



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/618
Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**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 EU**
[COM(2019)12 final]

Berichterstatter: **Jean-Marc ROIRANT**

Befassung	Europäische Kommission, 12/03/2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	15/10/2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	30/10/2019
Plenartagung Nr.	547
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	213/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Forderung nach dem Auslaufen aller Regelungen für Investoren, die das Europäische Parlament in einem kürzlich vorgelegten Bericht¹ erhebt, und fordert die Mitgliedstaaten auf, dieser Empfehlung zu folgen oder überzeugende Argumente und Fakten dafür vorzulegen, warum sie der Empfehlung nicht folgen.
- 1.2 Bis dies der Fall ist und um den Risiken entgegenzutreten, die die Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union mit sich bringen und die in Abschnitt 3 weiter ausgeführt werden, sollte sich die von der Europäischen Kommission eingesetzte Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten nach Auffassung des EWSA auf folgende Punkte konzentrieren:
- i) Mindeststandards für die Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht und Sicherheitskontrollen, die an das Risikoprofil der Antragsteller im Rahmen der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren angepasst sind und den geltenden EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche entsprechen,
 - ii) Mindestnormen für die Integrität der Abläufe des Systems, einschließlich Maßnahmen für Transparenz- und Verwaltungspraxis sowie Regulierungsmaßnahmen für die Branche gemäß dem geltenden Rechtsrahmen und
 - iii) Leitlinien und Mechanismen für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den zuständigen nationalen Behörden innerhalb der Mitgliedstaaten.
- 1.3 Diese Maßnahmen müssen durch eine genaue Überwachung und Durchsetzung von Sanktionen durch die Kommission unterstützt werden, soweit dies gemäß dem gemeinschaftlichen Besitzstand zulässig ist.
- 1.4 Der EWSA empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine an das hohe Risikoprofil der Antragsteller angepasste Sorgfaltsprüfung ohne Beschränkung der Dauer durchzuführen, d. h. höhere Standards zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, wie in der Fünften Geldwäscherichtlinie² vorgesehen. Dazu gehören insbesondere alle Mittelgeber, wenn dem Antragsteller die Möglichkeit eingeräumt wird, bei seiner Investition auf Dritte zurückzugreifen.
- 1.5 Der EWSA empfiehlt der Kommission, einen Koordinierungsmechanismus einzurichten, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen über erfolgreiche und abgelehnte Anträge auf Verleihung der Staatsbürgerschaft oder Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis auszutauschen. Dies könnte in Form von vernetzten zentralen Registern geschehen, die Informationen über die Sorgfaltsprüfung enthalten, auf die hin ein Antrag abgelehnt wurde, sowie die Gründe für solche Entscheidungen, damit verhindert wird, dass sich abgelehnte Antragsteller an andere Mitgliedstaaten wenden. Bei der Offenlegung der Gründe für die Ablehnung sollten etwaige

¹ [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV\(2019\)0240.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV(2019)0240.pdf).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>.

Bedenken berücksichtigt werden, die Sicherheitsbehörden aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der internationalen Zusammenarbeit zwischen Behörden hegen.

