

Referentenentwurf

des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Verordnung zur vorübergehenden Befreiung von Inhabern ablaufender Schengen-Visa vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels auf Grund der COVID-19-Pandemie

(Schengen-Visa-COVID-19-Pandemie-Verordnung – SchengenVisaCOVID-19-V)

A. Problem und Ziel

Der Ausbruch der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten COVID-19-Pandemie stellt sowohl die Inhaber von Schengen-Visa als auch die Ausländerbehörden vor große Probleme. Im Zuge der weltweiten Verbreitung wurden zahlreiche internationale Reiseverbindungen gestrichen, so dass der internationale Personenreiseverkehr fast zum Erliegen gekommen ist. Schengen-Visa werden für Kurzaufenthalte zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken erteilt und ermöglichen den Aufenthalt im Schengen-Raum für bis zu 90 Tage. Für eine wachsende Zahl von Inhabern ablaufender oder abgelaufener Schengen-Visa ist es vorübergehend nur schwer oder überhaupt nicht möglich, das Bundesgebiet zu verlassen und in ihre Heimatstaaten zurückzukehren. Zugleich ist auf Seiten der Ausländerbehörden wegen der pandemologisch gebotenen Kontaktreduzierung und der zum Teil eingeschränkten Arbeitsfähigkeit eine Einzelfallprüfung der Verlängerung von Schengen-Visa, die eine persönliche Vorsprache des Antragstellers bzw. eines Bevollmächtigten voraussetzt, zusätzlich zum allgemeinen Geschäftsanfall kaum möglich. Mit dieser Rechtsverordnung soll daher der Aufenthalt inklusive der nach Maßgabe des Schengen-Visums rechtmäßigen Ausübung einer Erwerbstätigkeit von Inhabern ablaufender oder bereits abgelaufener Schengen-Visa vorübergehend ohne persönliche Vorsprache legalisiert werden.

B. Lösung

Inhaber von Schengen-Visa werden bis zum 30. Juni 2020 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit und die rechtmäßige Ausübung einer Erwerbstätigkeit ermöglicht.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Befreiung der betroffenen Inhaber von Schengen-Visa vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels entlastet diese von der Stellung eines Verlängerungsantrags.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Befreiung der betroffenen Inhaber von Schengen-Visa vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels entlastet die Ausländerbehörden von der Einzelfallprüfung von Verlängerungsanträgen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Verordnung zur vorübergehenden Befreiung von Inhabern ablaufender Schengen-Visa vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels auf Grund der COVID-19-Pandemie

(Schengen-Visa-COVID-19-Pandemie-Verordnung – SchengenVisaCOVID-19-V)

Vom ...

Auf Grund des § 99 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162) in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass vom 14. März 2018 (BGBl. I S. 374) verordnet das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat:

§ 1

Gegenstand

Diese Verordnung regelt die vorübergehende Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels für Inhaber von Schengen-Visa auf Grund der COVID-19-Pandemie.

§ 2

Befreiung von Inhabern von Schengen-Visa

(1) Ausländer, die sich am 17. März 2020 mit einem gültigen Schengen-Visum im Bundesgebiet aufgehalten haben oder die nach dem 17. März 2020 und vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung mit einem gültigen Schengen-Visum in das Bundesgebiet eingereist sind und die sich jeweils zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung im Bundesgebiet aufhalten, sind ab dem Zeitpunkt des Ablaufes ihres Schengen-Visums bis zum 30. Juni 2020 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit.

(2) Ausländern, die nach Absatz 1 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind, ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, zu der ihr Schengen-Visum berechtigt hat, bis zum 30. Juni 2020 erlaubt. Davon umfasst sind auch Beschäftigungen, die nicht als Beschäftigung im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gelten.

