische Vorgaben.

Der Entwurf enthält zudem redaktionelle Änderungen zum Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) einschließlich Änderungen zur Gewährleistung der Unionsrechtskonformität.

Der Gesetzentwurf enthält zwei neue Stammgesetze mit speziellen Vorschriften zur Durchführung der Verordnungen (EU) 2017/2226 und (EU) 2018/1240.

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

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 679 000 Euro. Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt rund 5,289 Millionen Euro. Davon entfallen 4,441 Millionen Euro des einmaligen sowie 595 000 Euro des jährlichen Erfüllungsaufwands auf den Bund und 848 000 Euro des einmaligen und 84 000 Euro des jährlichen Erfüllungsaufwands auf die Länder (inklusive Kommunen).

F. Weitere Kosten

Es werden keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, erwartet.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/5333 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Der Überschrift wird das Fußnotenzeichen „*“ angefügt und die folgende Fußnote wird eingefügt:

„* Artikel 4 Nummer 1 bis 6 dient der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77; L 229 vom 29.6.2004, S. 35; L 204 vom 4.8.2007, S. 28).“
2. Artikel 1 § 2 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 9 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - b) Die folgenden Nummern 10 bis 12 werden angefügt:

„10. der Generalbundesanwalt,
11. die Generalstaatsanwaltschaften der Länder,
12. die Staatsanwaltschaften der Länder.“
3. Artikel 2 wird wie folgt geändert:
 - a) § 2 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 9 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - bb) Die folgenden Nummern 10 bis 12 werden angefügt:

„10. der Generalbundesanwalt,
11. die Generalstaatsanwaltschaften der Länder,
12. die Staatsanwaltschaften der Länder.“
 - b) In § 4 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 4 Absatz 1“ durch die Angabe „§ 3 Absatz 1“ ersetzt.

Berlin, den 1. März 2023

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Dr. Lars Castellucci

Stellvertretender Vorsitzender

Hakan Demir
Berichtersteller

Dr. Silke Launert
Berichterstellerin

Filiz Polat
Berichterstellerin

Dr. Ann-Veruschka Jurisch
Berichterstellerin

Dr. Christian Wirth
Berichtersteller

Clara Bünger
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Hakan Demir, Dr. Silke Launert, Filiz Polat, Dr. Ann-Veruschka Jurisch, Dr. Christian Wirth und Clara Büniger

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/5333** wurde in der 82. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Januar 2023 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Rechtsausschuss und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 20(4)174).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 42. Sitzung am 1. März 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/5333 empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 31. Sitzung am 1. März 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/5333 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/5333 in seiner 31. Sitzung am 1. März 2023 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(4)185, der zuvor mit gleichem Stimmresultat angenommen wurde.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 20/5333 verwiesen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 20(4)185 vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Die Fußnote dient der Kenntlichmachung gemäß dem Artikel 40 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, wonach die Mitgliedstaaten „in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung“ auf die Richtlinie Bezug nehmen müssen. Zwar handelt es sich um eine Modifizierung der bereits erfolgten Umsetzung. Aus Transparenzgründen soll die Bezugnahme dennoch erfolgen.

Zu Nummer 2

Der Generalbundesanwalt, die Generalstaatsanwaltschaften der Länder und die Staatsanwaltschaften der Länder sind als Strafverfolgungsbehörden maßgeblich für die Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten zuständig. Diese Behörden erfüllen damit die in der Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 („EES-VO“) insoweit festgelegten Bedingungen für den Zugang zu den Informationen im Einreise-/Ausreisensystem (EES) zu Strafverfolgungszwecken. Ihre dem Grunde nach bestehenden Zugangsberechtigungen zum Einreise-/Ausreisensystem der justiziellen Strafverfolgungsbehörden folgen damit unmittelbar aus der Verordnung (EU) 2017/2226. Nach Artikel 288 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union entfaltet die EES-VO unmittelbare Geltung. Die Behörden sind daher bei der deklaratorischen Aufzählung zu nennen.

Aus den gleichen Erwägungen sind die justiziellen Strafverfolgungsbehörden auch als zugangsberechtigte Behörden zu dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) benannt worden.

Der Generalbundesanwalt, die Generalstaatsanwaltschaften der Länder sowie die Staatsanwaltschaften der Länder bedienen sich in der Regel der zugriffsberechtigten Ermittlungsbehörden als Ermittlungspersonen. In der Praxis ermöglicht die von den Ländern gewünschte Ergänzung auch einen unmittelbaren Zugang, was aus unionsrechtlicher Sicht zulässig ist.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Es wird auf die Begründung zu Nummer 1 verwiesen. Die genannten Behörden erfüllen die in der Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 festgelegten Bedingungen für den Zugang zu den Informationen im ETIAS zu Strafverfolgungszwecken.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur. § 4 Absatz 1 muss auf die anonymisierten Einzeldaten nach § 3 Absatz 1 verweisen, welche Grundlage der nationalen Sicherheits- und Qualitätsstatistik sind.