- 1.6 Der EWSA empfiehlt, dass alle Vertreter und Intermediäre, die Dienstleistungen für Antragsteller erbringen, den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche gemäß der 5. Geldwäscherichtlinie unterliegen.
- 1.7 Der EWSA empfiehlt ferner, dass die EU alle Vertreter, die Dienstleistungen für Antragsteller erbringen, auffordert, sich akkreditieren zu lassen und einen Verhaltenskodex einzuhalten, der auf EU-Ebene harmonisierte Mindestkriterien und -anforderungen enthält, damit Vertreter, die es unterlassen, strenge und vertrauenswürdige Dokumentationsunterlagen vorzulegen, bestraft werden können und bei Wiederholung ihre Lizenz/Akkreditierung verlieren.
- 1.8 Der EWSA räumt zwar ein, dass die Behörden möglicherweise spezialisierte Agenturen mit der Durchführung der erforderlichen Kontrollen beauftragen müssen, betont aber, dass die Hauptverantwortung für die Annahme oder Ablehnung von Antragstellern nach wie vor bei den Behörden liegen muss. Darüber hinaus müssen die Behörden Maßnahmen ergreifen, um Interessenkonflikte oder Bestechungsrisiken zu vermeiden. Insbesondere sollten die Agenturen nach wirksamen Grundsätzen der Auftragsvergabe ausgewählt werden, bei denen die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen Vorrang vor den Ausführungskosten hat. Die Vermarktung der Regelungen und die Erbringung zusätzlicher Dienstleistungen für Antragsteller sollten ihnen nicht gestattet sein, und ihre Vergütung darf nicht vom Ergebnis des Antragsverfahrens abhängen.
- 1.9 Entscheidend ist ebenfalls, dass jeder Bericht über verstärkte Überprüfungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, in dem Risiken festgestellt werden, mit der zuständigen Behörde erörtert wird, um sicherzustellen, dass alle betroffenen Mitgliedstaaten ein umfassendes Bild von der Art und dem Umfang des vorhandenen Risikos haben und vollständig überblicken können, inwieweit die von der Agentur verwandten Quellen und Recherchemethoden den Grundsätzen bewährter Praxis entsprechen. Angemessene Notizen und Unterlagen zu Entscheidungen sollten so lange aufbewahrt werden, wie im Hinblick auf die Verjährungsfrist für die Fälschung von Dokumenten und Bestechungsdelikte möglich ist.
- 1.10 Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Programme über solide Verwaltungs- und Überwachungsmechanismen verfügen und einer öffentlichen Kontrolle unterliegen. Die Bürger sollten über die Ziele, Risiken und Vorteile unterrichtet werden, die mit den Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren einhergehen. Der EWSA betont, dass die Information der Antragsteller für Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren öffentlich zugänglich sein müssen, und fordert die Kommission auf, den Mitgliedstaaten nahezulegen, Informationen über die Regelungen systematisch zu erfassen und in einem offenen Datenformat auf harmonisierter und vergleichbarer Grundlage zu veröffentlichen.
- 1.11 Der EWSA hält es für wichtig, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige Folgenabschätzungen durchführen, gegebenenfalls Anpassungen vornehmen, die Regelungen von einer unabhängigen

Instanz überwachen lassen und regelmäßig Prüfungen durchführen und die Ergebnisse gemäß den geltenden Vorschriften veröffentlichen.

- 1.12 Die Mitgliedstaaten sollten ferner solide Verfahren für die Meldung von Missständen durch Mitarbeiter und Bürger vorsehen, die Bedenken vorbringen oder Fehlverhalten aufdecken wollen, sowie Verfahren zur Aufhebung der Staatsbürgerschaft und des Aufenthaltsrechts einführen, falls neue Beweise für Korruption oder Kriminalität offengelegt werden. Jeder Beschluss über die Aberkennung der Staatsbürgerschaft sollte im Einklang mit den nationalen und europäischen Vorschriften gefasst werden.