§ 3

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Sie tritt mit Ablauf des 30. Juni 2020 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Bundesregierung hat bereits 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. So werden Schengen-Visa nur für Kurzaufenthalte zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken erteilt und ermöglichen den Aufenthalt im Schengen-Raum für bis zu 90 Tage. Im Zuge der weltweiten Verbreitung von COVID-19 wurden jedoch zahlreiche internationale Reiseverbindungen gestrichen, so dass der internationale Personenreiseverkehr fast zum Erliegen gekommen ist. Einige Staaten haben selbst für ihre eigenen Staatsangehörigen Einreiseverbote verhängt. Für eine wachsende Zahl von Inhabern ablaufender oder abgelaufener Schengen-Visa ist es damit vorübergehend nur schwer oder gar nicht möglich, das Bundesgebiet zu verlassen und in ihre Heimatstaaten zurückzukehren. Zugleich ist auf Seiten der Ausländerbehörden wegen der pandemologisch gebotenen Kontaktreduzierung und der zum Teil eingeschränkten Arbeitsfähigkeit eine Einzelfallprüfung der Verlängerung von Schengen-Visa zusätzlich zum allgemeinen Geschäftsanfall kaum möglich. Um zeitnah Abhilfe zu schaffen ist daher der Erlass einer Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf der Grundlage von § 99 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zur Wahrung öffentlicher Interessen erforderlich.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Inhaber von Schengen-Visa werden bis zum 30. Juni 2020 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit. Eine Erwerbstätigkeit, die sie rechtmäßig mit ihrem Schengen-Visum ausgeübt haben oder hätten rechtmäßig ausüben können, dürfen sie auch nach Ablauf des Schengen-Visums bis zum 30. Juni 2020 ausüben.

III. Alternativen

Eine Verlängerung von Schengen-Visa ist grundsätzlich nach Prüfung im Einzelfall gemäß Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1) (Visakodex) möglich. Diese setzt eine persönliche Vorsprache der Betroffenen oder eines Bevollmächtigten voraus. Eine solche durchzuführen, ist in den meisten Fällen schwierig, da pandemologisch eine Kontaktreduzierung geboten ist und die Arbeitsfähigkeit in zahlreichen Ausländerbehörden gegenwärtig nicht mehr in vollem Umfang gegeben ist.

Auch ein vorübergehender Rückgriff auf Fiktionsbescheinigungen, die ausnahmsweise schon nach einer elektronischen oder postalischen Antragstellung ausgegeben werden können, scheidet aus, da gemäß § 81 Absatz 4 Satz 2 AufenthG ein Antrag auf Verlängerung eines Schengen-Visums keine Fiktionswirkung entfaltet.

IV. Regelungskompetenz

Die Verordnungskompetenz des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat ergibt sich aus § 99 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 und 2 AufenthG. Die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit ist von der Verordnungsermächtigung in § 99 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG umfasst. Die Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit liegt bereits in der Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels nach dieser Verordnung.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

Durch diese Verordnung wird der Aufenthalt der betroffenen Ausländer nach dem Ablauf ihres Schengen-Visums inklusive der Ausübung einer rechtmäßigen Erwerbstätigkeit legalisiert.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Ausländerbehörden werden um Einzelfallprüfungen bei der Verlängerung von Schengen-Visa entlastet.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Keine

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine

4. Erfüllungsaufwand

Die Befreiung der betroffenen Inhaber von Schengen-Visa vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels entlastet diese von der Stellung eines Verlängerungsantrags und die Ausländerbehörden von Einzelfallprüfungen von Verlängerungsanträgen.

5. Weitere Kosten

Keine

6. Weitere Regelungsfolgen

Keine

VII. Befristung; Evaluierung

Die Verordnung ist bis zum Ablauf des 30. Juni 2020 befristet.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Die Vorschrift erläutert den Gegenstand der Verordnung.

Zu § 2

Zu Absatz 1:

Von der Regelung werden nur solche Ausländer erfasst, die am 17. März 2020 mit einem gültigen Schengen-Visum im Bundesgebiet aufhältig waren oder die nach dem 17. März 2020 und vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung mit einem gültigen Schengen-Visum in das Bundesgebiet eingereist sind. Seit dem 17. März 2020 gelten die EU-weit einheitlichen vorübergehenden Reisebeschränkungen für nicht erforderliche Reisen in die EU auf Grundlage der von den Staats- und Regierungschefs indossierten „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat - COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU“ (COM (2020) 115 final). Deutschland hat diese Maßgaben unmittelbar danach umgesetzt. Zu dieser Zeit ist es auch zu ersten Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit der Ausländerbehörden gekommen, so dass die Prüfung von Verlängerungsanträgen von Schengen-Visa nicht mehr in jedem Einzelfall möglich war. Der Aufenthalt im Bundesgebiet muss zum 17. März 2020 von einem gültigen Schengen-Visum gedeckt gewesen sein. Betroffene, deren Schengen-Visum bereits davor abgelaufen ist und die daher zu diesem Zeitpunkt nicht mehr rechtmäßig im Bundesgebiet aufhältig waren, werden von dieser Verordnung nicht erfasst. In diesen Fällen wird davon ausgegangen, dass ein Verlängerungsantrag und eine Einzelfallprüfung der Verlängerung von Schengen-Visa nach Artikel 33 Visakodex durch die Ausländerbehörden noch möglich gewesen ist. Die Betroffenen müssen im Fall einer Kontrolle nachweisen, dass ihr Aufenthalt am 17. März 2020 von einem gültigen Schengen-Visum gedeckt war.

