

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Norbert Kleinwächter, Siegbert Droese, Martin Hebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/16613 –**

Handel mit „Golden Visa bzw. Golden Passport“ in der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Zugang zu langfristigen Aufenthaltsgenehmigungen oder Staatsbürgerschaften in EU-Ländern ermöglichen die sogenannten „Golden Visa“ (vgl. www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/europaeische-union-golden-visa-programme-aufenthaltsgenehmigungen-5vor8). Voraussetzung ist die Bereitstellung von Investitionen durch die Antragsteller in entsprechenden Programmen der jeweiligen EU-Länder (residence by investment, citizenship by investment). Der Handel mit diesen Aufenthaltstiteln für Wohlhabende wird inzwischen in 13 EU-Ländern praktiziert (The Guardian, 22. Januar 2019, www.theguardian.com/world/2019/jan/22/golden-visa-schemes-pose-risk-to-eu-security-brussels-to-say). 25 Mrd. Euro wurden durch „Golden Visa/Golden Passports“ in den letzten zehn Jahren nach Schätzungen in der EU insgesamt eingenommen (ebd.). Der Handel mit permanenten Aufenthaltsgenehmigungen oder gar Staatsbürgerschaften wird in einigen Ländern von eigens darauf spezialisierten Unternehmen betrieben, die damit beträchtliche Umsätze erzielen (www.forbes.com/sites/daviddawkins/2019/07/22/the-worlds-wealthiest-embrace-covert-and-secretive-service-granting-golden-passports-to-uk-and-eu/#426acf54188f). Insbesondere für neue EU-Mitglieder stellt dieser Handel eine lukrative Einnahmequelle dar. So erwirtschaftete Zypern 6,6 Mrd. Euro mit dem Verkauf von Staatsbürgerschaften. Malta etwa bestreitet mit den Einnahmen (2017/2018) von 260 Mio. Euro (Investment Migration Insider, www.imidaily.com) 2,5 Prozent seines Bruttosozialproduktes.

Eine im Herbst 2017 ermordete maltesische Journalistin, die zu „Golden Visa“ recherchiert hatte, sah in dem Programm aber auch ein Einfallstor für Schwarzgeld in die EU (www.theguardian.com/world/2019/jan/22/golden-visa-schemes-pose-risk-to-eu-security-brussels-to-say). Transparency International fand bereits in einer Serie von Untersuchungen heraus, dass der freie Zugang zum Schengen-Raum und zur EU-Staatsbürgerschaft durch diese Programme Korruption und organisiertem Verbrechen Tür und Tor öffnet (Politics and government. Golden Visa programmes in Europe pose major corruption risk. Issued by Transparency International Secretariat, 5 March 2018 www.transparency.org/news/pressrelease/golden_visas_programmes_in_europe_pose_major_corruption_risk). Dieses Problem betrifft aufgrund der offenen Grenzen in Europa alle Schengen-Länder. 87 Prozent der in Malta eingebürgerten Investoren haben das Land verlassen und halten sich in einem anderen EU-Land

auf. Insbesondere die EU-Länder, die in dem Korruptionsindex schlecht abschneiden – neben Malta sind dies Griechenland, Ungarn, Zypern und Spanien (Transparency International. Corruption Perception Index. www.transparency.org/cpi2018/Eurostat%2024.%20Juni%202019) – generieren mit dem Passhandel die höchsten Umsätze (Investment Migration Insider, www.imidaily.com). Auch Anwärter auf die EU-Mitgliedschaft mit aus Sicht der Fragesteller noch ausgeprägteren Korruptionswerten wie Albanien sind im Hinblick auf die Beitrittsperspektive bereits in den Handel mit ihren landeseigenen Pässen eingestiegen. Es steht aus Sicht der Fragesteller zu erwarten, dass das neue Einbürgerungsprogramm von Montenegro nach dem beabsichtigten Beitritt auch Geschäftsleuten von zweifelhaftem Ruf künftig unbegrenzten Zugang zum Schengenraum gewähren wird (Balkan Insights: Montenegro Renews Plan to Offer Passports to Investors. www.balkaninsight.com/2018/07/27/montenegro-renew-bid-to-offer-passports-for-investors-07-27-2018/). Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, Stephan Mayer, bezeichnete das „economic citizenship“ Montenegros als offene Provokation gegen die Politik der europäischen Integration (www.balkaninsight.com/2010/08/11/germans-criticise-montenegrin-citizenship-plan/). Kritisiert werden die Einbürgerungsprogramme vor allem, weil sie Schlupflöcher für Steuerhinterziehung bieten. Die OECD hat wegen der Dringlichkeit der Problematik Präventionsrichtlinien veröffentlicht (OECD, Preventing Abuse of Residence by Investment Schemes to circumvent the CRS, 19 February – 19 March 2018).