2. Vorgeschichte und wesentlicher Inhalt des Kommissionsberichts

- 2.1 Nationalität ist ein Band zwischen einem Bürger und seinem Staat. Die Staatsbürgerschaft eines Landes beruht traditionell auf dem Abstammungs- (*Ius sanguinis*) oder dem Geburtsortsprinzip (*Ius soli*). Staaten können auch Personen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen oder eine echte Bindung zum Land nachweisen können, die Staatsbürgerschaft verleihen (*Einbürgerung*). Dabei gilt, dass die Person einen ständigen Wohnsitz in dem jeweiligen Mitgliedstaat erwerben und aufrechterhalten muss, um so zu zeigen, dass sie die Absicht hat, einige ihrer Interessen an den betreffenden Mitgliedstaat zu übertragen.
- 2.2 In den letzten Jahrzehnten haben viele EU-Mitgliedstaaten Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren geschaffen, die darauf abzielen, Investitionen im Austausch für Staatsbürgerschafts- oder Aufenthaltsrechte in dem betreffenden Land anzuziehen.
- 2.3 In seiner Entschließung vom 16. Januar 2014³ äußerte das Europäische Parlament seine Besorgnis darüber, dass nationale Programme, die den „direkten oder indirekten unverhohlenen Verkauf“ der Unionsbürgerschaft mit sich bringen, die Idee der Unionsbürgerschaft an sich untergraben. In seiner Aussprache vom 30. Mai 2018 diskutierte das Europäische Parlament verschiedene Risiken in Zusammenhang mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren.⁴ Das Thema wurde im Sonderausschuss zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (TAX3) des Europäischen Parlaments weiter erörtert. Der Abschlussbericht des Sonderausschusses TAX3⁵ enthält eine Reihe wichtiger Maßnahmen zur Minderung der Risiken, die von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren ausgehen, einschließlich der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, alle bestehenden Regelungen so bald wie möglich auslaufen zu lassen. Die Kommission wird in dem Bericht aufgefordert, bis zur endgültigen Aufhebung der Regelungen die Umsetzung der verstärkten Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden bei den Antragstellern genau zu überwachen, eine bessere Datenerfassung zu gewährleisten und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren.

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁴ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-05-30-ITM-019_DE.html?redirect.

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_DE.html.

- 2.4 Am 23. Januar 2019 veröffentlichte die Kommission einen Bericht⁶, in dem die einschlägigen nationalen Rechtsrahmen und -praktiken untersucht und die wichtigsten Risiken, Herausforderungen und Bedenken im Zusammenhang mit diesen Regelungen beschrieben werden.
- 2.5 Im Bericht der Kommission wird erläutert, dass die Regelungen Risiken in Bezug auf Sicherheit, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Umgehung der EU-Vorschriften bergen. Diese Risiken werden dem Bericht zufolge noch verstärkt durch die fehlende Transparenz im Hinblick auf die Art und Weise, wie einige der Regelungen funktionieren, und durch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren weiter auf ihre Einhaltung des EU-Rechts hin zu überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen. Um dies zu verbessern und konkrete Maßnahmen zur Bewältigung der sich aus den Regelungen ergebenden Herausforderungen zu ermitteln, hat die Kommission eine Gruppe von Sachverständigen eingesetzt, die bereits zweimal in diesem Jahr zusammengetreten ist, um die Risiken, die sich aus den Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ergeben, zu prüfen und Abhilfemaßnahmen festlegen.
- 2.6 Die meisten dieser Regelungen wurden in der Zeit nach der Finanzkrise 2007 eingeführt. In einer Reihe europäischer Länder, die sehr unter der Krise gelitten haben und leiden, werden sie wohl als Möglichkeit zur Wiederbelebung der Wirtschaft gesehen. Beim Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen zwischen den Ländern hat dies möglicherweise dazu geführt, dass unterschiedliche Normen und angewandt wurden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 **Risiken und Gefahren für die EU**

- 3.1.1 Der EWSA begrüßt den Bericht der Kommission, der eine fundierte Analyse und eine klare Darstellung der verschiedenen Risikoarten enthält, die von diesen Regelungen für alle EU-Bürger und die EU als Ganzes ausgehen. Insbesondere wird gezeigt, dass Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren, wenn sie nicht angemessen umgesetzt werden, mit Risiken wie Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung sowie mit Sicherheitsrisiken verbunden sein können, was entsprechende Gefahren sowohl für die einzelnen Mitgliedstaaten, die solche Programme betreiben, als auch für die gesamte EU mit sich bringt.
- 3.1.2 Nach Ansicht des EWSA stellt sich bei einigen dieser Regelungen möglicherweise die Frage, ob sie mit den Grundsätzen und Zielen der EU, einschließlich des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, vereinbar sind.

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf.

