

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

CM1710 Kommentar zur Definition von Drittstaatsangehörigen in dem Kommissionsvorschlag eines ECRIS-TCN

2. Oktober 2017

Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats dürfen nicht wie Unionsbürger zweiter Klasse behandelt werden

Im Juni 2017 hat die Europäische Kommission die Einführung eines zentralisierten Systems für den Austausch von Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (TCN), das ECRIS-TCN, vorgeschlagen.¹ In dem System werden nicht nur Daten wie Name, Nationalität, Geburtsort und -datum, sondern auch biometrische Daten einschließlich Fingerabdrücke und Gesichtsbildern gespeichert.

Dieses zentralisierte System soll das gegenwärtige dezentrale ECRIS-System ergänzen, das den Austausch von Informationen zu Verurteilungen von EU-Bürgern ermöglicht. ECRIS ist seit April 2012 in Kraft. Es ermöglicht den Behörden der Mitgliedstaaten, vom Herkunftsmitgliedstaat eines EU-Bürgers Informationen über dessen frühere Verurteilungen einzuholen. Der Kommission zufolge ist eine separate und zentralisierte Datenbank notwendig, um den Austausch von Informationen über Strafregistereinträge von Drittstaatsangehörigen in der EU zu ermöglichen. Gemäß Artikel 3 lit. g des Vorschlags ist ein „Drittstaatsangehöriger“ im Sinne der betreffenden Verordnung „ein Staatsangehöriger eines anderen Landes als eines Mitgliedstaats, unabhängig davon, ob die Person auch die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats innehat, oder ein Staatenloser oder eine Person, deren Staatsangehörigkeit dem Urteilsmitgliedstaat unbekannt ist“. Das bedeutet, dass EU-Bürger mit doppelter Staatsbürgerschaft, deren zweite Staatsbürgerschaft die eines Drittstaats ist, auch in das zentralisierte ECRIS-System eingeschlossen werden.

Diese Stellungnahme der Meijers Kommission legt dar, aus welchen Gründen die weite Definition eines Drittstaatsangehörigen in diesem Vorschlag gegen Unionsrecht verstößt:

- Die Begründung des ECRIS-TCN ergibt keinen Sinn für Unionsbürger, die auch die Staatsbürgerschaft eines Drittstaats haben.
- Die weite Definition führt dazu, dass Unionsbürgern der Genuss von Vorteilen, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, versagt wird.
- Die weite Definition führt zu einer diskriminierenden Behandlung im Vergleich zu anderen Unionsbürgern. Dies ist insbesondere bedenklich, weil die betroffenen Personen in vielen Fällen Immigranten oder Nachkommen von Immigranten in der Union sind.

Nach diesem Vorschlag wird erstmals eine große Kategorie von Unionsbürgern nicht mehr wie Unionsbürger, sondern wie Drittstaatsangehörige behandelt. Der Vorschlag führt daher de facto das Konzept einer Unionsbürgerschaft erster und zweiter Klasse ein.

Keine ausreichende Rechtfertigung für die Einbeziehung bestimmter Kategorien von EU-Bürgern in das zentralisierte ECRIS-System

Die generelle Begründung von ECRIS-TCN ist, dass im Gegensatz zu Informationen über Bürger eines Mitgliedstaates (siehe Präambel 5) keine Informationen über Drittstaatsangehörige in der Union gesammelt werden, weil Drittstaatsangehörige keine Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben.

¹ COM(2017)344 final.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Diese Begründung kann offenkundig nicht auf EU-Bürger mit doppelter Staatsbürgerschaft übertragen werden. Informationen über ihre Strafregistereinträge werden immer in ihrem jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat verfügbar sein. Die einzige Rechtfertigung für diese neue Definition findet sich in einer Fußnote auf der zweiten Seite des Vorschlags, die folgendermaßen lautet: „Im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag von 2016 (COM(2016) 07 final) gilt der vorliegende Vorschlag auch für Drittstaatsangehörige, die auch die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen; dadurch soll gewährleistet werden, dass die Informationen unabhängig davon ermittelt werden können, ob die zusätzliche Staatsangehörigkeit bekannt ist oder nicht. Siehe S. 12 der Begründung zu dem genannten Vorschlag aus dem Jahr 2016.“² Auf Seite 13 des Kommissionsvorschlags COM(2016) 07 final gibt die Kommission jedoch an: „Diese Definition umfasst nunmehr Verurteilungen, und zwar unabhängig davon, ob sie gegen einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats oder einen Drittstaatsangehörigen ergangen sind. Eine Definition von „Drittstaatsangehöriger“ wird hinzugefügt, um klarzustellen, dass diese Personengruppe auch Staatenlose und Personen, deren Staatsangehörigkeit nicht bekannt ist, mit einschließt.“ Diese Aussagen liefern keine klare, überzeugende und ausreichende Rechtfertigung für den weitreichenden Vorschlag, bestimmte Unionsbürger wie Drittstaatsangehörige zu behandeln.

Dieser Vorschlag wird auch nicht durch die ständige Praxis gestützt. Als in 2004 und den darauffolgenden Jahren neue Staaten Mitglied der EU wurden, wurden die Einträge von Staatsangehörigen dieser Mitgliedstaaten aus den SIS Datenbanken gelöscht, unabhängig davon, ob sie eine zweite Staatsbürgerschaft hatten oder nicht. Die Informationen über polnische Staatsangehörige, die auch die russische oder ukrainische Staatsbürgerschaft hatten, oder über bulgarische Staatsbürger, die gleichzeitig auch türkische Staatsbürger waren, wurden aus dem SIS gelöscht. Jetzt hingegen wird vorgeschlagen, Unionsbürger wie Drittstaatsangehörige zu behandeln.

