



Brüssel, den 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der
Europäischen Union**

{SWD(2019) 5 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. Einführung

In den letzten Jahren entwickelte sich der zunehmende Trend, neue Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren („goldener Reisepass“) und neue Aufenthaltsregelungen für Investoren („goldenes Visum“) einzuführen, um Anreize für Investoren zu schaffen, indem ihnen die Staatsbürgerschaft des betreffenden Landes angeboten wird. Diese Regelungen haben jedoch Bedenken hinsichtlich der Risiken aufkommen lassen, insbesondere was Sicherheit, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Korruption anbelangt.

In drei Mitgliedstaaten gelten im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren weniger strenge Voraussetzungen als bei der regulären Einbürgerung, unter anderem muss der Antragsteller im Vorfeld nicht im betreffenden Land gelebt haben.¹ Solche Regelungen haben Auswirkungen auf die gesamte Europäische Union, da jeder Staatsbürger eines Mitgliedstaats automatisch auch ein EU-Bürger ist. Denn wenngleich diese Regelungen ausschließlich auf nationaler Ebene gelten, werden sie trotzdem ganz bewusst und nicht selten ausdrücklich als Möglichkeit zum Erwerb der Unionsbürgerschaft vermarktet, mit dem alle zugehörigen Rechte und Privilegien, d. h. insbesondere auch das Recht auf Freizügigkeit, einhergehen.

Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren sind nicht zu verwechseln mit Aufenthaltsregelungen für Investoren („goldenes Visum“), mit denen Anreize für Investoren geschaffen werden, indem ihnen das Aufenthaltsrecht für das betreffende Land angeboten wird. Derartige Aufenthaltsregelungen für Investoren gibt es in zwanzig Mitgliedstaaten. Solche Regelungen gehen jedoch mit ähnlichen Risiken einher wie Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren. Darüber hinaus haben auch die Aufenthaltsregelungen Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten, da eine gültige Aufenthaltsgenehmigung mit bestimmten Rechten für Drittstaatsangehörige verbunden ist, wie z. B. dem Recht auf Reisefreiheit (speziell im Schengenraum).

In seiner Entschließung vom 16. Januar 2014² äußerte das Europäische Parlament seine Besorgnis darüber, dass nationale Programme, die den „direkten oder unverhohlenen Verkauf“ der Unionsbürgerschaft mit sich bringen, die Idee der Unionsbürgerschaft an sich untergraben. Darin wird die Kommission aufgefordert, die verschiedenen Staatsbürgerschaftsregelungen im Lichte der europäischen Werte und des Geistes und des Wortlauts des EU-Rechts und der Praxis zu bewerten. Die Kommission bat die bulgarischen, maltesischen und zyprischen Behörden um weiterführende Angaben zu ihren Regelungen. In einer im Mai 2018 erfolgten Beratung erörterte das Europäische Parlament verschiedene Risiken in Zusammenhang mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren.

¹ Siehe Abschnitt 2.3 zur Begriffsbestimmung des tatsächlichen Aufenthalts.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP))

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017³ kündigte die Kommission einen Bericht über die einzelstaatlichen Regelungen zur Gewährung der EU-Staatsangehörigkeit für Investoren an, in dem die diesbezüglichen Maßnahmen der Kommission beschrieben, die derzeitigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen untersucht und einige Leitlinien für die Mitgliedstaaten gegeben werden. Im Vorfeld dieses Berichts gab die Kommission eine Studie zu den Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen in Bezug auf Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen in allen betreffenden Mitgliedstaaten⁴ in Auftrag und führte eine Konsultation der Mitgliedstaaten durch. Bei diesem Bericht werden zudem andere einschlägige Quellen berücksichtigt, wie z. B. aktuelle Publikationen zu diesem Thema.⁵

In diesem Bericht wurden sowohl die Staatsbürgerschafts- als auch die Aufenthaltsregelungen für Investoren untersucht und die wichtigsten Problembereiche sowie die Risiken ermittelt, die mit der Verleihung der Unionsbürgerschaft bzw. der Gewährung des Aufenthaltsrechts allein auf der Grundlage einer Investition einhergehen. In dem Bericht werden insbesondere die möglichen Sicherheitslücken beschrieben, die sich aus der Verleihung der Staatsbürgerschaft ohne vorherigen Aufenthalt ergeben, aber auch die Risiken in Bezug auf Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung bei Verleihung der Staatsbürgerschaft bzw. Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung für Investoren. Ferner enthält der Bericht eine Schilderung der Herausforderungen in Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis und der Transparenz dieser Regelungen, eine Darstellung der möglichen Herangehensweise zur Bewältigung dieser Probleme und einen Rahmen zur Verbesserung.

Dem Bericht liegt eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit ausführlicheren Hintergrundinformationen zu Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren bei.

2. Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in der EU

2.1 Hintergrund

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist die Staatsangehörigkeit ein Band zwischen einem Bürger und dem Staat und stellt das „*Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität [zwischen einem Mitgliedstaat und seinen Staatsbürgern] sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten [dar], die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen*“⁶. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft eines Landes richtet sich traditionell nach dem Abstammungs-

³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Stärkung der Bürgerrechte in einer Union des demokratischen Wandels: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 (COM/2017/030 final).

⁴ Studie zur Erhebung von Fakten. Milieu Law and Policy Consulting, „Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State, Brüssel 2018 („die Studie“):

⁵ Siehe insbesondere Bericht des Wissenschaftlichen Diensts des Europäischen Parlaments „Citizenship and residency by investment schemes in the EU: *State of play, issues and impacts*“, Oktober 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, Oktober 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 51.

(*Ius sanguinis*) oder dem Geburtsortsprinzip (*Ius soli*)⁷. Ferner ermöglichen Staaten ihren Einwanderern die Einbürgerung, sofern die Antragsteller bestimmte Integrationsbedingungen erfüllen und/oder eine echte Bindung zu dem jeweiligen Land nachweisen, wie beispielsweise durch eine Ehe mit einem Staatsbürger.⁸ Alle Mitgliedstaaten verfügen über diese regulären Einbürgerungsverfahren.

Die meisten Mitgliedstaaten verfügen zudem über Verfahren für die Einbürgerung auf der Grundlage von Ermessenskriterien.⁹ Im Rahmen dieser Verfahren können Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, einem Ausländer die Staatsbürgerschaft aus Gründen des „nationalen Interesses“ zu verleihen. Dazu können beispielsweise herausragende Leistungen in den Bereichen Kultur, Wissenschaft oder Sport zählen. In einigen EU-Mitgliedstaaten sehen die Rechtsvorschriften vor, dass als „nationale Interessen“ auch wirtschaftliche oder kommerzielle Interessen gelten können.¹⁰ Im Einzelfall können Einbürgerungsverfahren auf der Grundlage von Ermessenskriterien zur Anwendung kommen, so kann im Austausch gegen Investitionen die Staatsbürgerschaft verliehen werden. Derartige Verfahren für die Einbürgerung auf der Grundlage von Ermessenskriterien hängen in hohem Maße von der individuellen Situation ab und werden nur in begrenztem Rahmen verwendet. Aus diesem Grunde sind sie nicht Gegenstand dieses Berichts.

Bulgarien, Malta und Zypern führten im Jahr 2005, 2007 bzw. 2013¹¹ umfassendere Regelungen ein, mit denen Drittstaatsangehörige für Investitionen gewonnen werden sollten, indem ihnen die Einbürgerung erleichtert wurde. Durch diese Regelungen ist eine neue Form der Einbürgerung möglich, da damit systematisch die Staatsbürgerschaft des betreffenden Mitgliedsstaats erworben wird, sofern die erforderliche Investition getätigt wird und bestimmte Kriterien erfüllt sind.¹²

⁷ Eine vollständige Übersicht über die verschiedenen Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsbürgerschaft (u. a. nach dem Geburtsrecht) findet sich in der Datenbank „Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship“ unter <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Nähere Einzelheiten zur Einbürgerung durch Heirat in den EU-Mitgliedstaaten enthält Anhang III der Studie, ebd., Hinweis 4. In der Regel ergreifen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs derartiger Möglichkeiten, wie es etwa bei Scheinehen der Fall ist. Um Fälle des betrügerischen Erwerbs der Staatsbürgerschaft aufdecken und besser bekämpfen zu können, sind nationale Behörden dazu angehalten, Befragungen oder Fragebögen, Dokument- und Hintergrundprüfungen, Überprüfungen vor Ort oder in der Gemeinde vorzunehmen, dabei jedoch die geltenden gesetzlichen Beschränkungen zu beachten, wie z. B. diejenigen betreffend die Beweislast oder die Einhaltung der Grundrechte. Ferner können sie die Parallelen zwischen einer betrügerisch erworbenen Staatsbürgerschaft und einem Aufenthaltsrecht heranziehen, das durch Scheinehen mit Unionsbürgern erworben wurde (siehe Handbuch der Kommission über Scheinehen (COM/2014/604 final).

⁹ Nähere Einzelheiten siehe Anhang III der Studie, ebd., Hinweis 4.

¹⁰ In folgenden Ländern werden in den Rechtsvorschriften „nationale Interessen“ ausdrücklich mit wirtschaftlichen bzw. kommerziellen Interessen gleichgesetzt: Österreich, Bulgarien, Slowenien und Slowakei. Weitere Einzelheiten können in der Studienzusammenfassung nachgelesen werden, ebd., Hinweis 4.

¹¹ Einzelheiten zu diesen Regelungen können der Studie entnommen werden, ebd., Hinweis 4.

¹² Siehe J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, Ausgabe 14.

Da Bulgarien¹³, Malta und Zypern die einzigen EU-Mitgliedstaaten mit Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren sind, befasst sich dieser Abschnitt des Berichts schwerpunktmäßig mit den Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen in diesen Ländern.

2.2 Art und Höhe der erforderlichen Investition

Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren zielen darauf ab, Investoren zu gewinnen, indem ihnen die Staatsbürgerschaft als Gegenleistung für einen bestimmten Geldbetrag angeboten wird. In Bulgarien ist eine Gesamtinvestition in Höhe von 1 Mio. EUR für ein beschleunigtes Einbürgerungsverfahren nach der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren¹⁴ erforderlich. In Zypern müssen mindestens 2 Mio. EUR investiert und ein Nachweis über Eigentum an Grundbesitz in Zypern vorgelegt werden. In Malta gilt als Voraussetzung, 650 000 EUR in einen nationalen Investmentfonds einzuzahlen, eine Investition in Höhe von 150 000 EUR zu tätigen und einen Nachweis über Eigentum an einer Immobilie in Malta oder über die Anmietung einer solchen vorzulegen.¹⁵ Malta und Zypern verlangen darüber hinaus Investitionen durch Familienangehörige.

In den drei Mitgliedstaaten, in denen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren zur Anwendung kommen, besteht eine Vielzahl an Investitionsoptionen: Kapitalinvestitionen¹⁶, Investitionen in Immobilien¹⁷, Investitionen in Staatsanleihen¹⁸ und Einmalzahlungen in den Staatshaushalt¹⁹. Neben den jeweiligen Investitionsauflagen wird von Antragstellern zudem erwartet, dass sie im Rahmen des Antragsverfahrens nicht rückzahlbare Verwaltungsgebühren entrichten. Die Gebühren in Malta und Zypern sind wesentlich höher als die in Bulgarien.²⁰

2.3 Wohnsitz oder sonstige Bindung zum Mitgliedstaat

In den drei betreffenden Mitgliedstaaten erhalten Antragsteller zu Beginn ihres Antragsverfahrens für die Verleihung der Staatsbürgerschaft eine Aufenthaltserlaubnis. Allein eine gültige Aufenthaltsgenehmigung über den erforderlichen Zeitraum begründet den Anspruch, in den Genuss dieser Regelung zu kommen. Es ist jedoch nicht Voraussetzung, während der Gültigkeit der Aufenthaltsgenehmigung tatsächlich im Hoheitsgebiet des

¹³ In Bulgarien hat das Justizministerium am 15. Februar 2018 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um Änderungen der bulgarischen Staatsbürgerschaftsregelungen auszuarbeiten, darunter auch der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, die Bulgarien in Zukunft abzuschaffen beabsichtigt.

¹⁴ Einzelheiten zu den Unterschieden zwischen dem beschleunigten Einbürgerungsverfahren nach der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren und dem regulären Verfahren in Bulgarien werden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben.