3.2 Keine Unterscheidung zwischen Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren

- 3.2.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass bei der Art und Weise, wie mit den Risiken von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren umgegangen wird, kein Unterschied gemacht werden sollte.
- 3.2.2 Obwohl sich die Folgen der Erteilung eines Reisepasses oder eines Visums in Bezug auf die damit einhergehenden Rechte erheblich unterscheiden, bringen beide Arten von Regelungen Sicherheitsrisiken in gleicher Höhe mit sich und sollten deshalb mit risikomindernden Maßnahmen ähnlich hoher Standards einhergehen. Dies ist besonders wichtig, um zu verhindern, dass die mit den höchsten Risiken behafteten Antragsteller im Rahmen von Staatsbürgerschaftsregelungen zu Aufenthaltsregelungen wechseln.
- 3.2.3 Auch wenn Aufenthaltsregelungen für Investoren aufgrund ihres vorübergehenden Charakters weniger riskant zu sein scheinen, so fungieren sie auch als Tor zum dauerhaften Aufenthaltsstatus. In einigen Ländern können Personen mit einem Aufenthaltsvisum für Investoren schon nach wenigen Jahren den ständigen Aufenthalt oder die Staatsbürgerschaft beantragen.

3.3 Geldwäsche- und Korruptionsrisiken

- 3.3.1 Im Bericht der Kommission wird hervorgehoben, wie Risikobereitschaft in Verbindung mit mangelhaften Sicherheits- und Sorgfaltsprüfungen bei Antragstellern korrupten Personen Tür und Tor zur EU öffnen könnte.
- 3.3.2 Im Bericht der Kommission wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass es eine Reihe von potenziellen Schlupflöchern und Grauzonen in Bezug auf die Sicherheits- und Sorgfaltsprüfungen gibt. Insbesondere werden im Bericht Bedenken hinsichtlich der Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen durch die nationalen Behörden und die Art der Wechselwirkung mit den EU-Vorschriften geäußert.
- 3.3.3 Der EWSA stellt fest, dass es trotz des hohen Risikoprofils der Antragsteller im Allgemeinen keine systematische Durchführung verstärkter Überprüfungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht gibt. Darüber hinaus unterliegen Familienangehörige oder dritte Mittelgeber, die Kapital zur Unterstützung des Antragstellers bereitstellen, nicht systematisch den Sorgfaltsprüfungen und -kontrollen.
- 3.3.4 Der EWSA stellt fest, dass eines der wichtigsten Argumente für diese Programme die beschleunigte Einbürgerung oder der beschleunigte Erhalt des Aufenthaltstitels – manchmal innerhalb weniger Monate – ist. Damit wird üblicherweise explizit geworben. Das Profil und die Herkunft der Antragsteller erschweren es jedoch oft, innerhalb der vorgesehenen Frist eine angemessene Sorgfaltspflicht- und Sicherheitsprüfung durchzuführen und zuverlässige Berichte mit Unternehmensinformationen zu erstellen.

- 3.3.5 Fehlende Mindeststandards deuten darauf hin, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen wählerisch sind, was Zweifel an der Strenge der bei Antragstellern durchgeführten Prüfungen und Kontrollen nährt.
- 3.3.6 Einige Mitgliedstaaten, die Aufenthaltsregelungen für Investoren anbieten, verfügen anscheinend nicht über ein Verfahren, um proaktiv auf Sicherheitsbedenken einzugehen, die erst nach der Erteilung des Wohnsitzes auftreten können.
- 3.3.7 Der EWSA betont ferner, dass ein erhebliches Risiko der Umgehung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche besteht, da die Intermediäre und Einrichtungen, über die die von den Antragstellern gezahlten Mittel fließen, nicht als Verpflichtete im Sinne der Vierten und Fünften Geldwäscherichtlinie gelten. Darüber hinaus verlangen nicht alle Mitgliedstaaten, dass die Investitionen über eine inländische Bank getätigt werden, die den Verpflichtungen der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche unterliegt, und wenn die Zahlungen in bar direkt an staatliche Einrichtungen erfolgen, fallen sie ebenfalls nicht unter die EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche.

