



# Initiativstellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
den Ausschuss Migrationsrecht

**Vorschlag für eine Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis der Nachholung eines Visumverfahrens aufgrund der COVID-19-Pandemie für bereits im Bundesgebiet aufhältige Personen**

Stellungnahme Nr.: 91/2020

Berlin, im Dezember 2020

## Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
- (stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Passau
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin (Berichterstatte(r)in)
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

### **Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

### **Büro Brüssel**

Rue Joseph II 40, Boîte 7B  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
EU-Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

## Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

## **Verteiler**

---

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration  
Innenausschuss des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen  
Bundestages  
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag  
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag  
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag  
FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag  
Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien  
Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen  
Parteien  
Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen  
Parteien  
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern  
Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz  
UNHCR Deutschland  
Katholisches Büro in Berlin  
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland  
Diakonisches Werk der EKD  
Deutscher Caritasverband  
Deutsches Rotes Kreuz  
AWO Bundesverband e.V.  
Flüchtlingsrat Berlin  
Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland  
Deutsches Institut für Menschenrechte  
Bundesrechtsanwaltskammer  
Deutscher Richterbund

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V.

PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

Der Paritätische

Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)

Neue Richtervereinigung (NRV)

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV

Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV

Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht

NVwZ

ZAR

Asylmagazin

ANA

Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 62.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## **Zusammenfassung:**

Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, vorübergehend eine Verordnung zu erlassen, die die Einholung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln im Bundesgebiet aufgrund der COVID-19-Pandemie regelt. Personen, welche sich bereits im Bundesgebiet aufhalten und für welche die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Inland ausschließlich daran scheitert, dass (noch) kein Visumverfahren durchgeführt wurde, sollen von dem Visumverfahren befreit werden. Dieser Personenkreis soll das Visumverfahren nicht in einem Risikogebiet oder in einem von einer Reisewarnung betroffenen Land durchführen müssen. Der Aufenthaltstitel soll direkt durch die Ausländerbehörden im Inland erteilt werden. So werden sowohl die Betroffenen als auch die Auslandsvertretungen entlastet.

## **1. Problem und Ziel**

Der Ausbruch der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten COVID-19-Pandemie stellt sowohl die Betroffenen, welche zur Nachholung von Visaverfahren in Risikogebiete ausreisen müssen, als auch die Auslandsvertretungen vor große Probleme. Zudem besteht bei der Rückreise der Betroffenen nach Visumerteilung die Gefahr, dass das Virus aus dem Risikogebiet ins Bundesgebiet mitgebracht wird. Selbst wenn es Quarantäneanordnungen geben mag, stellen diese mangels ausreichender Überprüfbarkeit kein adäquates Mittel dar, um das Einschleppen der Pandemie aus Risikogebieten effektiv zu verhindern.

Im Zuge der weltweiten Ausbreitung der Pandemie sind viele Länder als Risikogebiet eingestuft. Es bestehen entsprechende Reisewarnungen. Den Betroffenen ist es in diesen Fällen nur unter Hinnahme von erheblichen gesundheitlichen Risiken möglich, das Visumverfahren nachzuholen. Die ohnehin häufig schon sehr langen Wartezeiten

allein auf einen Vorsprachetermin zur persönlichen Antragstellung bei den Auslandsvertretungen haben sich durch die Pandemie nochmals erheblich verlängert. Aktuell beträgt die Wartezeit zur Beantragung eines Visums zur Familienzusammenführung mit Flüchtlingen bei der Auslandsvertretung in Äthiopien beispielsweise 24 Monate, die Wartezeit auf einen Termin zur Beantragung eines Visums zur Beschäftigung bei der Auslandsvertretung in Marokko beispielsweise 12 Monate. Nach der persönlichen Antragstellung schließt sich dann noch ein meist langes Visumverfahren an. Auch die Dauer der Visumverfahren hat sich durch die Einschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nochmals verlängert. Die Betroffenen müssen daher in vielen Fällen für lange Zeit in Risikogebieten ausharren. Für sie geht dies mit erheblichen Gesundheitsgefahren einher. Zudem gibt es teilweise strikte Ausgangssperren. Gleichzeitig kommt es häufig zu langen Familientrennungen oder aufgrund der langen Visaverfahren zum zwischenzeitlichen Verlust des angestrebten Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes. Im Zuge der weltweiten Verbreitung von COVID-19 sind auch weiterhin zahlreiche internationale Reiseverbindungen unterbrochen, so dass der Personenreiseverkehr in und aus manchen Ländern nur sehr eingeschränkt möglich ist. Einige Staaten haben selbst für ihre eigenen Staatsangehörigen Einreiseverbote verhängt.

Gleichzeitig stehen die Auslandsvertretungen unter einem enormen Druck. Zum einen sind sie als Folge der Pandemie mit der Nachvisierung von Visa und einem erheblichen Rückstau von Verfahren, die wegen der Pandemie in den letzten Monaten nicht bearbeitet werden konnten, konfrontiert. Zum anderen sind sie insbesondere in als Risikogebiet eingestuften Ländern aufgrund der pandemologisch gebotenen Kontaktreduzierung und des Ausfalls von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nur eingeschränkt arbeitsfähig. Visaverfahren sind stets mit einer persönlichen Vorsprache und teils erheblichem Arbeitsaufwand für die betroffene Auslandsvertretung verbunden.