¹⁵ Laut Verordnung 7(5) von LN 47/2014 muss der Hauptantragsteller eine Wohnimmobilie mit einem Wert von mindestens 350 000 EUR in Malta besitzen oder eine Wohnimmobilie mit einer Jahresmiete von mindestens 16 000 EUR angemietet haben.

¹⁶ Beim Kapitalinvestitionsmodell muss eine bestimmte Summe entweder (i) in ein Unternehmen (Bulgarien, Zypern) oder (ii) in Finanzinstrumente von Kredit- oder Finanzinstituten – wie etwa Investmentfonds oder Treuhandfonds (Bulgarien, Zypern, Malta) – investiert werden.

¹⁷ Bei diesem Modell muss eine Immobilie für einen bestimmten Wert gekauft oder angemietet werden (Zypern, Malta). Weitere Einzelheiten sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

¹⁸ Anleihen werden den Regierungen von den Investoren (Bulgarien, Malta) abgekauft.

¹⁹ Nach der maltesischen Gesetzeslage muss dem maltesischen Staat ein „Beitrag“ gezahlt werden, der dann in den Nationalen Entwicklungsfonds fließt.

²⁰ Bulgarien verlangt Gebühren in Höhe von insgesamt 650 EUR pro Antrag. Zypern berechnet 7000 EUR für den Hauptantragsteller und 7000 EUR für den Ehepartner. In Malta müssen insgesamt 8200 EUR für den Hauptantragsteller und 5500 EUR für den Ehepartner gezahlt werden.

betreffenden Mitgliedstaats gewohnt zu haben, d. h. dort über eine reguläre oder verlängerte Dauer hinweg einen steuerlichen Wohnsitz gehabt zu haben.

In Malta muss der Antragsteller mindestens 12 Monate eine „e-Residence“-Karte besessen haben, bevor ihm eine Einbürgerungsurkunde ausgestellt wird. In Zypern muss die Ausfertigung der Aufenthaltsgenehmigung mindestens 6 Monate zurückliegen, damit dem Antragsteller eine Einbürgerungsurkunde ausgestellt werden kann. In Bulgarien gilt für den Antrag auf Staatsbürgerschaft die Voraussetzung, dass der Antragsteller bereits fünf Jahre (reguläres Verfahren) bzw. ein Jahr (beschleunigtes Verfahren) eine Niederlassungsbewilligung für Bulgarien besessen haben muss.

Das bedeutet, dass Antragsteller die Staatsbürgerschaft Bulgariens, Maltas oder Zyperns – und somit auch die Unionsbürgerschaft – erhalten können, ohne jemals tatsächlich im jeweiligen Mitgliedstaat gewohnt zu haben. In Malta müssen Antragsteller vorstellig werden, damit die biometrischen Daten für die e-Residence-Karte erfasst werden, und noch einmal, um den Verfassungseid zu leisten.²¹ Auch eine persönliche Anhörung des jeweiligen Antragstellers kann in Malta unter Umständen erforderlich sein. In Bulgarien müssen Antragsteller zur Abgabe des Antrags auf Staatsbürgerschaft und in Zypern zur Abholung der Aufenthaltsgenehmigung vorstellig werden.

Im Rahmen der Studie wurden neben dem steuerlichen Wohnsitz weitere Faktoren untersucht, die unter Umständen eine Bindung des Antragstellers zum betreffenden Land begründen könnten. In Bulgarien müssen sich Antragsteller einem „Bewerbungsgespräch“ unterziehen, wobei jedoch weder die Beherrschung der bulgarischen Sprache noch Kenntnisse über das öffentliche Leben in Bulgarien vorausgesetzt werden. Die zyprischen Behörden erachten die in Zypern getätigte Investition als solche bereits für eine ausreichende Verbundenheit des Antragstellers zu Zypern. Es sei darauf hingewiesen, dass nach dem entsprechenden Beschluss des zyprischen Ministerrats an die Stelle des Wohnsitzkriteriums, das gemäß dem regulären Einbürgerungsverfahren erfüllt werden muss, das Investitionskriterium tritt.²² Antragsteller für die maltesische Staatsbürgerschaft werden in der letzten Phase der Einbürgerung über ihre Bindungen zu Malta befragt. Die Antragsteller werden um Bordpässe für Reisen nach Malta und um weitere Belege gebeten, wie beispielsweise Spendenquittungen gemeinnütziger Einrichtungen in Malta, die Mitgliedschaft in einem örtlichen Sportverein oder die Zahlung von Einkommensteuer an die maltesische Finanzbehörde.²³ Antragsteller werden auch dazu ermutigt, in Malta ein Unternehmen zu gründen.

2.4 Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren und das EU-Recht

Entsprechend den Verträgen ist Unionsbürger, wer die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzt.²⁴ „Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der

²¹ Informationen durch Konsultation nationaler Interessenvertreter bestätigt (Identity Malta, zuständige Behörde, 8. März 2018), zum Zwecke der Studie eingeholt, ebd., Hinweis 4.

²² Artikel 111A Absatz (2) der Einwohnermelderegistergesetze, veröffentlicht am 30. April 2013.

²³ Siehe Ergebnisse (B.I) der Studie, ebd., Hinweis 4, worin diesbezüglich auf Informationen des Einzelinvestorenprogramms der Regulierungsbehörde (ORIIP – Office of the Regulator Individual Investor Programme) verwiesen wird, Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta (1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017)], November 2017, S. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Artikel 9 EUV und Artikel 20 Absatz 1 AEUV.

Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein.²⁵ Durch den Beschluss eines Mitgliedstaats, einer Person die Staatsbürgerschaft als Gegenleistung für Investitionen zu verleihen, erhält diese Person **automatisch Rechte**²⁶ in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere das Recht auf Freizügigkeit, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen, das Recht auf konsularischen Schutz, sofern außerhalb der EU nicht vertreten, und das Recht auf Zugang zum Binnenmarkt zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Im Rahmen der fraglichen Regelungen für Investoren werden speziell die Vorteile der Unionsbürgerschaft, vor allem das Recht auf Freizügigkeit, oftmals als reizvolles Privileg angepriesen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet in nunmehr ständiger Rechtsprechung, dass die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt; von dieser Zuständigkeit ist jedoch unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen.²⁷ „Unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts“ bedeutet, dass alle Vorschriften zu beachten sind, die Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind, was die Beachtung der Normen und Gepflogenheiten nach dem Völkerrecht mit einschließt, da diese Normen und Gepflogenheiten Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind.²⁸

In der Rechtssache *Nottebohm* hat der Internationale Gerichtshof festgestellt, dass eine Einbürgerung nur dann international anerkannt werden dürfe, wenn die Staatsbürgerschaft auf Grundlage einer echten Bindung der Person zu dem betreffenden Staat verliehen wurde.²⁹ Die „Verbundenheit zum Staat“ beruht traditionell entweder auf einer echten Bindung zu den Menschen im Land (durch Abstammung, Herkunft oder Heirat) oder auf einer echten Bindung zum Land selbst, und zwar entweder durch Geburt im Land oder durch Einrichtung des steuerlichen Wohnsitzes im Land über einen bedeutenden Zeitraum. Unter Umständen werden weitere Elemente für den Nachweis der echten Verbundenheit zum Land verlangt, wie z. B. Kenntnisse einer Landessprache und/oder der Kultur des Landes oder Verbindungen zur Gemeinde. Damit, dass die Mitgliedstaaten diese Anforderungen in ihre Staatsbürgerschaftsregelwerke aufgenommen haben, zeigen sie, dass sie den Aufbau einer echten Bindung in der Regel als notwendige Voraussetzung für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen als vollwertige Mitglieder ihrer Gesellschaften ansehen.

Ein solches gemeinsames Verständnis über die Verbundenheit zum Staat bildet auch die Grundlage dafür, dass die Mitgliedstaaten die Tatsache anerkennen, dass die Unionsbürgerschaft und die damit einhergehenden Rechte nach dem Vertrag über die

²⁵ Urteil vom 20. September 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, Rn. 31.

²⁶ Siehe Artikel 20 Absatz 2 AEUV.

²⁷ Urteil vom 7. Juli 1992, *Micheletti u. a./Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10; Urteil vom 11. November 1999, *Belgischer Staat/Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549, Rn. 29; Urteil vom 20. Februar 2001, *Kaur*, C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, Rn. 19; Urteil vom 19. Oktober 2004, *Zhu und Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, Rn. 37; Urteil vom 2. März 2010, *Rottmann*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 39; siehe auch Rechtssache C-221/17 *Tjebbes*, anhängig.

²⁸ Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Maduro in der Rechtssache C-135/08 *Rottmann*, Rn. 28 und 29; bezüglich der Auswirkungen des Völkerrechts auf das EU-Recht, siehe: Urteil vom 14. Mai 1974, 3, *Nold KG/Kommission*, Rechtssache 4-73, EU:C:1974:51; Urteil vom 24. November 1992, *Anklagemindigheden/Poulsen und Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, Rn. 9 and 10, und Urteil vom 16. Juni 1998, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, Rn. 45/46.

²⁹ Urteil des Internationalen Gerichtshofs vom 6. April 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, S. 4, abrufbar unter <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>.

Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) automatisch jeder Person zustehen, die Unionsbürger wird.

Erfolgt eine Einbürgerung allein auf Grundlage der Zahlung eines Geldbetrags ohne Erfüllung weiterer Voraussetzungen im Sinne des Nachweises einer echten Bindung zu dem die Staatsbürgerschaft verleihenden Mitgliedstaat bzw. zu dessen Bürgern, so stellt dies eine Abweichung von der herkömmlichen Verleihung der Staatsbürgerschaft in den Mitgliedstaaten dar, was sich auch auf die Unionsbürgerschaft auswirkt.

Da nach Artikel 20 AEUV die Unionsbürgerschaft eine automatische Folge des Besitzes der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats ist und ein Aufnahmemitgliedstaat nicht die Rechte einer in der EU eingebürgerten Person auf der Grundlage beschränken darf, dass diese Person die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaats ohne Bindung zu diesem Staat erworben hat³⁰, muss jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die Staatsbürgerschaft nicht ohne echte Bindung zum Land oder dessen Bürgern verliehen wird.³¹

Mit den maltesischen und zyprischen Behörden besprach die Kommission die Aufnahme des zusätzlichen Kriteriums der Einrichtung des steuerlichen Wohnsitzes in die entsprechenden Gesetze zur Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren.³² Daraufhin nahm Malta im Jahr 2014 in seine Rechtsvorschriften auf, dass ein Wohnsitznachweis über den zwölfmonatigen Aufenthalt zu erbringen ist.³³ Diese Anforderung gilt in der Praxis als erfüllt, wenn der Antragsteller eine Aufenthaltsgenehmigung für den Aufenthalt in Malta erhält, selbst wenn er keinen Wohnsitz unterhält, sondern Bordpässe und gegebenenfalls Nachweise über Spenden an gemeinnützige Einrichtungen in Malta, eine Mitgliedschaft in einem örtlichen Sportverein oder die Zahlung von Einkommensteuer an die maltesische Finanzbehörde vorlegt. Zypern hat ebenfalls im Jahr 2016 seine Rechtsvorschriften dahingehend geändert, dass der Antragsteller im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren sowie seine Familienangehörigen eine Aufenthaltsgenehmigung vorweisen

³⁰ Betreffend die Niederlassungsfreiheit siehe die eindeutige Feststellung des Gerichts in der Rechtssache C-369/90, Micheletti, Rn 10. „Die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit unterliegt nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten; von dieser Zuständigkeit ist unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen. Es ist jedoch nicht Sache der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, dass eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird.“ Siehe auch Rechtssache C-165/16, Lounes, Rn. 55: „Ein Mitgliedstaat darf aber die Wirkungen, die der Besitz der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats hat, nicht einschränken, und insbesondere auch nicht die Rechte, die nach dem Unionsrecht mit dieser Staatsangehörigkeit verbunden sind und sich daraus ergeben, dass ein Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat.“

³¹ Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gegenüber anderen Mitgliedstaaten und der Union laut Artikel 4 Absatz 3 EUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

³² Siehe gemeinsame Presseerklärung der Europäischen Kommission und der maltesischen Behörden vom 29. Januar 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm Es fanden mehrere Schriftwechsel mit den maltesischen und den zyprischen Behörden statt.