3.4 Mängel in Bezug auf Verwaltung und Transparenz

- 3.4.1 Der EWSA befürchtet, dass unzureichende Rechenschaftspflicht und begrenzte Transparenz bei Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren auch die Korruption verstärken können. Aufgrund des Mangels an Transparenz und Integrität sind auch der Staat selbst und staatliche Bedienstete Korruptionsrisiken ausgesetzt. Zu den strukturellen Schwächen von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren können gehören: weite Ermessensspielräume bei der Entscheidungsfindung, fehlende angemessene unabhängige Kontrollen und die Gefahr von Interessenkonflikten der privaten Vertreter und Intermediäre, die sowohl am Verfahren für die Beantragung als auch für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten beteiligt sind.
- 3.4.2 Der EWSA ist besonders besorgt darüber, dass derartige strukturelle Schwächen und Intransparenz in einem Bereich, der einen hohen Cashflow generiert und dessen Kunden sehr vermögend sind, die Gefahr mit sich bringen können, dass die Regierung unzulässiger Beeinflussung, Machtmissbrauch und Bestechung ausgesetzt wird. Diese Regelungen führen also nicht nur zu der Gefahr, dass korrupte Personen in die Mitgliedstaaten gelangen, sondern auch zur Gefahr der Korruption von Behörden selbst.
- 3.4.3 Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass die Behörden in einigen Staaten selbst die Sorgfaltspflicht übernehmen, während sie in anderen spezialisierte Agenturen mit der Durchführung der Kontrollen beauftragen können, die dann in die endgültige Entscheidung einfließen. Er stellt ferner fest, dass die Hauptverantwortung für die Annahme oder Ablehnung von Anträgen in jedem Fall weiterhin bei der jeweiligen Regierung liegen muss, wobei sie die Ergebnisse der Sorgfaltspflichtprüfung in ihrer Entscheidung zu beachten hat. Der EWSA warnt vor möglichen Risiken von Interessenkonflikten und Bestechung in den Fällen, in denen dieser wichtige Schritt des Antragsverfahrens an spezialisierte Agenturen übertragen wird, und ist der Auffassung, dass die Agenturen vom Staat nicht mit der Durchführung von Sorgfaltsprüfungen

bei Antragstellern beauftragt werden dürfen, wenn sie gleichzeitig Dienstleistungen für diese erbringen und sie beraten.

3.4.4 Der EWSA erwartet die Vorlage zusätzlicher offizieller Zahlen, die Aufschluss über das Ausmaß des Problems geben (Umfang der Investitionen, Zahl der Antragsteller, Begünstigte, Nationalitäten, Höhe und Auswirkungen der Investitionen usw.), und bedauert, dass selbst grundlegende Informationen über Antragsteller für Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren und ihre Investitionen trotz des zunehmenden öffentlichen Interesses weiterhin mit dem Schleier der Geheimhaltung umhüllt werden.

3.5 Die EU-Dimension

3.5.1 Im Bericht der Kommission wird die EU-Dimension des Problems hervorgehoben. Die EU wird nicht nur als entscheidendes Verkaufsargument genutzt, um Investoren anzuziehen, auch kann die Entscheidung eines Mitgliedstaats, einen Pass oder ein Visum zu gewähren, sich nachteilig auf andere Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes auswirken, da durch diese Entscheidung Zugang zum gesamten Schengen-Raum und zum gesamten Binnenmarkt gewährt wird.

3.5.2 Der EWSA teilt die Ansicht, dass das Ansehen der Unionsbürgerschaft sowie die gemeinsamen Rechte und Werte gefährdet sind, und bekräftigt die Position des Parlaments und die Worte einer ehemaligen Kommissarin⁷, wonach die EU-Staatsangehörigkeit nicht zum Verkauf stehen sollte.

3.5.3 Folglich betrifft die Gewährung der Staatsbürgerschaft und eines Aufenthaltstitels – die Vorteile, die damit einhergehen, die ethischen Auswirkungen und Risiken – alle EU-Bürger. Der EWSA stellt fest, dass die EU-Bürger dennoch keine Vorstellung davon haben, wie diese Systeme funktionieren, wie ihre nationalen Regierungen die unvermeidlichen Risiken der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren mindern können oder auch nicht und wohin die im Rahmen dieser Regelungen getätigten Investitionen letztlich fließen.