Die Nachholung von Visaverfahren in Fällen, in denen sich Betroffene bereits im Bundesgebiet aufhalten und das Visumverfahren ausschließlich zur Erfüllung der Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (Durchführung des Visumverfahrens) erfolgen müsste, ist insofern nicht zweckmäßig. Auch das aktuell ganz erhebliche öffentliche Interesse an dem Erhalt der Funktionstüchtigkeit des Gesundheitssystems wird tangiert.

## 2. Lösung

Betroffene, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, werden unter bestimmten Voraussetzungen von der Durchführung eines Visumverfahrens befreit.

Es wird vorgeschlagen, aufgrund der COVID-19-Pandemie vorübergehend eine Verordnung wie folgt zu erlassen:

### § 1

#### Gegenstand

Diese Verordnung regelt die vorübergehende Möglichkeit der Einholung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln im Bundesgebiet aufgrund der COVID-19-Pandemie.

### § 2

#### Ausnahme vom Erfordernis der Nachholung eines Visumverfahrens

Ausländer, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung im Bundesgebiet aufhalten und mit Ausnahme der Erfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels haben oder für welche die Ausländerbehörde als einzigen Hinderungsgrund für die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels im Bundesgebiet die Nichterfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes ansieht, sind vom Erfordernis der Durchführung eines Visumverfahrens befreit, wenn der Staat, in dem sich die für die Erteilung des Visums zuständige Auslandvertretung befindet, im Zeitpunkt der Entscheidung über die Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels durch das Robert-Koch-Institut als Risikogebiet eingestuft ist oder wenn in diesem Zeitpunkt für diesen Staat eine Reisewarnung von Seiten der Bundesregierung besteht.

## § 3

### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Sie tritt drei Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft.

### **3. Begründung**

#### **A. Allgemeiner Teil**

Für Personen, welche sich bereits im Bundesgebiet aufhalten und für welche die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Inland ausschließlich daran scheitert, dass (noch) kein Visumverfahren durchgeführt wurde und welche das Visumverfahren in einem Risikogebiet oder in einem von einer Reisewarnung betroffenen Land durchführen müssten, wird die Nachholung eines solchen Visumverfahrens nicht gefordert, sondern der Aufenthaltstitel durch die Ausländerbehörden im Inland direkt erteilt. Die Auslandsvertretungen werden hierdurch entlastet. Sie müssen keine Visumverfahren einschließlich persönlicher Vorsprache der Betroffenen und Prüfung sowie Konsultation mit der zuständigen Ausländerbehörde in Fällen betreiben, in welchen bereits feststeht, dass das Visum erteilt werden kann.

Die Bundesregierung hat für verschiedene Lebensbereiche gesetzliche Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentliche Verwaltung und das Leben der Menschen abzufedern. Wegen der weltweiten Dimension der COVID-19-Pandemie sind die Auswirkungen im Aufenthaltsrecht besonders folgenreich.

Die Praxis hat gezeigt, dass von § 5 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), wonach von der Durchführung eines Visumverfahrens abgesehen werden kann, wenn die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Erteilung erfüllt sind oder es auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht zumutbar ist, das Visumverfahren nachzuholen, von Ausländerbehörden und Gerichten selbst vor

dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie häufig nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Die Ausnahmen des § 39 der Aufenthaltsverordnung greifen in vielen Fällen ebenfalls nicht.

Um zeitnah Abhilfe zu schaffen und die Auslandsvertretungen zu entlasten, ist der Erlass einer Rechtsverordnung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ohne Zustimmung des Bundesrates auf der Grundlage von § 99 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes zur Wahrung öffentlicher Interessen erforderlich.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu § 1:**

Die Vorschrift erläutert den Gegenstand der Verordnung.

### **Zu § 2:**

Von der Regelung werden nur solche Personen erfasst, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits im Bundesgebiet aufhalten. Hierdurch wird verhindert, dass Anreize zur Einreise unter Umgehung des Visumverfahrens gesetzt werden. Die Verordnung gilt zudem nur für die Fälle, in welchen die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels im Inland lediglich am fehlenden Visumverfahren scheitert und die Durchführung eines Visumverfahrens daher praktisch eine bloße Förmlichkeit darstellt. Der Zweck des § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG ist es, dass in Fällen, in denen die materielle Prüfung der Ausländerbehörde bereits zu Gunsten des Ausländers abgeschlossen ist, vermieden wird, dass das Visumverfahren ohne Mehrwert an Erkenntnismöglichkeiten durchgeführt werden muss. Da § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in der Praxis aber nur sehr restriktiv angewandt wird, ist die in § 2 der Verordnung vorgesehene Klarstellung beziehungsweise Erweiterung geboten. Beispielsweise stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Soll-Ansprüche auch bei Fehlen einer Atypik ebensowenig Anspruchsfälle im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 AufenthG dar wie Fälle der Ermessensreduzierung auf Null.



Hinzu kommt, dass auch vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie Gerichte und Ausländerbehörden in vielen Fällen den Ausnahmetatbestand des § 5 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 AufenthG (Unzumutbarkeit des Visumverfahrens) nur sehr zurückhaltend anwenden. Hier soll die Verordnung greifen und klarstellen, in welchen Fällen insbesondere von einer Unzumutbarkeit im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 AufenthG auszugehen ist.

**Zu § 3:**

Die Vorschrift regelt die Geltungsdauer der Verordnung.