³³ Gemäß Verordnung 7(12) von LN 47/2014 (Regelwerk zum Einzelinvestorenprogramm der Republik Malta) ist ein Nachweis darüber erforderlich, dass der Hauptantragsteller über einen Zeitraum von mindestens 12 Monaten vor dem Ausstellungsdatum der Einbürgerungsurkunde seinen Wohnsitz in Malta hatte. Der Begriff „Wohnsitznachweis“ wurde hingegen nicht näher definiert. Siehe die Studie, ebd., Hinweis 4.

müssen.³⁴ Die Kommission wird die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit dem EU-Recht weiterhin beobachten.

3. Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU

3.1 Hintergrund

Einige Aufenthaltsregelungen für Investoren wurden zwar schon Anfang der 2000er-Jahre eingeführt, mit der im Jahr 2007 beginnenden Finanzkrise gingen jedoch weitere Mitgliedstaaten dazu über, solche Regelungen anzupassen bzw. frühere Regelungen wieder aufzunehmen. Diese Entwicklung setzte sich in den vergangenen 10 Jahren weiter fort, sodass diese Regelungen inzwischen in 20 Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.³⁵

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Regelungen sind ganz erheblich, insbesondere was die zu tätigen Investitionen anbelangt (sowohl Art als auch Höhe der Investitionen). Es lassen sich fünf Arten von Investitionsmöglichkeiten unterscheiden: Kapitalinvestitionen³⁶, Investitionen in Immobilien³⁷, Investitionen in Staatsanleihen³⁸, Spenden oder Freiwilligenarbeit, die der Allgemeinheit dienen³⁹ und Einmalzahlungen in den Staatshaushalt⁴⁰. Diese Möglichkeiten schließen sich nicht gegenseitig aus, d. h. in einigen Mitgliedstaaten sind verschiedene Arten von Investitionen und auch Kombinationen aus mehreren Möglichkeiten zulässig.

Was den Investitionsbetrag anbelangt, so reicht die Spanne von unter 100 000 EUR⁴¹ bis hin zu mehr als 5 Mio. EUR⁴².

³⁴ Beschluss des Ministerrats 834 vom 13.9.2016.

³⁵ Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich. Ungarn hat seine Regelung im April 2017 einstweilig aufgehoben. Weitere Einzelheiten zu diesen Regelungen sind in der beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu finden.

³⁶ Beim Kapitalinvestitionsmodell muss eine bestimmte Summe entweder (i) in ein Unternehmen investiert werden, und zwar unabhängig von der Funktion, die der Investor in dem Unternehmen innehat, oder dem Titel, unter dem sich der Investor am Unternehmen beteiligt, wie etwa Inhaber, Anteilseigner oder Geschäftsführer, (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Litauen, Lettland, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich) oder aber (ii) in Finanzinstrumente von Kredit- oder Finanzinstituten, wie etwa Investmentfonds oder Treuhandfonds, (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Zypern, Lettland, Niederlande, Portugal).

³⁷ Bei diesem Modell muss eine Immobilie für einen bestimmten Wert gekauft oder angemietet werden (Irland, Griechenland, Spanien, Zypern, Lettland, Malta, Portugal). In Malta und Griechenland ist eine Anmietung möglich. Weitere Einzelheiten sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

³⁸ Anleihen eines bestimmten Werts werden der jeweiligen Regierung von den Investoren abgekauft. Bei diesen Anleihen ist vorgesehen, dass sie bei Fälligkeit nebst Zinsen (zu einem festgelegten Zinssatz) zurückgezahlt werden (Bulgarien, Spanien, Italien, Lettland, Ungarn, Malta und Vereinigtes Königreich).

³⁹ Kapital wird in ein öffentliches Projekt investiert, in dessen Rahmen einer der Bereiche Kunst, Sport, Gesundheit, Kultur oder Bildung, aber auch gemeinnützige Spendenaktionen oder Kunst- bzw. Forschungstätigkeiten gefördert werden (Irland, Italien, Portugal).

⁴⁰ Dazu muss ein festgelegter Geldbetrag direkt an den Staat gezahlt werden (Lettland, Malta), der – anders als bei den Staatsanleihen – nicht zurückgezahlt wird.

⁴¹ Den geringsten Betrag verlangt Kroatien mit 100 000 HRK (ca. 13 500 EUR). In einigen Fällen, wie z. B. in Griechenland bei dessen „strategischer Investition“, ist der Betrag nicht gesetzlich vorgeschrieben und kann von den Behörden im eigenen Ermessen festgelegt werden.

Darüber hinaus kann unter Umständen eine nichtfinanzielle Investition, wie etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen oder ein Beitrag zur Wirtschaft, verlangt werden.⁴³

Was den steuerlichen Wohnsitz betrifft, so gelten in den Mitgliedstaaten, die Aufenthaltsrechte gewähren, ganz unterschiedliche Verfahrensweisen und Voraussetzungen.⁴⁴

3.2 Aufenthaltsregelungen für Investoren und das EU-Recht zu legaler Zuwanderung

Im EU-Recht sind die Einreisebedingungen für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen geregelt.⁴⁵ Für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für Investoren aus Drittländern bestehen derzeit keine Regelungen auf EU-Ebene, sodass diese Frage weiterhin einzelstaatlichem Recht unterliegt.⁴⁶

Eine Aufenthaltserlaubnis, die auf Grundlage einer in einem Mitgliedstaat geltenden Aufenthaltsregelung für Investoren bewilligt wurde, hat jedoch auch Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten. Als Inhaber einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung kann sich ein Drittstaatsangehöriger innerhalb des Schengenraums⁴⁷ in einem Zeitraum von 180 Tagen 90 Tage frei bewegen. Ferner sind damit, basierend auf der einseitigen Anerkennung von

⁴² Slowakei und Luxemburg.

⁴³ Schaffung von Arbeitsplätzen in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Spanien, Frankreich, Kroatien, Lettland, den Niederlanden, Portugal, Rumänien und Beitrag zur Wirtschaft in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Griechenland, Spanien. Genau genommen gibt es verschiedene Auslegungen des Kriteriums „Beitrag zur Wirtschaft“: In Bulgarien muss der Beitrag „speziell einer wirtschaftlich benachteiligten Region“ zugutekommen, in der Tschechischen Republik muss die Investition „im Interesse des Landes oder einer Region“ getätigt werden, in den griechischen Rechtsvorschriften ist eine „strategische Investition“ – jedoch ohne Definition – vorgesehen und in Spanien wird ein „Geschäftsprojekt von allgemeinem Interesse“ gefordert.

⁴⁴ Einen Überblick über diese Regelungen liefert die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁴⁵ Im Rahmen der EU-Politik zur legalen Zuwanderung wurden die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen harmonisiert, und diese Personengruppe wurde mit Rechten ausgestattet, die ihr eine faire Behandlung gegenüber Bürgern der EU sichert. Siehe: Richtlinie über die Familienzusammenführung (2003/86/EG); Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG); Richtlinie über die Blaue Karte EU für hochqualifizierte Arbeitskräfte (2009/50/EG); Richtlinie über Saisonarbeitnehmer (2014/36/EU); Richtlinie über unternehmensinterne Transfers (2014/66/EU); Richtlinie über Forschungs- und Studienaktivitäten, Praktika, Freiwilligendienste, Schüleraustauschprogramme oder Bildungsvorhaben und Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit ((EU) 2016/801; Neufassung). In der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis (2011/98/EU) wird zwar keine Kategorie als solche behandelt, es wird aber eine Rahmenrichtlinie formuliert, in der EU-Vorschriften für eine kombinierte Beantragung/Erlaubnis und Bestimmungen zur Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten festgelegt sind. Es gilt zu beachten, dass die Selbstständigkeit vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen ist. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark – gemäß den den Verträgen beigefügten Protokollen Nr. 21 bzw. Nr. 22 – nicht an den Besitzstand der EU auf dem Gebiet der legalen Zuwanderung gebunden sind.

⁴⁶ Dies ist einer der Punkte, die derzeit im Rahmen der Analyse in Form einer Bewertung der EU-Rechtsvorschriften über die legale Zuwanderung gemäß dem REFIT-Programm der Europäischen Kommission (Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung) untersucht werden: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Zum Schengenraum, d. h. dem Raum in Europa ohne Kontrollen an den Binnengrenzen, zählen derzeit 26 Länder, konkret 22 Mitgliedstaaten (Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Finnland und Schweden) und vier assoziierte Länder (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein).

Aufenthaltstiteln durch Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern, Kurzaufenthalte in diesen Mitgliedstaaten möglich. Aus diesem Grunde ist es zwingend erforderlich, dass vor der Ausstellung eines solchen Aufenthaltstitels alle einschlägigen Überprüfungen erfolgen, insbesondere Sicherheitsüberprüfungen (siehe Abschnitt 4).

Darüber hinaus können sich Auswirkungen auf die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU ergeben, die Drittstaatsangehörigen zuerkannt wird, die sich fünf Jahre lang im jeweiligen Mitgliedstaat ununterbrochen rechtmäßig aufgehalten haben.⁴⁸ Mit diesem Status erhalten Drittstaatsangehörige bestimmte Rechte⁴⁹ auf Grundlage der Dauer ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat und der Tatsache, dass sie sich im betreffenden Mitgliedstaat dauerhaft niedergelassen haben. Dabei ist die Unterbrechungsfreiheit des Aufenthalts im Aufnahmestaat ein wesentlicher Aspekt und eine unabdingbare Voraussetzung.⁵⁰ Im Rahmen der Studie wird hingegen festgestellt, dass in einigen Mitgliedstaaten⁵¹ die Wohnsitzvoraussetzung in den Aufenthaltsregelungen für Investoren keineswegs die Auflage enthält, den dauerhaften Wohnsitz im Land einzurichten. In einigen dieser Länder wird von den Investoren sogar ausdrücklich nur eine sehr begrenzte Aufenthaltsdauer verlangt (z. B. sieben Tage pro Jahr in Portugal oder lediglich der Tag der Antragstellung in Malta, Griechenland und Bulgarien).

Da die Einrichtung des steuerlichen Wohnsitzes im Rahmen der Aufenthaltsregelungen für Investoren in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dieser Länder entweder direkt ausgeschlossen, beschränkt oder gar nicht vorgeschrieben ist, erscheint es recht schwierig zu prüfen, ob die Wohnsitzvoraussetzung erfüllt ist.

Demnach kann es ohne wirksame Überwachung der Dauer des Aufenthalts passieren, dass Investoren, denen von einem Mitgliedstaat eine Aufenthaltsgenehmigung für fünf Jahre ausgestellt worden ist, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU sowie die damit einhergehenden Rechte (insbesondere die Freizügigkeitsrechte) zuerkannt werden, obwohl sie nicht die Voraussetzung erfüllen, sich im betreffenden Land tatsächlich fünf Jahre dauerhaft niedergelassen zu haben. Dies wäre nicht im Einklang mit der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Die Kommission wird die Einhaltung durch die Mitgliedstaaten überwachen und sicherstellen, dass sie die Bedingungen in Bezug auf den ununterbrochenen Aufenthalt nach Maßgabe der Richtlinie erfüllen.

Ferner wird mit dem Besitz einer nationalen Aufenthaltsgenehmigung für Investoren das Recht auf Familienzusammenführung gemäß der Richtlinie über die

⁴⁸ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44).

⁴⁹ Bei den im Rahmen dieses Status verliehenen Rechten handelt es sich um Verfahrensrechte und um das Recht auf Gleichbehandlung auf verschiedenen Gebieten – z. B. Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung der berufsqualifizierenden Diplome, soziale Sicherheit und Sozialhilfe, steuerliche Vergünstigungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie Vereinigungsfreiheit – und Erleichterung in Bezug auf das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der dem Betroffenen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt hat, (über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten) frei zu bewegen und seinen Aufenthalt frei zu nehmen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

⁵⁰ Gemäß der Richtlinie wird die Dauer des Aufenthalts rechnerisch unterbrochen, wenn sich der Betroffene mehr als sechs aufeinanderfolgende Monate oder innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren insgesamt mehr als zehn Monate nicht im Land befand.

⁵¹ Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich.