3.5.4 Der EWSA erkennt an, dass das Fehlen harmonisierter Normen und Praktiken auf EU-Ebene einen Wettlauf nach unten in Bezug auf Sorgfaltspflichten und Transparenz und den „Kauf“ einer Staatsangehörigkeit durch zwielichtige Personen bei verschiedenen Staaten fördern kann. Im Bericht der Kommission wird hervorgehoben, dass dieses Risiko sogar noch größer wird, weil die Mitgliedstaaten einander derzeit nicht über Anträge auf Einbürgerung im Rahmen von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren konsultieren oder Informationen austauschen. In der Praxis bedeutet dies, dass ein in einem Mitgliedstaat wegen Sicherheitsrisiken und Geldwäsche abgelehnter Antrag in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise erfolgreich sein kann. Nach Auffassung des EWSA sollten die Mitgliedstaaten deshalb festlegen, dass im Rahmen von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren bei der Antragstellung auch ein gültiges Schengenvisum vorgelegt wird.

⁷ https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm.

3.5.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren zwar von Land zu Land unterschiedlich funktionieren, dass ein Einzelfallansatz, der auf die in den einzelnen Ländern festgestellten spezifischen Probleme ausgerichtet ist, jedoch nicht ausreicht, sondern vielmehr ein koordinierter Ansatz auf EU-Ebene erforderlich ist, um dieses Problem anzugehen.

3.6 Steuerhinterziehung und sonstige Risiken

3.6.1 Wie das Europäische Parlament⁸ und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁹ kürzlich dargelegt haben, können Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren zu Zwecken der Steuerhinterziehung missbraucht werden, da Investoren ermöglicht wird, den steuerlichen Wohnsitz in ihrem Heimatland zu behalten und gleichzeitig von den Steuervorteilen im Rahmen der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen zu profitieren.

3.6.2 Die Programme, die den Zugang zu besonderen Steuerregelungen ermöglichen, wurden als besonders risikoreich eingestuft und führen demnach wahrscheinlich zu Steuerhinterziehung. Insbesondere bieten sie Einzelpersonen die Möglichkeit, die Berichterstattung nach dem gemeinsamen Melde- und Sorgfaltsstandard (CRS) zu umgehen. Die OECD hat zwei EU-Mitgliedstaaten in die Liste der Länder aufgenommen, deren Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren ein hohes Risiko für die Integrität des CRS darstellen¹⁰.

3.6.3 In der in den Ziffern 2.3 und 3.6.1 erwähnten Studie des Europäischen Parlaments werden weitere Arten von Risiken infolge von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren herausgestellt, etwa makroökonomische Risiken aufgrund der Schwankungen bei dieser Art von Investitionsströmen, sozioökonomische Risiken aufgrund der Inflation auf dem Immobilienmarkt oder auch politische Risiken, einschließlich des Risikos einer Abnahme des Vertrauens in die EU-Institutionen und der Schädigung des Ansehens der EU-Staatsangehörigkeit und damit einer möglichen Gefährdung der künftigen Mobilität und Freizügigkeit der EU-Bürger. Außerdem wird die Gefahr herausgestellt, dass die Diskriminierung einzelner Gruppen von Migranten zunimmt. Es ist daher wichtig, dass die Mitgliedstaaten erläutern, welche Risiken sie angesichts des erwarteten Nutzens und der erwarteten Auswirkungen auf sich zu nehmen bereit sind, und dass sie regelmäßige Folgenabschätzungen durchführen, um sicherzustellen, dass der Nutzen die Risiken überwiegt.

8 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf).