Abgesehen von den kriminellen Aspekten, wie Steuerhinterziehung und Geldwäsche, stehen inzwischen auch negative wirtschaftliche Effekte in der Kritik. Ein großer Teil des Investorengeldes fließt in den ohnehin schon angespannten Immobiliensektor und treibt die Immobilienpreise noch weiter in die Höhe (vgl. EPRS study, a. a. O.). Es gibt kaum Informationen darüber, wer die Investitionen tätigt und auf diesem Wege dauerhaft in die EU gelangt. Eine Anfrage der portugiesischen Europaabgeordneten Ana Gomes etwa zur Identität der Antragsteller in ihrem eigenen Land wurde nur unbefriedigend beantwortet (Die Zeit, 14. März 2018, www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/europaeische-union-golden-visa-programme-aufenthalts-genehmigungen-5vor8). Bekannt wurde jedoch, dass zwei Drittel der in Portugal erteilten Aufenthaltsgenehmigungen in den letzten Jahren an Chinesen gingen. In Malta waren dies 60 Prozent (Investment Migration Insider, a. a. O.). EU-weite Statistiken über die Herkunft der Antragsteller gibt es nicht. Es gibt jedoch Schätzungen, die sich aus Informationsquellen einiger EU-Länder ergeben, nach denen neben Chinesen Russen und Araber am stärksten vertreten sind (Investment Migration Insider, a. a. O.).

Nachdem die Praxis der „Golden Visa“ im EU-Parlament schon länger kritisiert wird, sieht nun auch die EU-Kommission in der Intransparenz bei der Vergabepaxis ein Problem (Citizenship by Investment and Residency by Investment schemes in the EU. State of play, issues and impacts. EPRS Study, October 2018 www.europarl.europa.eu/cmsdata/155728/EPRS_STUD_627128_Citizenship%20by%20Investment%20_FINAL.pdf). Aufgrund fehlender Angaben über die Personen, die auf dem Wege der „Golden-Visa“-Praxis in die EU gelangen, entstehen für die Staatengemeinschaft Sicherheitsrisiken. Die Studie des Europaparlaments (ebd.) warnt vor importierter Kriminalität. Eine Kommission wurde eingesetzt, um die Handhabung der Regelungen in den einzelnen Ländern zu überwachen. EU-Parlamentarier sehen jedoch in den Aktivitäten halbherzige Maßnahmen, die nichts bewirken könnten (The Guardian, 23. Januar 2019, www.theguardian.com/world/2019/jan/23/eu-crackdown-golden-visas-criticised-half-hearted).

1. Hat die Bundesregierung Kenntnis von dem in der EU praktizierten Handel mit „Golden Visa/Golden Passports“ (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
 - a) Wenn ja, welche konkreten Kenntnisse hat sie?
 - b) Wenn nein, wie erklärt sich die Bundesregierung das Fehlen entsprechender Informationen, und welche Maßnahmen könnten aus Sicht der Bundesregierung zu mehr Transparenz im innereuropäischen Visa-Handel beitragen?

Die Bundesregierung hat Kenntnis von der Vergabe von „Golden Visa“ bzw. „Golden Passports“ durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es wird insoweit auf den Bericht der Europäischen Kommission vom 23. Januar 2019 verwiesen (www.ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 Bezug genommen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die fehlende Transparenz (siehe Vorbemerkung der Fragesteller) der „Golden Visa/Golden Passport“-Praxis hinsichtlich der europäischen Werte?

Die durch die „Golden Visa/Golden Passports“ aufgeworfenen Fragen von Transparenz sind Gegenstand der durch die Europäische Kommission eingesetzten Expertengruppe, die im Spannungsfeld staatlicher Zuständigkeit und Eigenverantwortung bei Fragen der Staatsangehörigkeit und der Erteilung nationaler Visa sowie Aufenthaltstitel und der grundstrukturellen Verfasstheit der Europäischen Union agiert. Die Bundesregierung begrüßt die Einsetzung dieser Expertengruppe sowie den Ansatz, entsprechende Programme kritisch zu hinterfragen. Die Bundesregierung wird die weiteren Arbeiten aktiv begleiten.