Familienzusammenführung⁵² zugestanden, sofern die Antragsteller die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Familienangehörige von Investoren in den meisten Mitgliedstaaten nicht der verstärkten Sorgfaltspflicht unterliegen, was gewisse Sicherheitsrisiken birgt.⁵³

3.3 Aufenthaltsregelungen für Investoren in Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren

Aufenthaltsregelungen für Investoren können sich auch auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft auswirken. Eine durch Tätigkeit einer Investition erworbene Aufenthaltsgenehmigung kann in mehreren Mitgliedstaaten⁵⁴ nach deren Verfahren für die reguläre Einbürgerung dahin gehend verwendet werden, dass sie als Nachweis einer echten Bindung zum Land dient und somit auf die Erfüllung anderer Anforderungen verzichtet werden kann. Das bedeutet also, dass eine Aufenthaltserlaubnis, die durch eine Investition erworben wurde – in einigen Fällen auch ohne die Auflage, den steuerlichen Wohnsitz im betreffenden Land zu haben –, einen beschleunigten Zugang bzw. Anknüpfungspunkt zu einer Niederlassungsbewilligung und letztlich zur Verleihung der Staatsbürgerschaft begründen kann.⁵⁵ In Mitgliedstaaten, in denen sowohl Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren als auch Aufenthaltsregelungen für Investoren gelten, können für den Anspruch auf Anwendung der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren ferner unter Umständen die Investitionen angeführt werden, die im Rahmen der Aufenthaltsregelung verlangt werden.⁵⁶

4. Problembereiche

Drittstaatsangehörige können aus legitimen Gründen⁵⁷ Investitionen in einem Mitgliedstaat tätigen, sie können mit ihren Investitionen jedoch auch unrechtmäßige Zwecke verfolgen, um beispielsweise Strafermittlungen oder der Strafverfolgung in ihrem Heimatland zu entgehen und ihre Gelder vor Einfrieren oder Pfändung zu schützen. Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren gehen mit einer Vielzahl von Risiken für Mitgliedstaaten und die Europäische Union insgesamt einher, so insbesondere Sicherheitsrisiken, darunter die Möglichkeit, dass kriminelle Vereinigungen aus Drittländern in die EU gelangen, aber auch Risiken in Bezug auf Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung. Diese Risiken nehmen aufgrund der mit der Unionsbürgerschaft oder der Aufenthaltsgenehmigung in einem Mitgliedstaat verbundenen grenzübergreifenden Rechte zu.

Problematisch sind ferner die fehlende Transparenz und Verwaltungspraxis der Regelungen. Sowohl die Staatsbürgerschafts- als auch die Aufenthaltsregelungen stehen inzwischen unter

⁵² Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3.10.2003).

⁵³ Siehe „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas“, Transparency International, Oktober 2018, S. 6 und 37.

⁵⁴ Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Frankreich, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich.

⁵⁵ Siehe insbesondere die Studienzusammenfassung, Abschnitt IV.2, ebd., Hinweis 4.

⁵⁶ Dies ist in Malta und in Zypern der Fall. Siehe die Studie, ebd., Hinweis 4, Ergebnisse C für beide Mitgliedstaaten.

⁵⁷ Nach Artikel 63 AEUV findet der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten Anwendung. Artikel 65 gestattet eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs, insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder aus steuerrechtlichen Gründen.

öffentlichem Druck, nachdem in einigen Mitgliedstaaten der Verdacht auf Missbrauch und Korruption aufgekommen war.⁵⁸ Um einige dieser Bedenken bestmöglich zu entschärfen, gilt es, die Transparenz zu verbessern und ein angemessenes Risikomanagement sowie Kontrollsysteme und Überwachungsmechanismen einzuführen.

4.1 Risiken der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren

4.1.1 Sicherheit

In den vergangenen Jahren hat die Kommission verschiedene Initiativen vorgestellt, um die Sicherheit der EU zu stärken und eine Sicherheitsunion zu schaffen⁵⁹. Die drei wichtigsten zentralen Informationssysteme, die die EU entwickelt hat und die für Sicherheitsüberprüfungen verwendet werden, sind: (i) das Schengener Informationssystem (SIS)⁶⁰ mit einem breiten Spektrum von Personen- und Sachfahndungsausschreibungen, (ii) das Visa-Informationssystem (VIS)⁶¹ mit Daten über Visa für den kurzfristigen Aufenthalt und (iii) das EURODAC-System⁶² mit den Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen, die illegal die Außengrenzen überschritten haben. Diese drei Systeme ergänzen einander und zielen mit Ausnahme des SIS in erster Linie auf Drittstaatsangehörige ab.

Darüber hinaus werden von der Kommission neue IT-Systeme, wie etwa des EU-Einreise-/Ausreisystems (EES)⁶³ und des Elektronischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)⁶⁴ eingerichtet und außerdem wurden die Stärkung des VIS⁶⁵ und die Erweiterung des Europäischen Strafregisterinformationssystems auf Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN)⁶⁶ vorgeschlagen. Ferner hat die Kommission vorgeschlagen, für die Interoperabilität aller Informationssysteme zu sorgen.⁶⁷

⁵⁸ Eine ausführliche Darstellung von Berichten über den Missbrauch der Regelungen enthält die Studienzusammenfassung, ebd., Hinweis 4, S. 23 und 75.

⁵⁹ Siehe beispielsweise die Maßnahmen, die am 17. April 2018 von der Kommission verabschiedet wurden, darunter der Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_de.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisystem (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 sowie zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 und der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisystems.

⁶⁴ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung (EU) 2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates (COM/2018/302 final). Der Rat nahm am 19. Dezember 2018 sein Verhandlungsmandat an. Das Europäische Parlament ist dabei, sein Mandat anzunehmen.

⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (TCN) vorliegen, sowie zur Ergänzung und Unterstützung des

Durch die praktische Umsetzung der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren können diese Bemühungen untergraben werden, indem Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit eingeräumt wird, einige der Kontrollen zu umgehen, was sich auf die anderen Mitgliedstaaten und die EU insgesamt auswirkt. Daher ist es wichtig, dass Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren keine derartigen Sicherheitsrisiken bergen. Da es im Schengenraum keine Kontrollen an den Binnengrenzen gibt, ist es besonders wichtig, dass die gemeinsam vereinbarten vorbeugenden Sicherheitskontrollen im geeigneten Umfang durchgeführt werden.

Sicherheit und Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in den Mitgliedstaaten

Aus der Studie geht hervor, dass es sehr wenige Rechtsvorschriften oder Leitlinien im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren gibt.

In **Malta** wird die kriminelle Vergangenheit des Hauptantragstellers sowie seiner Angehörigen über 12 Jahre anhand des Strafregisters der maltesischen Polizei und/oder der zuständigen Behörden im Herkunftsstaat überprüft. Auf einen Nachweis über die Vorstrafenfreiheit kann in Ausnahmefällen verzichtet werden, nämlich wenn der Erhalt einer solchen Bestätigung laut zuständiger Behörde nicht möglich ist.⁶⁸ Im Rahmen ihres vierstufigen Prozesses zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten fragen die maltesischen Behörden die Datenbanken von INTERPOL und Europol ab; ferner umfasst dieser Prozess Folgendes:⁶⁹ KYC-Prüfungen (know your client – der Kunde muss bekannt sein) durch den Beamten und die maltesische Behörde für Einzelinvestorenprogramme (siehe Abschnitt weiter unten über Kontrollen zur Verhinderung von Geldwäsche); Überprüfung durch die Polizeibehörde; Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit des Antrags und Überprüfung der eingereichten Unterlagen; eine externe Prüfung im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten, bei der die in Malta zuständige Behörde für Einzelinvestorenprogramme zu jedem ihr eingereichten Antrag zwei Berichte bei internationalen Unternehmen in Auftrag gibt.⁷⁰ Malta verweigert Staatsbürger bestimmter Länder⁷¹ sowie Personen, denen von den USA ein Einreiseverbot auferlegt wurde, die Beantragung der Staatsbürgerschaft im Rahmen seiner Regelung, wohingegen Antragsteller, die anderen Sanktionen unterliegen oder auf

Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ECRIS-TCN) (COM/2017/0344 final – 2017/0144 (COD)). Die Trilog-Verhandlungen sind weit fortgeschritten.

⁶⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung der Entscheidung 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung (EU) 2017/2226.

⁶⁸ Dies trifft beispielsweise zu, wenn die zuständigen Behörden im Herkunftsland keine Bescheinigungen für den kurzfristigen oder mittelfristigen Aufenthalt ausstellen. In diesen Fällen genügt eine eidesstattliche Erklärung des Antragstellers und seiner Angehörigen über ihre Vorstrafenfreiheit.

⁶⁹ Weitere Einzelheiten verfügbar unter: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informationen durch Konsultation nationaler Interessenvertreter (Identity Malta, zuständige Behörde, 8. März 2018) zum Zwecke der Studie eingeholt, ebd., Hinweis 4. Grundlage dafür bildet die Verordnung 7(2) von LN 47/2014, nach der die Prüfungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten vierstufig sein müssen, wobei diese Vorgabe nicht weiter präzisiert wurde.

⁷¹ Staatsangehörige bzw. Einwohner von Afghanistan, Iran und der Demokratischen Volksrepublik Korea sowie Personen mit enger Bindung zu einem dieser Länder sind vom maltesischen Einzelinvestorenprogramm ausgeschlossen.

Überwachungslisten geführt werden, der in Malta zuständigen Agentur für Einzelinvestorenprogramme zu melden sind.⁷²

In **Zypern** müssen Antragsteller einen Auszug aus dem Vorstrafenregister ihres Herkunftsstaats und (falls abweichend) ihres Wohnsitzlands vorlegen, der bei Antragsteller nicht älter als 90 Tage sein darf. Die zyprische Polizei nimmt zudem eine Abfrage der Datenbanken von Europol und INTERPOL vor.⁷³ Der Name des Investors und die Namen seiner Familienangehörigen dürfen nicht auf der Liste der Personen stehen, deren Vermögen in der Europäischen Union aufgrund von Sanktionen eingefroren wurde. Darüber hinaus müssen Personen, die ihren Antrag über einen Dienstleister einreichen, gemäß den neuen, seit Juli 2018 geltenden Vorschriften⁷⁴ einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten vorlegen, der über eine international anerkannte Datenbank (z. B. World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ o. Ä.) erstellt wurde. In Fällen, in denen Bedenken bezüglich der nationalen Sicherheit bestehen, wird der Antrag zusätzlich vom Nachrichtendienst Zyperns bewertet. Zypern ist nicht an das Schengener Informationssystem angebunden.

In **Bulgarien** ist in den Rechtsvorschriften vorgesehen, dass der Antragsteller einen Auszug ohne Einträge aus dem Vorstrafenregister und einen Nachweis darüber vorlegt, dass kein Strafverfahren gegen ihn anhängig ist oder läuft. Nach schriftlicher Erklärung des Innenministeriums und der Behörde für nationale Sicherheit gibt der Rat für Staatsangehörigkeit eine Stellungnahme zu den Anträgen auf Verleihung der bulgarischen Staatsbürgerschaft ab. Die Behörde für nationale Sicherheit prüft alle Anträge (auch jene, die auf Grundlage der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren gestellt werden) im Rahmen ihrer Zuständigkeit, d. h. durch Abfrage der Datenbanken des polizeilichen Nachrichtendienstes oder des Strafregisters. Es waren keine Informationen zur Vorgehensweise Bulgariens verfügbar, was Personen anbelangt, die restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen, noch dazu, ob die Behörden das SIS bei der Prüfung der Antragsteller nutzen.

Anhand der Studie werden erhebliche Grauzonen in Bezug auf Sicherheitsüberprüfungen aufgezeigt. Ein Problem betrifft den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, was die Einbürgerungsanträge anbelangt. So geht aus der Studie hervor, dass die Behörden selbst dann Anträge positiv bescheiden können, wenn die Antragsteller einige der Sicherheitsauflagen nicht erfüllen.⁷⁸ Darüber hinaus müssen Anträge nicht persönlich, sondern können durch Vertreter eingereicht werden, wie es z. B. in Zypern und Malta der Fall ist.

⁷² Handbuch 2018 zum Einzelinvestorenprogramm Maltas. Ferner ausgeschlossen sind Personen, denen die Ausstellung eines Visums durch ein Land verweigert wurde, mit dem Malta ein Abkommen zur Abschaffung der Visumpflicht unterzeichnet hat.

⁷³ Diese Information wurde am 29. Mai 2018 vom Leiter des Innenministeriums bereitgestellt.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

⁷⁸ In Malta ist es in Ausnahmefällen möglich, auf einen Nachweis darüber zu verzichten, dass der Antragsteller vorstrafefrei ist, dass kein Strafverfahren gegen ihn vorliegt und er keine potenzielle Gefahr für die nationale Sicherheit Maltas darstellt (siehe Studienzusammenfassung, Abschnitt II.1 (Überprüfungen), ebd., Hinweis 4).