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

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

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 **Rolle des Privatsektors**

- 4.1.1 Der EWSA stellt fest, dass in Bezug auf die Rolle privater Unternehmen bei der Steuerung von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen zwei Arten von Unternehmen zu unterscheiden sind: Erstens Unternehmen, die vom Staat mit der Verwaltung des Programms beauftragt werden, Anträge bearbeiten und Antragsteller prüfen, und zweitens Unternehmen, die Dienstleistungen für Investoren erbringen und ihnen bei der Antragstellung helfen, unabhängig davon, ob sie akkreditiert sind oder nicht.
- 4.1.2 Der EWSA erkennt zwar an, dass vom Staat beauftragte private Unternehmen eine nützliche Rolle bei der Durchführung von Sorgfaltspflichtprüfungen der Antragsteller, notwendiger Hintergrundprüfungen und der Erstellung von Berichten mithilfe von Informationsbeschaffung und Datenanalyse spielen können, warnt aber davor, diese Unternehmen mit der Risikobewertung oder Entscheidungsfindung zu beauftragen. Der EWSA weist nachdrücklich darauf hin, dass diese Verantwortung bei den zuständigen Behörden liegen muss.
- 4.1.3 Der EWSA ist zutiefst besorgt darüber, dass EU-Rechte und die EU-Staatsbürgerschaft als Ware zum Verkauf angeboten werden. Er ist auch äußerst besorgt, dass es zu einem Interessenkonflikt kommen kann, wenn Unternehmen, die mit der Prüfung von Antragstellern beauftragt wurden, auch damit verbundene kommerzielle Tätigkeiten ausüben oder zusätzliche Dienstleistungen für potenzielle Investoren erbringen.
- 4.1.4 Was private Akteure und Unternehmen betrifft, die Dienstleistungen für Antragsteller im Rahmen von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren erbringen, so bedauert der EWSA, dass die Unternehmen und Personen, die in der Branche der Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsprogramme für Investoren tätig sind, trotz des Risikoprofils ihrer angestrebten Kunden nicht systematisch einer gesetzlichen Regelung unterliegen und auch nicht als Verpflichtete im Sinne der Geldwäscherichtlinien gelten.
- 4.1.5 Darüber hinaus stellt der EWSA fest, dass nicht alle Mitgliedstaaten, die Dienstleistungen für Antragsteller erbringen, eine Akkreditierung und/oder Lizenzierung von Intermediären fordern, d. h. die Verpflichtung, eine Prüfung der fachlichen Qualifikation abzulegen und eine Reihe von Mindestkriterien für die Akkreditierung zu erfüllen, einschließlich der Bestätigung, dass es sich bei den Intermediären um einen reglementierten Beruf handelt, der Offenlegung ihrer Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und einer Interessenerklärung. Der EWSA würde deshalb die Einführung eines obligatorischen Verhaltenskodexes, die Überwachung der reglementierten Berufe durch eine zuständige nationale Stelle sowie die Bereitstellung von Informationen über Angehörige reglementierter Berufe über ein öffentlich zugängliches Register der Dienstleistungserbringer begrüßen.

4.2 Die externe Dimension

4.2.1 Der EWSA ist besorgt über die Risiken, die sich für die EU aus den Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren ergeben, die von Drittländern eingeführt wurden, mit denen die EU Abkommen über die Visumfreiheit geschlossen hat, etwa Beitrittsländer, Länder der Östlichen Partnerschaft und Länder der Karibik und des Pazifischen Raums. Wir unterstützen die Empfehlung der Kommission, die Gewährung der Visumfreiheit an Drittländer an höchstmögliche Standards für die Umsetzung von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren zu knüpfen und bestehende Regelungen für Visumfreiheit im Lichte dieser Standards zu überprüfen.

4.2.2 Der EWSA empfiehlt, dass es im Rahmen der Bemühungen um ein Auslaufen der derzeit geltenden Regelungen in der EU Beitrittsländern nicht gestattet sein sollte, nach ihrem Beitritt Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren anzuwenden, damit zusätzlich zu den derzeit geltenden Regelungen keine neuen hinzukommen.

Brüssel, den 30. Oktober 2019

Luca Jahier
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