2. Die **Fraktion der SPD** wirbt um Unterstützung für den Gesetzentwurf, dessen Ziel es sei, die Sicherheit im europäischen Raum zu stärken, gleichzeitig Abläufe zu verbessern und schnellere Einreisen zu ermöglichen. So könnten beispielsweise Einreisende aus 61 visumfreien Drittstaaten innerhalb von zehn Minuten für 7 Euro eine ETIAS-Reisegenehmigung für die EU erhalten, wobei auch die entsprechenden Sicherheitsprüfungen vor der Einreise vorgenommen werden könnten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßt das Vorhaben, von dem man sich einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Außengrenzschatzes, den wiederum die Bevölkerung erwarte, verspreche. Der Gesetzentwurf zur Durchführung der beiden bereits geltenden EU-Verordnungen beinhalte die Erfassung und Speicherung des Zeitpunktes und des Ortes der Ein- bzw. Ausreise, von Reisegenehmigungen und die automatisierte Berechnung der Aufenthaltsdauer. Ziele des Systems seien die Verbesserung des Außengrenzenmanagements, die Verhinderung irregulärer Einwanderung sowie terroristischer Anschläge und die bessere Steuerung der Migrationsströme. Es gehe außerdem um Zuständigkeitsregelungen, Ausführungsbestimmungen und Lösungsregelungen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezieht sich auf den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, mit dem die Befugnisse des Generalbundesanwalts, der Generalstaatsanwaltschaften und der Staatsanwaltschaften auf Wunsch der Bundesländer als zugriffsberechtigte Behörden erweitert wurden. Das System erlaube tiefe Eingriffe

in die Privatsphäre von Reisenden durch die systematische und weitreichende Datenerfassung. Aufgrund der hohen Eingriffsintensität müsse die Verhältnismäßigkeit besonders beachtet werden. Deshalb sei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Evaluation des Systems besonders wichtig.

Die **Fraktion der FDP** unterstützt den Gesetzentwurf und betont, mit der Einführung von EES und ETIAS auf internationale Standards aufzuschließen. Da es sich um digitalisierte Systeme handle, werde sich der Aufwand auch für die Reisenden in Grenzen halten. Zudem würden ein weiterer Baustein in der europäischen Migrationspolitik und ein Schritt in Richtung europäische Sicherheitsunion gesetzt. Die Verwendung der Daten gelte es genau im Blick zu behalten. Dabei sei auch der Europäische Datenschutzbeauftragte in der Pflicht, bei dem man auch noch einmal nachhaken werde.

Die **Fraktion der AfD** begrüßt die Regelung zur elektronischen Erfassung von Reisenden aus Drittstaaten. Fraglich sei die Umsetzung gerade in den Ländern mit Außengrenzen, über die Drittstaatsangehörige einreisen. Ähnlich wie bei der Binnenmigration und der Dublin-Verordnung, die seit 2015 quasi ausgesetzt sei, stelle sich die Frage nach der praktischen Wirksamkeit der Regelungen. Man müsse sie aber anwenden, um Binnenmigration, wie sie beispielsweise in den letzten Monaten aus der Schweiz erfolgt sei, zu verhindern.

Die **Fraktion DIE LINKE** lehnt den Gesetzentwurf ab. Der Gesetzentwurf, der weiter reiche als die bereits geltenden EU-Verordnungen, enthalte tiefe Eingriffe in Grundrechte und gehe über das, was zwingend geboten sei, weit hinaus. Ähnlich wie das Europäische Parlament kritisiert habe, würden weiteren Behörden Befugnisse eröffnet. So sei aus Sicht der Fraktion DIE LINKE die Polizei- nicht die Zollbehörde zuständig für Ein- und Ausreisen und die vorgesehenen Regelungen würden dazu führen, dass entsprechende Daten bei den falschen Stellen lägen.

Berlin, den 1. März 2023

Hakan Demir
Berichtersteller

Dr. Silke Launert
Berichterstatterin

Filiz Polat
Berichterstatterin

Dr. Ann-Veruschka Jurisch
Berichterstatterin

Dr. Christian Wirth
Berichtersteller

Clara Bünger
Berichterstatterin