Darüber hinaus stimmen sich Mitgliedstaaten bezüglich der Anträge auf Einbürgerung derzeit nicht miteinander ab. Bei Antragstellern aus einigen Drittländern⁷⁹, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt erwerben möchten, erfolgt aus Gründen der Sicherheit eine vorherige Konsultation der Mitgliedstaaten.⁸⁰ Dies gilt trotz der Tatsache, dass eine Staatsbürgerschaft umfangreiche Rechte mit sich bringt, u. a. das Aufenthaltsrecht und das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen, die dann im Unterschied zu den Rechten im Zusammenhang mit einem kurzfristigen Aufenthalt lebenslang gelten. Ein weiteres Problem betrifft die Tatsache, dass wegen der mangelnden Koordinierung und des Fehlens gemeinsam vereinbarter Kriterien die Möglichkeit besteht, sich den besten „Anbieter“ mit den einfachsten Bedingungen auszusuchen. So kann ein Antragsteller, dem die Staatsbürgerschaft in einem Staat verwehrt wurde, in einem anderen Mitgliedstaat erneut die Staatsbürgerschaft beantragen. Derzeit tauschen sich die Mitgliedstaaten nicht über abgelehnte Anträge aus, auch dann nicht, wenn die Ablehnung aufgrund von Sicherheitsrisiken erfolgt.

Sicherheit und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU

Anders als zu den Verfahren betreffend die Einbürgerung sind im EU-Recht einige Auflagen für die Ausstellung von Visa und Aufenthaltsgenehmigungen für ausländische Investoren verankert, nämlich Sicherheitsüberprüfungen im Vorfeld, die gewährleisten, dass der Antragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt, und zwar auch nicht in anderen Mitgliedstaaten. Diese Überprüfungen basieren auf dem Schengener Besitzstand und sind für Mitgliedstaaten, die an diesen gebunden sind, verpflichtend. Insbesondere ist es gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen erforderlich, dass ein Mitgliedstaat, der einen Aufenthaltstitel zu erteilen beabsichtigt, systematisch einen Abgleich mit dem Schengener Informationssystem (SIS) durchführt.⁸¹ Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, einer zur Einreiseverweigerung ausgeschriebenen Person einen Aufenthaltstitel zu erteilen, so konsultiert er vorab den ausschreibenden Mitgliedstaat und berücksichtigt dessen Interessen.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_de.pdf

⁸⁰ Vorgesehen in Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1) und durchgeführt über den VISMail-Mechanismus gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).

⁸¹ Aktuell wird das SIS in 26 EU-Mitgliedstaaten (nur Irland und Zypern sind bisher noch nicht an das SIS angeschlossen) mit jeweils unterschiedlichen Zugangsrechten und in vier assoziierten Schengen-Ländern (Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island) angewendet. Zwar gehören Bulgarien und Rumänien noch nicht zum Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (dem „Schengenraum“), haben aber seit August 2018 uneingeschränkten Zugang zum SIS. Kroatien, das auch nicht dem Schengenraum angehört, unterliegt weiterhin einigen Beschränkungen im Hinblick auf seine Verwendung der schengenweiten SIS-Ausschreibungen über Einreise- oder Aufenthaltsverweigerungen für den Schengenraum. Das Vereinigte Königreich verwendet zwar das SIS, kann jedoch, da es dem Schengenraum nicht beigetreten ist, keine schengenweiten Ausschreibungen über Einreise- oder Aufenthaltsverweigerungen für den Schengenraum in das SIS eingeben oder abfragen. Irland bereitet sich derzeit auf den Zugang zum SIS zu, wird aber, da es wie das Vereinigte Königreich nicht zum Schengenraum gehört, keine schengenweiten Ausschreibungen über Einreise- oder Aufenthaltsverweigerungen in das SIS eingeben oder abfragen können. Zypern hat bislang keinen Zugang zum SIS.

Zwar ergab die Studie, dass in den nationalen Rechtsvorschriften der betreffenden Mitgliedstaaten die Überprüfung des Gefahrenpotenzials für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit in der Regel als Grund für eine Ablehnung der (Verlängerung einer) Aufenthaltsgenehmigung vorgesehen ist, es wird jedoch auch festgestellt, dass bestimmte Informationen nicht verfügbar sind und dass die Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Ermessensspielraum haben, was den Umgang mit Sicherheitsfragen anbelangt.⁸² Dieser Umstand hat zu einigen problematischen Fällen geführt, worauf auch in anderen Berichten hingewiesen wurde.⁸³ In diesem Zusammenhang hat die Kommission bereits einen Vorschlag für die Aktualisierung des Visa-Informationssystems vorgelegt, nach dem – in Verbindung mit der Interoperabilitäts-Verordnung⁸⁴ – eine obligatorische Abfrage der einschlägigen unionsweiten und internationalen Sicherheitsdatenbanken⁸⁵ für *alle ausgestellten* Aufenthaltserlaubnisse und Visa für den längerfristigen Aufenthalt an den Außengrenzen eingeführt wird. Informationen zu den Anträgen auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die von einem Mitgliedstaat aus Gründen der Sicherheit abgelehnt wurden, würden demnach auch gespeichert und stünden anschließend bei einer Abfrage zur Verfügung.

Anhand von Ex-post-Prüfungen, die wohlgemerkt nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen durchgeführt werden, wird kontrolliert, ob die Voraussetzungen, unter denen Aufenthaltsrechte gewährt wurden, im Verlauf der Geltungsdauer der Erlaubnis weiter bestehen.⁸⁶ Dabei wird überprüft, ob der Inhaber der Erlaubnis im Verlauf der Geltungsdauer der Erlaubnis weiter die Aufenthaltsbedingungen erfüllt (nähere Einzelheiten hierzu siehe beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Da für den Inhaber der Erlaubnis jedoch unter Umständen keine Auflage hinsichtlich der Einrichtung des Wohnsitzes im Aufnahmestaat gilt (oder die Erfüllung dieses Wohnsitzkriteriums nur für einen sehr begrenzten Zeitraum verlangt wird (siehe weiter oben)), kann sich die Überprüfung, ob der Inhaber der Genehmigung weiterhin die Voraussetzungen für die Aufenthaltsgenehmigung erfüllt, als schwierig erweisen.

Die Kommission wird die Einhaltung durch die Mitgliedstaaten überwachen und dafür Sorge tragen, dass die Mitgliedstaaten alle obligatorischen Grenz- und Sicherheitskontrollen systematisch und wirksam durchführen, um zu gewährleisten, dass die Aufenthaltsregelungen für Investoren nicht die Sicherheit anderer Mitgliedstaaten oder der EU gefährden.

⁸² Sicherheitsüberprüfungen betreffen in der Regel den Hintergrund der Antragsteller und die Herkunft der investierten Mittel. Die für die Aufenthaltsregelungen für Investoren zuständigen Behörden stützen sich bei der Überprüfung des Hintergrunds der Antragsteller auf die Polizeibehörden und die Nachrichtendienste (Bulgarien, Estland, Spanien, Kroatien, Zypern, Ungarn, Portugal, Slowakei), ferner auf Behörden, die mit der Gesundheits- und Beschäftigungspolitik befasst sind, und auf die für den Personenstand der Antragsteller zuständigen Behörden. Diese Überprüfungen betreffen hauptsächlich die Vorstrafen der Antragsteller und die Authentizität der Unterlagen, die von den Antragstellern eingereicht werden.

⁸³ Siehe Transparency International, ebd., Hinweis 5, S. 37 und Studienzusammenfassung, ebd., Hinweis 4, S. 75.

⁸⁴ Siehe Fußnote 68.

⁸⁵ Nämlich der Datenbanken von VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS sowie Europol und INTERPOL.

⁸⁶ Estland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Lettland, Litauen.

4.1.2. Geldwäsche

Was die Prüfung der Herkunft von Anlagemitteln betrifft, haben bis auf einen Mitgliedstaat alle EU-Mitgliedstaaten⁸⁷ Maßnahmen zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie⁸⁸ notifiziert. Die Kommission überprüft derzeit die Vollständigkeit der notifizierten nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie und strengt gegen Mitgliedstaaten, in denen einige Umsetzungslücken festgestellt wurden, Vertragsverletzungsverfahren an. Nach der Richtlinie müssen die Verpflichteten (u. a. Kredit- und Finanzinstitute, Notare und Rechtsanwälte sowie Immobilienmakler)⁸⁹ Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden ergreifen⁹⁰. Verpflichtete sind gehalten, der zentralen Meldestelle ihres Landes verdächtige Transaktionen zu melden, und es ist ihnen untersagt, den betreffenden Kunden über eine solche Meldung in Kenntnis zu setzen. Darüber hinaus enthält die Vierte Geldwäscherichtlinie für Verpflichtete die zusätzliche Vorgabe, bei Transaktionen mit Kunden aus Drittländern mit hohem Risiko zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht verstärkte Überprüfungen durchzuführen.

In der Fünften Geldwäscherichtlinie, die am 9. Juli 2018 in Kraft trat und bis zum 10. Januar 2020 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss⁹¹, wird eine Änderung eingeführt, die Transaktionen mit einem Drittstaatsangehörigen, der „Aufenthaltsrechte oder die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats im Austausch gegen die Übertragung von Kapital, den Kauf von Immobilien oder Staatsanleihen oder Investitionen in Gesellschaften in diesem Mitgliedstaat beantragt“, als Transaktionen mit hohem Risiko einstuft, die verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erfordern⁹². Diese Pflichten werden mit der Richtlinie jedoch ausschließlich Wirtschaftsbeteiligten auferlegt und gelten nicht für staatliche Organisationen oder Behörden, die im Sinne der Richtlinie keine Verpflichteten sind. Das bedeutet, dass die für Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren zuständigen Behörden nicht erfasst sind.

In der Studie wurde aufgezeigt, dass im Rahmen der unterschiedlichen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren auf vielerlei Art und Weise gegen Geldwäsche vorgegangen wird und dass es tatsächlich einige Grauzonen gibt. Offiziell sind die Einrichtungen, die die Herkunft der im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen investierten Mittel überprüfen, nicht verpflichtet, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Ergebnisse dieser Überprüfungen mitzuteilen. In der Praxis besteht

⁸⁷ Außer Rumänien. Quelle: Eur-lex, „Von den Mitgliedstaaten mitgeteilte nationale Umsetzungsmaßnahmen betreffend Richtlinie (EU) 2015/849“, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Artikel 2 der Richtlinie (EU) 2015/849.

⁹⁰ Artikel 10 bis 24 der Richtlinie (EU) 2015/849.

⁹¹ Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43.

⁹² Mit Artikel 1 Nummer 44 wird der Nummer 1 des Anhangs III der Vierten Geldwäscherichtlinie ein weiterer Buchstabe angefügt.

hinsichtlich der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren jedoch eine gewisse Zusammenarbeit. In Zusammenhang mit der Studie wurde von Identity Malta⁹³ bestätigt, dass die in der Vierten Geldwäscherichtlinie für die Sorgfaltspflicht festgelegten Definitionen und Verfahren im Rahmen des vierstufigen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht angewandten Prozesses eingehalten werden. Im Rechtsrahmen Zyperns zu Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren finden sich direkte Verweise auf die Rechtsvorschriften des Landes zur Bekämpfung der Geldwäsche. Damit stehen die Compliance-Abteilungen der zyprischen Banken in der Pflicht, zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht die Herkunft der für eine Investition verwendeten Mittel zu prüfen und zu bestätigen. In Bulgarien wird die Herkunft der Mittel (gemäß den Bestimmungen der bulgarischen Rechtsvorschriften über Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche) von der Agentur Invest Bulgaria⁹⁴ geprüft. Bei diesem Verfahren muss der Antragsteller eine den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche⁹⁵ entsprechende Erklärung über die Herkunft der Mittel vorlegen.