3. Hat die Bundesregierung Kenntnis über den wachsenden Handel mit Pässen in künftigen Beitrittsländern, insbesondere Montenegro (vgl. Vorbemerkung S. 2 und Balkan Insights: Montenegro Renews Plan to Offer Passports to Investors. www.balkaninsight.com/2018/07/27/montenegro-renew-bid-to-offer-passports-for-investors-07-27-2018/)?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese Aktivitäten im Hinblick auf den Beitritt dieser Länder?

Nach Kenntnis der Bundesregierung betreibt Montenegro seit dem 1. Januar 2019 ein Programm, in dessen Rahmen ausländische Investoren ab einer Investitionssumme von 250.000 Euro die montenegrinische Staatsangehörigkeit erhalten können. Das Programm soll Ende 2021 auslaufen und ist aktuell auf 2.000 Fälle limitiert. Nach Informationen der Bundesregierung gab es bis Mitte Januar 2020 insgesamt vier Fälle im Zuge dieses Programms, wobei nur in einem Fall die montenegrinische Staatsbürgerschaft an einen Nicht-EU-Bürger verliehen wurde. Das Programm setzt einen Nachweis über die Herkunft der eingesetzten Gelder sowie die Vorstrafenfreiheit des ausländischen Antragstellers voraus. Die Bundesregierung verfolgt das Programm aufmerksam und erwartet die Einhaltung aller Standards der Europäischen Union. Hinsichtlich der Auswirkungen auf den Beitrittsprozess wird ergänzend auf den Länderbericht der Europäischen Kommission zu Montenegro vom 29. Mai 2019, Seite 31 f. (www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf) hingewiesen.

4. Sieht die Bundesregierung Gefahren durch „Citizenship by Investment“ für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch die fehlende Kontrolle der Einwanderung über die Investorenprogramme?

Fragen der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Bundesrepublik Deutschland durch „Citizenship by Investment“-Programme sind Gegenstand der Beratungen der Expertengruppe. Die Mitgliedstaaten können durch einen verbesserten Informationsaustausch und ein vermehrtes Abfragen von Datenbanken und Rastern Sicherheitsüberprüfungen der Antragsteller intensivieren. Erkenntnisse über konkrete Gefährdungen liegen nicht vor.

5. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Investitionsvolumen durch „Golden Passport“-Inhaber im Immobiliensektor in Deutschland?

Plant die Bundesregierung Gesetzesinitiativen, die die Ankurbelung der Immobilienpreisspirale durch ausländische Investitionen wirksam bekämpfen?

Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse zum Investitionsvolumen durch „Golden Passport“-Inhaber im Immobiliensektor in Deutschland.

Die Bundesregierung kann aufgrund der ihr vorliegenden Daten keine Aussage dazu treffen, wie sich die Investitionen einzelner Käufergruppen auf die Preisentwicklung auswirken. Nach Einschätzung des Ausschusses für Finanzstabilität ist die Preisentwicklung vor allem auf eine anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum zurückzuführen. Diese wird begünstigt durch den hohen Beschäftigungsstand, gute Einkommensaussichten und niedrige Zinssätze für Wohnungsbaukredite (siehe Sechster Bericht des Ausschusses für Finanzstabilität an den Deutschen Bundestag, S. 23, verfügbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/05/2019-05-27-AFS-Bericht-Bericht.pdf;jsessionid=27A1C4DC0B6A7D59B276019B013CF98E?__blob=publicationFile&v=3).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 36 auf Bundestagsdrucksache 19/12955 verwiesen.

6. Sind nach Auffassung der Bundesregierung die Geldwäscherichtlinien der EU wirksame Instrumente, Geldwäsche durch Missbrauch der „Golden Visa/Golden Passport“-Programme zu verhindern?

7. Welche Instrumente zur Verhinderung von Geldwäsche in Deutschland plant die Bundesregierung?

Wie erfolgreich sind die existierenden Instrumente in den in Frage stehenden Fällen?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die letzte Änderungsrichtlinie zur EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie [EU] 2018/843) adressiert mit der Ergänzung des Anhangs III um Nr. 1g die mit Golden Visa zusammenhängenden Risiken. Danach wird den nach dem Geldwäscherecht Verpflichteten auferlegt, Investitionen aus entsprechenden Programmen als Faktor für ein potentiell höheres Risiko in Bezug auf Geldwäsche zu berücksichtigen. Die Änderungsrichtlinie ist in deutsches Recht – Anlage 2 Nr. 1 zum Geldwäschegesetz – umgesetzt worden. Die Änderung des Geldwäschegesetzes ist zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Zu der eingesetzten Expertengruppe der Europäischen Kommission wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

8. Sind der Bundesregierung kriminelle Aktivitäten von Investoren in Deutschland bekannt, die über die Investorenprogramme von Malta, Zypern, Griechenland, Ungarn, Spanien, Portugal in die EU gelangt sind?