Von den mit einem Schengen-Visum am 17. März 2020 rechtmäßig im Bundesgebiet aufhältigen Ausländern werden überdies nur diejenigen erfasst, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung noch im Bundesgebiet aufhalten. Inhaber von Schengen-Visa, die bis zum Inkrafttreten ausgereist sind, bedürfen der Befreiung nicht mehr. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung muss der Aufenthalt nicht mehr durch ein gültiges Schengen-Visum gedeckt sein, auch wenn dies in den allermeisten Fällen tatsächlich der Fall gewesen sein wird. Denn auf Grund der sehr dynamischen Entwicklung war es bereits im Vorfeld des Inkrafttretens dieser Verordnung nicht mehr allen Betroffenen möglich, vor Ablauf des Schengen-Visums auszureisen oder nach Ablauf des Schengen-Visums eine Verlängerung durch die Ausländerbehörden zu erhalten.

In Fällen, in denen ein Schengen-Visum zwischen dem 18. März 2020 und dem Inkrafttreten dieser Verordnung abgelaufen ist, erfolgt die Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels rückwirkend zum Zeitpunkt des Ablaufs des Schengen-Visums. Mit der Rückwirkung werden Zeiten irregulärer Aufenthalte nach dem 17. März 2020 vermieden. Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da die Regelung lediglich begünstigend ist.

Aufgrund der vergleichbaren Situation wird die Befreiung von dem Erfordernis eines Aufenthaltstitels auch auf die wenigen Personen erstreckt, die nach dem 17. März 2020 trotz der Reisebeschränkungen mit einem gültigen Schengen-Visum in das Bundesgebiet einreisen durften.

Personen, die erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung mit einem Schengen-Visum einreisen, werden nicht erfasst. Dieser Personenkreis bedarf der Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels bis zum Außerkrafttreten dieser Verordnung nicht.

Die betroffenen Ausländer werden entsprechend der Befristung der Verordnung bis zum 30. Juni 2020 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit.

Ausländer, die auf Grund dieser Regelung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind, sind nicht zum Reisen im Schengen-Raum berechtigt.

Zu Absatz 2:

Mit Absatz 2 wird ermöglicht, dass Ausländer eine rechtmäßige Erwerbstätigkeit, die sie mit ihrem Schengen-Visum ausgeübt haben oder hätten ausüben dürfen, weiter ausüben dürfen, wenn sie nach Absatz 1 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind. Davon sind auch Beschäftigungen umfasst, die nach § 30 der Beschäftigungsverordnung nicht als Beschäftigungen im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gelten.

Die Regelung durch Verordnung ist erforderlich, da der sich an den Aufenthalt mit dem Schengen-Visum anschließende Aufenthalt ohne Aufenthaltstitel untrennbar mit der Möglichkeit zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit oder der Ausübung einer anderen Erwerbstätigkeit verbunden sein soll. Ohne Regelung durch die Verordnung wäre eine Fortsetzung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht möglich, da es an einer Regelung fehlt, die den Ausländerbehörden in den vorliegenden Fällen die Erlaubniserteilung zur Erwerbstätigkeit entsprechend § 4a Absatz 4 letzte Alternative AufenthG bei Ausländern, die sich ohne Erfordernis eines Aufenthaltstitels im Bundesgebiet aufhalten, ermöglicht.

Zu § 3

Gemäß § 99 Absatz 4 Satz 2 AufenthG ist eine solche Verordnung auf höchstens drei Monate zu befristen. Sie tritt mit Ablauf des 30. Juni 2020 außer Kraft.