Auch in den übrigen Mitgliedstaaten mit Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren kommen verschiedene Vorkehrungen gegen Geldwäsche zur Anwendung. Während in einigen Mitgliedstaaten verlangt wird, dass alle Zahlungen über inländische Banken abgewickelt werden, die gemäß der Vierten Geldwäscherichtlinie als „Verpflichtete“ gelten und somit im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden die erforderlichen Prüfungen vornehmen müssen (Zypern), wurde in der Studie auch festgestellt, dass in den Rechtsvorschriften anderer Länder keine bestimmten Prüfungen vorgesehen sind (Kroatien, Portugal). In Ungarn, wo die Regelung derzeit ausgesetzt ist, bestand keinerlei Pflicht, die Mittel in ungarisches Hoheitsgebiet zu verbringen, sodass sie von Prüfungen ausgenommen waren. In anderen Ländern werden investierte Mittel mehrfach überprüft: zunächst anhand von Belegen, die vom Herkunftsland der Mittel beigebracht werden, und anschließend von den zuständigen Diensten im Mitgliedstaat (Irland). Welche Behörden jeweils für die Prüfungen zuständig sind, ist unterschiedlich: In Bulgarien ist es beispielsweise das nationale Amt für Investitionen und in Spanien eine Kommission, die speziell der Bekämpfung der Geldwäsche gewidmet ist. Diese Einrichtungen können privat oder staatlich sein und unabhängige Experten beschäftigen. Die Prüfungen können unterschiedlicher Art sein: So können sie darin bestehen, die Unterlagen über die Gelder zu prüfen, mit denen die Investition getätigt wird, wie etwa Überweisungsbelege, Jahresabschlüsse, Steuererklärungen, Kauf- oder Mietverträge der Grundbuchämter, wenn es sich um eine Immobilieninvestition handelt, oder aber in einer eingeschränkten Erklärung der zuständigen Behörde.

Gemäß den neuen EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung sollten Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren besonderes Augenmerk auf verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden richten. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung nicht umgangen werden. Dies gilt insbesondere für Mittel, die von Staatsbürgerschaftsanwärtern gezahlt werden und über Einrichtungen fließen, die nicht als „Verpflichtete“ im Sinne der Vierten und Fünften Geldwäscherichtlinie gelten. Darüber

⁹³ Die Prüfungen im Rahmen der Sorgfaltspflicht werden derzeit von der Malta Individual Investor Programme Agency vorgenommen. Zum Zeitpunkt der Befragungen im Rahmen der Studie war Identity Malta die dafür zuständige Behörde.

⁹⁴ Die Agentur Invest Bulgaria ist eine Exekutivagentur des bulgarischen Wirtschaftsministeriums und unterstützt dieses bei der Anwendung der staatlichen Politik im Bereich der Förderung ausländischer Investitionen.

⁹⁵ Artikel 39 Absatz 6 der bulgarischen Rechtsvorschriften über Einbürgerungsanträge ausländischer Staatsangehöriger.

hinaus sollten Einrichtungen, die die Herkunft von im Rahmen von Staatsbürgerschafts- oder Aufenthaltsregelungen investierten Mitteln prüfen, ihre Erkenntnisse stets den für die Bearbeitung der Anträge zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden übermitteln. Ferner könnten die Mitgliedstaaten die mit den Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren verbundenen potenziellen Geldwäscherisiken in ihre nationalen Risikobewertungen einbeziehen, die sie gemäß den EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung durchführen, und die erforderlichen risikomindernden Maßnahmen ergreifen⁹⁶.

Barzahlungen, die direkt an staatliche Organisationen erfolgen, fallen nicht unter die EU-Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung. Hinsichtlich der Vorschriften für Barzahlungen ist derzeit keine unionsweite Harmonisierung vorgesehen. Daher haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Barzahlungen bestimmte Beschränkungen festzulegen, solange diese mit anderen Bestimmungen des EU-Rechts vereinbar sind.

4.1.3. Umgehung von EU-Vorschriften

Es besteht ferner die Möglichkeit, dass der durch Staatsbürgerschafts- oder Aufenthaltsregelungen für Investoren erworbene Status dazu genutzt wird, EU-Rechtsvorschriften zu umgehen. Insbesondere Staatsbürgerschaftsregelungen können Drittstaatsangehörigen den Weg ebnen, um bestimmte, in den EU-Rechtsvorschriften verankerte Staatsbürgerschaftsvoraussetzungen zu umgehen. So sehen die EU-Vorschriften vor, dass eine Betriebsgenehmigung, d. h. eine Genehmigung für die Erbringung von Luftverkehrsdiensten nur von den zuständigen (nationalen) Genehmigungsbehörden erteilt werden kann, wenn Mitgliedstaaten und/oder Staatsangehörige von Mitgliedstaaten zu mehr als 50 % am Eigentum des Unternehmens beteiligt sind und es tatsächlich kontrollieren⁹⁷. Bei der Kommission sind eine Beschwerde und mehrere Anfragen nationaler Genehmigungsbehörden bezüglich Investoren aus Drittstaaten eingegangen, die in einem Mitgliedstaat über dessen Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren die Unionsbürgerschaft erworben und anschließend eine Betriebsgenehmigung für eine Fluggesellschaft beantragt hatten.

4.1.4. Steuerhinterziehung

Eine weitere Frage, die es zu stellen gilt, ist, ob Steuervergünstigungen, die sich aus der Anwendung von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren ergeben, das Interesse an diesen Regelungen erhöhen.⁹⁸ Die Inanspruchnahme dieser Regelungen allein lässt nicht automatisch auf Steuerhinterziehung schließen, obwohl sie Einzelpersonen die Möglichkeit bieten können, von bestehenden Steuerprivilegien zu profitieren. Sie können aber Möglichkeiten für Missbrauch bieten, da beispielsweise die Vorteile der Regelungen ausgenutzt und die über die Regelungen erlangten Unterlagen missbräuchlich verwendet

⁹⁶ Malta hat 2017 eine nationale Risikobewertung in Bezug auf Geldwäscherisiken durchgeführt. Allerdings wurden die mit der Staatsbürgerschaftsregelung verbundenen potenziellen Geldwäscherisiken hierbei nicht berücksichtigt.

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3). Siehe auch die anstehende Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 durch die Europäische Kommission (Veröffentlichung im ersten Halbjahr 2019).

⁹⁸ Siehe Erörterung in der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, Hinweis 5, S. 32.

werden können. Diese Möglichkeiten sind von Regelung zu Regelung unterschiedlich, und manche erleichtern möglicherweise aggressive Steuerplanung und Steuerhinterziehung und können gezielt dazu genutzt werden.

Im Rahmen der Studie wurden die steuerlichen Aspekte dieser Regelungen jedoch nicht untersucht. Der Schwerpunkt der auf europäischer und internationaler Ebene geführten Diskussionen liegt auf den Auswirkungen, die diese Regelungen auf den automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden über Finanzkonten haben können, der innerhalb der EU mit der Richtlinie 2014/107/EU des Rates (erste Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden) und mit Drittstaaten über den Gemeinsamen Meldestandard umgesetzt wird. Nach der ersten Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und dem Gemeinsamen Meldestandard müssen die jeweiligen Bankdaten allen Staaten zugesandt werden, in denen der Kontoinhaber seinen steuerlichen Wohnsitz hat.

Der steuerliche Wohnsitz kann sich vom Wohnsitz für nichtsteuerliche Zwecke unterscheiden. Die Kriterien für den steuerlichen Wohnsitz können sich von Land zu Land erheblich unterscheiden und berücksichtigen in der Regel die Zahl der Tage, an denen die Person in einem Steuergebiet tatsächlich anwesend ist. In einigen Hoheitsgebieten bestimmt sich der Wohnsitz einer Person nach einer Vielzahl anderer Faktoren, wie Staatsangehörigkeit, Haus- oder Wohnungseigentum, vorhandene Unterkunft, Familie oder finanzielle Interessen. Somit können sich Situationen ergeben, in denen ein und dieselbe Person in mehreren Hoheitsgebieten einen steuerlichen Wohnsitz haben kann. Darüber hinaus folgt aus der Erlangung eines steuerlichen Wohnsitzes in einem neuen Hoheitsgebiet nicht automatisch der Verlust des steuerlichen Wohnsitzes in den übrigen Ländern.

Aufgrund der Unterlagen, die im Rahmen einiger dieser Regelungen ausgestellt werden, kann es sich für die Finanzinstitute als sehr schwierig erweisen, die rechtmäßigen steuerlichen Wohnsitze korrekt zu ermitteln. Mitunter werden die Informationen über Finanzkonten dem falschen Staat zugesandt bzw. dem richtigen Staat nicht zugesandt. Wenn die Informationen beispielsweise nur dem Staat zugesandt werden, in dem eine Staatsbürgerschafts- oder Aufenthaltsregelung für Investoren genutzt wurde (nach der Einkünfte häufig nicht besteuert werden oder eine physische Präsenz nicht erforderlich ist), nicht aber dem Staat, in dem der Betreffende seinen steuerlichen Wohnsitz hat, werden die Einkünfte in diesem zuständigen Staat möglicherweise gar nicht besteuert.

Regelungen in Ländern, in denen keine oder nur eine sehr geringe Einkommensteuer erhoben wird, bergen ein höheres Risiko, dass die Kontoinhaber nicht ihren tatsächlichen Wohnsitzstaat preisgeben und somit Steuern hinterziehen. Das Risiko, dass Unionsbürger die Regelungen so nutzen, dass sie vorsätzlich Steuern in ihrem EU-Wohnsitzstaat hinterziehen, ist bei Drittländern mit Staatsbürgerschafts- oder Aufenthaltsregelungen besonders hoch. EU-Finanzinstitute sind mit außerhalb der EU geltenden Regelungen möglicherweise weniger vertraut, und obwohl im Rahmen einiger Regelungen, die in EU-Staaten bestehen, auch keine Steuer auf ausländische Einkünfte erhoben wird, zielen die meisten Regelungen doch auf Nicht-EU-Bürger ab (und stehen auch nur diesen zur Verfügung).

Gemäß der 2018 im Rahmen einer Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁹⁹ beschlossenen Offenlegungspflicht für Intermediäre müssen Träger von Steuervermeidungssystemen und Dienstleister, die an deren Konzeption oder Umsetzung beteiligt sind, die Steuerbehörden über alle Regelungen informieren, die sie vermarkten oder einführen. Sie enthält spezielle Bestimmungen, die auf Regelungen abzielen, mit denen sich die Meldepflichten nach der EU-Rechtsvorschrift über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten umgehen lassen.

Konkret enthält die Richtlinie eine Meldepflicht für Regelungen oder Gestaltungen, die die Schwächen der von Finanzinstituten zur Meldung von Informationen an die Steuerbehörden im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten angewandten Verfahren (z. B. die Ermittlung des Wohnsitzstaates des Kontoinhabers) untergraben oder ausnutzen. Dies ist der Fall, wenn der Kontoinhaber die Staatsbürger- oder Aufenthaltsrechte in einem Land erwirbt, in dem er nicht seinen tatsächlichen Aufenthalt hat. Bei jeder Vermarktung oder Einführung einer solchen Regelung unterliegt der Intermediär, der die Dienstleistung erbringt, der Meldepflicht.

Gemäß der Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden aus dem Jahr 2018 werden Regelungen, die seit dem 25. Juni 2018 in Kraft getreten sind, den Steuerbehörden in der EU gemeldet, die diese Angaben ab 2020 automatisch untereinander austauschen, damit jede von ihnen über alle nötigen Informationen verfügt, um potenzielle Missbrauchsfälle frühzeitig erkennen zu können. Dies gilt für Regelungen sowohl in der EU als auch in Drittstaaten.

Um den mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren verbundenen Risiken zu begegnen, sollten die EU-Mitgliedstaaten, die solche Regelungen bereitstellen, nicht nur die wirksame Umsetzung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden gewährleisten, sondern auch die im EU-Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden verfügbaren Instrumente nutzen, insbesondere den in der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden¹⁰⁰ vorgeschriebenen spontanen Informationsaustausch mit dem/den Wohnsitzmitgliedstaat(en).

Darüber hinaus sollten bei den derzeit laufenden Arbeiten der Mitgliedstaaten im Rat, beispielsweise zur Reform des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung¹⁰¹, die auf ein EU-weit koordiniertes Vorgehen zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs abzielt und im Rahmen des laufenden Mandats auf die Unternehmensbesteuerung beschränkt bleibt, auch die Existenz von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren sowie die Probleme berücksichtigt werden, die diese für die Besteuerung aufwerfen. Die Reform des Kodex bietet die Gelegenheit, die Arbeit auf andere Arten schädlicher Steuerpraktiken, einschließlich solcher, die sich an Einzelpersonen richten, auszuweiten. Die Mitgliedstaaten sollten sich außerdem gewahr werden, welche Rolle Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren bei der Steuervermeidung und -hinterziehung spielen

⁹⁹ Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen (ABl. L 139 vom 5.6.2018, S. 1).