Der Bundesregierung liegen Erkenntnisse zu solchen Aktivitäten nicht vor.

9. Sind der Bundesregierung Fälle von Steuerhinterziehung durch Inhaber von „Golden Passports/Golden Visa“ in Deutschland bekannt (wenn ja, bitte nach Einreise- und Herkunftsland auflisten)?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse zu Fällen von Steuerhinterziehung in Deutschland durch den genannten Personenkreis vor.

10. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der OECD, dass Investorenprogramme für Steuerhinterziehung missbraucht werden (vgl. S. 33 der Studie)?
 - a) Wenn ja, inwieweit unterstützt die Bundesregierung die von der OECD angeregte Entwicklung und Durchsetzung entsprechender Maßnahmen?
 - b) Welche Maßnahmen wurden bisher mit welchem Erfolg implementiert?

Zu einem möglichen Missbrauch der Investorenprogramme zur Steuerhinterziehung in Deutschland wird auf die Antwort auf Frage 9 verwiesen. Eine Einschätzung, ob diese Programme in anderen Ländern zur Steuerhinterziehung missbraucht werden, ist der Bundesregierung nicht möglich.

Im Übrigen unterliegt der genannte Personenkreis hinsichtlich seines Einkommens und seiner kommerziellen Aktivitäten in Deutschland dem allgemein geltenden deutschen Steuerrecht. Spezielle gesetzliche Regelungen zur steuerlichen Prüfung der Beteiligten an Investorenprogrammen gibt es nicht.

11. Sieht die Bundesregierung in der fehlenden Standardisierung der unterschiedlichen nationalen Regelungen für Visa- und Einbürgerungsprogramme „Citizenship by Investment“ und „Residency by Investment“ in der EU Probleme?

Wenn ja, wann, und wie hat sie sich im Europäischen Rat für koordinierende Maßnahmen zwischen den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt?

Die „Citizenship und Residency by Investment“-Programme bewegen sich in einem grundsätzlichen rechtlichen Spannungsfeld zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten: Einerseits ist es der Kernbereich der Zuständigkeit eines jeden Mitgliedstaates, zu bestimmen, wen er als staatsangehörig betrachtet. Andererseits werden mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates auch Rechtsstellungen der Europäischen Union vermittelt, vor allem Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit.

Ein Aufenthaltstitel eines Mitgliedstaates erlaubt es dem Inhaber, frei im Schengenraum zu reisen. Das Thema ist auch Gegenstand der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Visa, in welcher die Bundesregierung vertreten ist.

12. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, grenzüberschreitende Aktivitäten von Investoren mit gekaufter EU-Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsgenehmigung zu kontrollieren?

Wenn ja, welche staatlichen oder supranationalen Maßnahmen wären nach Kenntnis der Bundesregierung für entsprechende Kontrollen geeignet?

Ziel der eingesetzten Expertengruppe der Europäischen Kommission und der Bundesregierung ist es unter anderem, einen hohen Sicherheitsstandard im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu gewähren. Dies soll durch ein vermehrtes Abfragen von Datenbanken und einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vor der Einreise von Investoren mit Golden Visa/Golden Passports geschehen. So werden der Unionsbürgerschaft und der Freizügigkeit widersprechende Kontrollen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vermieden.

13. Ist die Bundesregierung in der von der EU Kommission eingesetzten Untersuchungskommission (vgl. Vorbemerkung, letzter Absatz) vertreten?

Ja.

14. Welche Fortschritte hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Untersuchungskommission (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller, letzter Absatz) erzielt?

Wurden einzelnen Ländern, wie zum Beispiel Malta, Auflagen gemacht, und wenn ja, welche, wie werden sie umgesetzt, und mit welchem Erfolg?

Die Expertengruppe hat im Jahr 2019 in vier Sitzungen gemeinsame Leitlinien der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerflucht und Korruption sowie in Bezug auf die Abfrage von Sicherheitssystemen entwickelt. Diese Leitlinien sollen im Jahr 2020 finalisiert und Maßnahmen zur Umsetzung angestoßen werden.