¹⁰⁰ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG.

¹⁰¹ Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik – Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung – Besteuerung von Zinserträgen (ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 1).

können, und prüfen, ob die von diesen Regelungen ausgehenden Risiken bei den Kriterien für eine Aufnahme in die EU-Liste berücksichtigt werden sollten¹⁰².

Im Rahmen ihrer Arbeit zur Ermittlung von Schlupflöchern im Gemeinsamen Meldestandard, der internationalen Entsprechung der ersten Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht, inwiefern diese Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen die Möglichkeit bergen, die gemäß dem Standard geltenden Meldepflichten zu umgehen und somit Steuerhinterziehungen zu erleichtern. Konkret hat die OECD festgestellt, dass die Personalausweise und sonstigen Dokumente, die über diese Regelungen erworben werden, unter Umständen dazu missbraucht werden können, falsche Angaben zum steuerlichen Wohnsitz einer Person zu machen und die ordnungsgemäße Anwendung der im Gemeinsamen Meldestandard festgelegten Sorgfaltspflichten zu gefährden¹⁰³. In diesem Zusammenhang erstellte die OECD eine Liste mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren, von denen ein hohes Risiko für die wirksame Umsetzung des Gemeinsamen Meldestandards ausgehen könnte¹⁰⁴. Sowohl Malta als auch Zypern stehen aufgrund ihrer Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren auf dieser Liste. Ferner veröffentlichte die OECD zusätzliche Informationen und Leitlinien für Finanzinstitute mit dem Ziel, die Möglichkeiten für Missbrauch auf ein Minimum zu beschränken.

Am 9. März 2018 veröffentlichte die OECD die Standardvorschriften “Model Mandatory Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures”. Diese ähneln den mit der Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden 2018 eingeführten Bestimmungen und zielen auf Steuervermeidungssysteme in Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten ab. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Vorschriften bisher nicht als Mindeststandard übernommen worden sind. Demnach steht es den Staaten frei, sie anzunehmen.

4.2. Transparenz und Verwaltungspraxis

Wenn es darum geht, die Auswirkungen der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren zu ermitteln, sind eine strenge Regulierungsaufsicht und Transparenz hinsichtlich dieser Regelungen auf nationaler Ebene unerlässlich. Die Studie hat ergeben, dass präzise Informationen über die geltenden Verfahren und über die Anwendung der Regelungen fehlen, so z. B. Angaben zur Anzahl und Herkunft der Antragsteller sowie der Personen, denen Staatsbürger- oder Aufenthaltsrechte gewährt wurden.

¹⁰² Schlussfolgerungen des Rates über die Kriterien und das Verfahren für die Erstellung einer EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke (ABl. C 461 vom 10.12.2016, S. 2); Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke (ABl. C 438 vom 19.12.2017, S. 5).

¹⁰³ OECD-Schlussfolgerungen zu Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren, 16. Oktober 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

4.2.1. Transparenz und Verwaltungspraxis bei Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren - Sachstand

In Malta gibt es eine Regulierungsbehörde für die Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren, die einmal pro Jahr einen Bericht veröffentlicht, der jeweils einer parlamentarischen Überprüfung unterzogen wird¹⁰⁵. Zypern gab am 22. Mai 2018 bekannt, dass für seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren ein Überwachungs- und Kontrollausschuss eingerichtet und ein Verhaltenskodex eingeführt wird. In Bulgarien gibt es weder eine Regulierungsbehörde noch einen Verhaltenskodex.

In Malta muss der Antrag auf Erwerb der Staatsbürgerschaft nach der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren vom Hauptantragsteller bei der Malta Individual Investor Programme Agency eingereicht werden, und zwar entweder durch zugelassene Vertreter oder durch den Konzessionär.¹⁰⁶ Dabei handelt es sich um **nicht-öffentliche Einrichtungen**, die im gesamten Antragsverfahren eine erhebliche Rolle spielen, im Namen der Antragsteller handeln und mit den zuständigen Behörden in direktem Kontakt stehen. In Bulgarien und Zypern haben Antragsteller die Möglichkeit, Berater oder Rechtsanwälte zu beauftragen, die sie dann unterstützen und in ihrem Namen den Antrag stellen. Der neue zyprische Verhaltenskodex gilt für die Vertreter und Intermediäre, die sich im Auftrag ihrer Mandanten um deren Anträge auf Erwerb der Staatsbürgerschaft kümmern. Der Kodex zielt darauf ab, die Einhaltung hoher ethischer Standards zu fördern, und stellt die Verpflichtung auf, auf Werbung für den Verkauf der Staatsbürgerschaft an öffentlichen Orten zu verzichten. Bisher war das Werben für den Verkauf der „Unionsbürgerschaft“ in Zypern gang und gäbe. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen der neue Verhaltenskodex haben wird.

Zu keiner der drei Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren liegen umfassende Informationen über die Identität und die Herkunft der Personen vor, denen auf diese Weise die Staatsbürgerschaft verliehen wurde. Die Berichte der maltesischen Regulierungsbehörde enthalten Informationen über die Zahl der gestellten, der genehmigten und der abgelehnten Anträge. Diese Berichte enthalten auch Informationen über die Einnahmen aus der maltesischen Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren. Nach maltesischem Recht müssen die Namen aller Personen, die in den vorangegangenen zwölf Kalendermonaten die maltesische Staatsangehörigkeit durch Eintragung oder Einbürgerung erhalten haben, jährlich im Amtsblatt veröffentlicht werden. Darunter fallen auch Personen, denen im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren die maltesische Staatsangehörigkeit zuerkannt wurde (sie sind aber nicht getrennt aufzuführen)¹⁰⁷. Für Bulgarien und Zypern liegen keine vergleichbaren Informationen vor.

Sowohl in Malta als auch in Zypern gelten Obergrenzen für die Anzahl der Antragsteller, die in den Genuss der jeweiligen Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren kommen können. Seit 2018 gilt in Zypern eine Obergrenze von 700 pro Jahr¹⁰⁸. In Malta wurde die Obergrenze für die Anzahl der erfolgreichen Hauptantragsteller (ohne Angehörige) für die gesamte Regelung auf 1800 festgesetzt¹⁰⁹. Die maltesischen Behörden sind jedoch dabei, die

¹⁰⁵ Einzelinvestorenprogramm der Regulierungsbehörde (ORIIP – Office of the Regulator Individual Investor Programme): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Verordnung 4(3) von LN 47/2014.

¹⁰⁷ Verordnung 14(2) von LN 47/2014.

¹⁰⁸ Beschluss des Ministerrats 906/2018.

¹⁰⁹ Verordnung 12 von LN 47/2014.

Rechtsvorschriften zu aktualisieren, und planen, die Obergrenze nach einem öffentlichen Konsultationsverfahren um weitere 1800 Personen anzuheben. In Bulgarien gilt keinerlei Obergrenze für die Anzahl ausländischer Investoren, die die Staatsbürgerschaft beantragen können.

4.2.2. *Transparenz und Verwaltungspraxis bei Aufenthaltsregelungen für Investoren - Sachstand*

Hinsichtlich der Verwaltungspraxis bei Aufenthaltsregelungen für Investoren gibt es in Malta - im Gegensatz zur Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren - keine Regulierungsbehörde. In Zypern ist nicht vorgesehen, dem für die Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren angekündigten Überwachungs- und Kontrollausschuss auch die Zuständigkeit für Aufenthaltsgenehmigungen zu übertragen. Die bulgarischen Rechtsvorschriften sehen als einzige Auflage vor, dass die Migrationsdirektion dem nationalen Amt für Investitionen die nach dieser Regelung ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen meldet. Spezielle Überwachungsmechanismen und Meldepflichten bestehen nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten¹¹⁰. Das bedeutet, dass die Aufsicht über die jeweilige Regelung in den meisten Fällen in Form von allgemeinen Überwachungsmechanismen (sofern vorhanden) erfolgt, wie im Wege der parlamentarischen Kontrolle, der verwaltungsrechtlichen Haftung, der allgemeinen tätigkeitsbezogenen Berichterstattung an die Regierung oder der Anträge auf Zugang zu Dokumenten, und dass keine zusätzlichen, besonderen Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten vorhanden sind¹¹¹.

Einige wenige Mitgliedstaaten sind dazu übergegangen, in die Umsetzung ihrer Aufenthaltsregelungen Privatunternehmen einzubeziehen¹¹², wobei diesen Unternehmen in

¹¹⁰ Spanien, Irland und Portugal. In Spanien sehen die Rechtsvorschriften beispielsweise die Auflage vor, auf gemeinsame Anfrage des Außen-, Innen- und Wirtschaftsministeriums einen Jahresbericht über die Umsetzung der Bestimmungen zu erstellen, den das Ministerium für Beschäftigung und Soziales dem Ministerrat vorlegt. In Portugal führt die Generalinspektion für innere Angelegenheiten mindestens einmal pro Jahr eine Prüfung des Verfahrens im Rahmen der Aufenthaltsregelung für Investoren durch. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden der Ersten Kommission des Portugiesischen Parlaments (konstitutionelle Fragen und Grundrechte, Freiheiten und Garantien) übermittelt und darüber hinaus auf der Website der Regierung veröffentlicht. Diesbezüglich sei angemerkt, dass diese Website nur einen einzigen Bericht enthält, der aus dem Jahr 2014 stammt. Darin sind verschiedene, aufgrund einiger Unzulänglichkeiten des Verfahrens formulierte Empfehlungen enthalten, wie etwa die Entwicklung interner Überwachungsmechanismen und die Erstellung eines Verfahrenshandbuchs. Ob diese Empfehlung weiter verfolgt wurde, ist nicht bekannt. In Irland kommt der Bewertungsausschuss (der sich aus Führungskräften einschlägiger, mit Unternehmensgründung und -entwicklung befasster Regierungsstellen und Behörden zusammensetzt) mindestens viermal pro Jahr zusammen, um nach der Regelung für Investoren eingereichte Aufenthaltsanträge zu prüfen. Er legt dem Minister for Justice and Equality seine Erwägungen und Empfehlungen bezüglich der Billigung bzw. Ablehnung von Anträgen vor.

¹¹¹ Bulgarien, Irland, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Niederlande, Rumänien, Vereinigtes Königreich. In Irland stellte die nationale Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde auf parlamentarische Anfrage hin folgende Informationen bereit: Anzahl und Gegenwert der Anträge nach den Regelungen für Investoren pro Jahr seit 2012 – aufgeschlüsselt nach den einzelnen Investitionsoptionen –, Anzahl und Gegenwert der Anträge im Rahmen des Einwanderungsprogramms für Investoren, die 2017 dem sozialen Wohnungsbau und Pflegeheimen zugutegekommen sind, Kriterien für die Bewertung von Anträgen, Anzahl der im Rahmen der Regelung für Investoren genehmigten Anträge, Bezeichnung der Investmentfonds, für die Anträge im Rahmen des Einwanderungsprogramms für Investoren bis dato genehmigt worden sind, die vier im Rahmen des Programms verfügbaren Investitionsoptionen, im Rahmen der Regelung für Investoren investierter Betrag, Mitglieder des Bewertungsausschusses.

¹¹² Zypern, Ungarn, Malta.

manchen Ländern eine bedeutende Rolle zukommt¹¹³. In Zypern können die Antragsteller frei entscheiden, ob sie ihren Antrag über einen zugelassenen Vertreter einreichen lassen, dessen Rolle auf die Vermittlung und Erbringung von Beratungsdiensten beschränkt ist. In Malta können die Anträge bei den zuständigen Behörden nur von einem registrierten Vertreter oder einem amtlich Bevollmächtigten eingereicht werden. Die registrierten Vertreter handeln bei jedem Schriftwechsel und allen Anmeldungen, Anträgen, Einreichungen und Mitteilungen in Zusammenhang mit den Regelungen im Namen des Antragstellers. In Ungarn erhielten einige Unternehmen vom Wirtschaftsausschuss des Parlaments die Zulassung für die Ausstellung der Aufenthaltsschuldverschreibungen, die von den Antragstellern erworben werden können. In einem Drittland gelang es nur einem einzigen Unternehmen, die Zulassung für die Ausstellung von Schuldverschreibungen zu erhalten¹¹⁴.

4.2.3. Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz, der Verwaltungspraxis und der Sicherheit

Die Studie hat ergeben, dass eine jährliche Berichterstattung nach wie vor kaum erfolgt. In Zusammenhang mit den Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ist in Bezug auf die Anträge und die Personen, denen die Staatsbürgerschaft gewährt wird, in der Regel keine Transparenz gegeben. In Zusammenhang mit den Aufenthaltsregelungen für Investoren ist wegen der mangelnden Aufschlüsselung der Statistiken weder die Ermittlung des jeweiligen Aufenthaltsgrunds noch der gewählten Investitionsoption möglich. Daten zur Anzahl der eingegangenen Anträge, zu den Herkunftsländern und zur Anzahl der bewilligten Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsanträge könnten sinnvollerweise zum Beispiel in Form von Jahresberichten veröffentlicht werden. Ferner könnten die Mitgliedstaaten die Kriterien für die Bewertung von Anträgen und die im Rahmen ihrer Regelung durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen genauer darlegen und öffentlich bekannt geben und dafür sorgen, dass regelmäßig überprüft wird, ob diese Kriterien (insbesondere was die Investition anbelangt) auch weiterhin erfüllt werden.

Darüber hinaus ist für diese Regelungen charakteristisch, dass es Unternehmen sind, die die Regierungen zur Anwendung der Regelung beraten oder die mit Aufgaben betraut sind, in deren Rahmen sie in Bezug auf die Regelung proaktiv die Befugnisse einer staatlichen Stelle ausüben, und dass diese Unternehmen gleichzeitig Einzelpersonen in Bezug auf die Antragstellung beraten. In keinem der untersuchten Länder gibt es – weder für die Staatsbürgerschafts- noch für die Aufenthaltsregelung – einen Mechanismus, mit dem sich ein dadurch entstehender Interessenkonflikt lösen ließe. Auch die Aufsicht über alle anderen Intermediäre ist von Bedeutung. In Anbetracht der Tragweite von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsrechten wäre zu erwarten, dass die Aufgabe, die Anträge zu prüfen und Gespräche mit den Antragstellern zu führen, sowie sonstige Tätigkeiten, die für die Entscheidung oder Auswahl erforderlich sind, grundsätzlich von staatlichen Behörden übernommen werden, sodass zumindest in dieser Hinsicht eine wirksame und unabhängige Aufsicht über die Regelungen sowie alle Beteiligten gewährleistet wäre.

¹¹³ Ungarn, Malta.

¹¹⁴ In den folgenden Ländern wurde Unternehmen eine Zulassung gewährt: Kaimaninseln (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Zypern (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungarn (Arton Capital Hungary), Russland (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S&Z Program Limited) und Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

Um die mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren einhergehenden Bedenken auszuräumen, bedarf es neben klarer Verfahren und Zuständigkeiten Transparenz, die im Wege regelmäßiger Überwachung und Berichterstattung gewährleistet werden kann.

Im Hinblick auf die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren sollte ein System für den Austausch von Informationen und Statistiken über die Zahl der eingegangenen, bewilligten und abgelehnten Anträge sowie – aus Sicherheitsgründen – für die Konsultation der abgelehnten Anträge eingerichtet werden, um eine kohärente Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten und einen effizienten Informationsaustausch zu gewährleisten und insbesondere eine vorherige Konsultation aus Sicherheitsgründen zu ermöglichen. Aus diesem Grund beabsichtigt die Kommission, eine Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten einzusetzen, die sich mit den spezifischen Risiken, die sich aus den Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ergeben, befassen und in Bezug auf die Umsetzung beider Regelungen – der Staatsbürgerschafts- und der Aufenthaltsregelungen für Investoren – die Aspekte der Transparenz und der verantwortungsvollen Verwaltungspraxis untersuchen soll. Konkret soll die Sachverständigengruppe bis Ende 2019 für Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren gemeinsame Sicherheitsprüfungen entwickeln, deren Risikomanagementprozesse speziell auf Sicherheits-, Geldwäsche-, Steuerhinterziehungs- und Korruptionsrisiken eingehen.

5. Außenpolitische Dimension

Auch in Drittländern besteht eine steigende Tendenz, Regelungen einzuführen, nach denen Investoren die Staatsbürgerschaft käuflich erwerben können, was sich auch auf die EU auswirken kann.

5.1. Bewerberländer und mögliche Bewerberländer

Wegen der Aussicht auf eine künftige Unionsbürgerschaft, die für die Bürgerinnen und Bürger von Bewerberländern und möglichen Bewerberländern¹¹⁵ besteht, wird die Staatsbürgerschaft dieser Länder für Investoren immer attraktiver. Dies ist bereits während des Beitrittsprozesses zu beobachten, wenn Bewerberländer und mögliche Bewerberländer eine engere Beziehung zur EU aufbauen und ihre Bürger das Recht erhalten, zu kurzfristigen Aufenthalten ohne Visa in den Schengenraum einzureisen¹¹⁶.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Staatsangehörige Montenegros, Serbiens und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien können seit Dezember 2009 ohne Visum in die EU einreisen. Für die Bürger Albaniens sowie Bosniens und Herzegowinas ist dies seit Ende 2010 möglich. Was den (am 19. Januar 2012 begonnenen) Dialog über die Visaliberalisierung mit dem Kosovo* angeht, berichtete die Kommission 2018, dass sämtliche gesetzten Zielvorgaben erfüllt waren (*Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.). Was den (am 16. Dezember 2013 begonnenen) Dialog über die Visaliberalisierung mit der Türkei angeht, arbeitet die Türkei mit Unterstützung der Kommission weiter an der Erfüllung der sieben verbleibenden Zielvorgaben.

In der Türkei gibt es eine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren¹¹⁷, und in Montenegro sind Vorbereitungen für die Umsetzung einer solchen Regelung, die im November 2018 angenommen wurde, im Januar 2019 angelaufen¹¹⁸.

Damit von derartigen Regelungen keine Risiken hinsichtlich der im obigen Abschnitt 4.1 dargestellten Bereiche ausgehen, werden in den EU-Beitrittsprozess (ab der Stellungnahme zum Beitrittsantrag des Landes bis zum Abschluss der Verhandlungen) Bedingungen hinsichtlich Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren aufgenommen. Dabei wird von den betreffenden Ländern die Einrichtung äußerst solider Überwachungssysteme erwartet, u. a. von Systemen, mit denen möglichen Sicherheitsrisiken wie Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Korruption und der Unterwanderung durch das organisierte Verbrechen in Zusammenhang mit diesen Regelungen begegnet werden kann.

Was **Bewerberländer und mögliche Bewerberländer** anbelangt, so wird die Kommission die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in Zusammenhang mit den EU-Beitrittsverhandlungen beobachten.

5.2. Andere Drittländer mit Visumfreiheit

In Drittländern bestehende Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren können, wenn mit der fraglichen Staatsbürgerschaft die visumfreie Einreise in die Europäische Union für Kurzaufenthalte möglich ist, aus mehreren Gründen problematisch sein. So führte beispielsweise die Republik Moldau, deren Bürger seit 2014 für Kurzaufenthalte in der EU kein Visum mehr benötigen, im Jahr 2018 eine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren ein¹¹⁹. Einige Drittländer bzw. die von ihnen beauftragten Dienstleister haben ihre Staatsbürgerschaft ausdrücklich mit dem Argument vermarktet, dass damit die visumfreie Einreise in die Europäische Union möglich ist. Die an derartigen Regelungen interessierten Investoren sind häufig wohlhabende Staatsangehörige eines visumpflichtigen Staats, die diese Regelungen nutzen könnten, um das reguläre Visumverfahren für den Schengenraum und die damit einhergehende umfassende Prüfung der jeweiligen Einwanderungs- und Sicherheitsrisiken und u. a. auch die zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchgeführten Kontrollen zu umgehen.

Zwar respektiert die Europäische Union das Recht souveräner Staaten, ihre eigenen Einwanderungsverfahren zu beschließen, die visumfreie Einreise in die Union sollte jedoch nicht dazu instrumentalisiert werden, Einzelinvestitionen als Gegenleistung für die

¹¹⁷ Verordnung über die Anwendung des türkischen Staatsbürgerschaftsgesetzes (Amtsblatt vom 6. April 2010, 27544), geändert durch die Verordnung über die Änderung der Verordnung über die Anwendung des türkischen Staatsbürgerschaftsgesetzes (Amtsblatt vom 12. Januar 2017, 29946) und durch die Präsidialverordnung Nr. 106 (Amtsblatt vom 19. September 2018, 30540).

¹¹⁸ Beschluss vom 22. November 2018 über die Kriterien, die Methode und das Verfahren für die Auswahl von Personen, die für die Zwecke der Durchführung spezieller Investitionsprogramme, die für die Geschäfts- und Wirtschaftsinteressen Montenegros von besonderer Bedeutung sind, die montenegrinische Staatsangehörigkeit erwerben können.
<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Die Regelung *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)* ist im Gesetz Nr. 1024 vom 2. Juni 2000 über die Staatsbürgerschaft der Republik Moldau und im Regierungsbeschluss Nr. 786 vom 4. Oktober 2017 über die Erlangung der Staatsbürgerschaft durch Investitionen festgelegt. Am 6. November wurde diese Staatsbürgerschaftsregelung anlässlich der 12. *Global Residence and Citizenship Conference* in Dubai offiziell eingeführt.

Staatsbürgerschaft zu generieren¹²⁰. Die Anwendung derartiger Regelungen wird eingehend berücksichtigt werden, wenn mit Drittstaaten Verhandlungen über eine mögliche Visumfreiheit mit der Europäischen Union aufgenommen werden sollen. Darüber hinaus müssen Drittstaaten, denen von der EU bereits die Visumfreiheit eingeräumt wurde, bei Anträgen auf Erwerb ihrer Staatsbürgerschaft Sicherheits- und Hintergrundprüfungen nach den bestmöglichen Standards durchführen; sollten sie dieser Auflage in gleich welcher Hinsicht nicht nachkommen, könnte die Visumpflicht wieder eingeführt und Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt oder aufgekündigt werden.

Die Kommission wird im Rahmen des Mechanismus zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht die Auswirkungen der in **visumfreien Ländern** angewandten Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren beobachten.

6. Schlussfolgerungen

Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren sind für die Mitgliedstaaten und die Union insgesamt mit Risiken verbunden, unter anderem in den Bereichen Sicherheit, Geldwäsche, Korruption, Umgehung von EU-Vorschriften und Steuerhinterziehung.

Die oben genannten Risiken werden durch Mängel bei der **Transparenz und Verwaltungspraxis** dieser Regelungen weiter verstärkt. Die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie hat ergeben, dass zu den Staatsbürgerschafts- und zu den Aufenthaltsregelungen für Investoren der Mitgliedstaaten nur unvollständige Informationen zur Verfügung stehen. So sind transparente Statistiken über die eingegangenen, bewilligten und abgelehnten Anträge entweder nicht oder nur lückenhaft vorhanden. Darüber hinaus gibt es keine Mechanismen zur Sicherstellung einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, vor allem in Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen. Die Kommission hat Bedenken im Hinblick auf die Risiken, die mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren einhergehen, sowie auf die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten diese Risiken nicht immer ausreichend eindämmen.

Die Kommission wird die Maßnahmen überwachen, die Mitgliedstaaten ergreifen, um Transparenz und verantwortungsvolle Verwaltungspraxis bei der Anwendung ihrer Regelungen sicherzustellen, mit dem Ziel, insbesondere Risiken in Bezug auf Unterwanderung der Wirtschaft durch kriminelle Vereinigungen aus Drittländern, Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung vorzubeugen. Um darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten die Transparenz und Verwaltungspraxis dieser Regelungen verbessern, wird die Kommission eine Sachverständigengruppe einsetzen, die sich eingehend mit Fragen der Transparenz, der Verwaltungspraxis und der Sicherheit befassen wird.

Die Kommission wird in noch größerem Rahmen überwachen, inwieweit diese Regelungen mit dem EU-Recht vereinbar sind, und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen.

¹²⁰ Siehe z. B.: <https://vic.vu/citizenship/> („Key benefits of Vanuatu Citizenship“ [Wesentliche Vorteile der vanuatuischen Staatsbürgerschaft]).