Unionsbürgern darf der Genuss ihres Status' als Unionsbürger nicht versagt werden

Der Europäische Gerichtshof urteilt seit 2001 in ständiger Rechtsprechung, dass *„der Status eines Unionsbürgers, der dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“*.³ Ein Unionsbürger kann sich sogar in solchen Fällen auf seinen starken Status berufen, in denen er sich nicht auf eine spezifische EU-Regelung stützen kann.⁴ Darüber hinaus ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass ein Unionsbürger sich sogar dann auf seinen Status berufen kann, wenn er von seinem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU keinen Gebrauch gemacht hat. Der Gerichtshof entschied diesbezüglich, dass *„Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegensteht, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“*⁵

In Bezug auf die doppelte Staatsbürgerschaft entschied der Gerichtshof in der Rechtssache *Micheletti*, dass *„die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit es einem Mitgliedstaat verwehren, dem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der zugleich die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzt, diese Freiheit deswegen zu versagen, weil der Betreffende nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmestaats als Staatsangehöriger des Drittstaats*

² Fußnote 2 auf S. 2 von COM(2017)344.

³ EuGH, *Grzelczyk*, 20. September 2001, C-184/99 und kürzlich EuGH, *CS*, 13. September 2016, C-304-14.

⁴ EuGH, *Baumbast and R*, 17. September 2002, C-413/99.

⁵ Z.B. EuGH, *Ruiz Zambrano*, 8. März 2011, C-34/09.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

*gilt.*⁶ Die Definition von Drittstaatsangehörigen in dem Vorschlag hätte den gleichen Effekt, den der Gerichtshof im Urteil *Micheletti* als Verstoß gegen EU-Recht angesehen hat.

Zudem entschied der Gerichtshof in dem Fall *Kahveci & Inan*, dass die Familienangehörigen eines rechtmäßig angestellten türkischen Arbeitnehmers sich auch dann noch auf die Rechte aus dem Assoziierungsabkommen EWG-Türkei berufen können, wenn der Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats unter Beibehaltung der türkischen Staatsbürgerschaft erhalten hat.⁷ Der Gerichtshof urteilte, dass ein türkischer Arbeitnehmer sein Recht auf Familienzusammenführung mit seiner Familie aus dem Assoziierungsabkommen nicht durch die Übernahme der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verliert. Dieser Fall betraf die spezielle Situation eines Drittstaatsangehörigen, der bestimmte Vorteile aus seiner Drittstaatsangehörigkeit ableitete. Die vorgeschlagene Definition von Drittstaatsangehörigen wird den gegenteiligen Effekt haben. Der Unionsbürger wird nicht mehr als Unionsbürger behandelt, weil er auch die Staatsbürgerschaft eines Drittstaats hat. Das würde diesem Unionsbürger den Genuss seiner Rechte aus der Unionsbürgerschaft versagen.

Unionsbürger mit doppelter Staatsangehörigkeit dürfen nicht diskriminiert werden

Gemäß der Definition in der vorgeschlagenen Verordnung wird der Status von Unionsbürgern nicht als fundamentaler Status behandelt, sondern vielmehr missachtet, nur weil der Unionsbürger auch die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats hat. Eine solche Definition ist nicht nur mit Artikel 20 AEUV unvereinbar, sondern auch mit Artikel 18 AEUV, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge verbietet. In *Huber gegen Bundesrepublik Deutschland* wandte der Gerichtshof dieses Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft an, um festzustellen, ob das deutsche Ausländerzentralregister (AZR), das Informationen über EU-Bürger enthält und für Vollstreckungszwecke zugänglich ist, im Einklang mit dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebot steht.⁸ Unter Bezugnahme auf seine gefestigte Rechtsprechung, dass das Diskriminierungsverbot erfordert, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt und dass unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, stellte der Gerichtshof fest, dass eine solche Behandlung nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie auf objektiven Erwägungen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck steht. Wie oben erwähnt, gilt die generelle Begründung von ECRIS-TCN, nämlich das Fehlen eines Mitgliedstaats der Staatsangehörigkeit, nicht für Unionsbürger mit doppelter Staatsangehörigkeit.

Die Diskriminierungen betreffen überwiegend Immigranten und Nachkommen von Immigranten

Das deutsche *Statistische Bundesamt* schätzt, dass im Jahr 2015 zwischen 2 bis 4 Millionen Deutsche eine weitere Staatsbürgerschaft hatten. Aus den Informationen über die weitere Staatsangehörigkeit von 1,7 Millionen Deutschen geht hervor, dass eine Million von ihnen auch die Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Mitgliedstaats hatten und die Hälfte Migranten der ersten Generation waren. Höchstwahrscheinlich besteht die andere Hälfte aus Kindern der Immigranten.⁹ Im Jahr 2015 hatten ca. 3,3 Millionen Franzosen eine zweite Staatsbürgerschaft; 90 Prozent von ihnen waren Immigranten

⁶ EuGH, *Micheletti*, 7. Juli 1992, C-369/90 zur Interpretation der Regelungen zur Niederlassungsfreiheit.

⁷ EuGH, *Kahveci & Inan*, 29. März 2012, C-7/10.

⁸ EuGH, *Huber gegen Bundesrepublik Deutschland*, 16. Dezember 2008, C-524/06.

⁹ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2015, Fachserie 1, Reihe 2.2.2015, S. 9 und 158.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

oder Nachkommen von Immigranten.¹⁰ Aus der offiziellen niederländischen CBS-Statistik geht hervor, dass mehr als eine Million Niederländer eine zweite Staatsbürgerschaft haben. Die große Mehrheit davon sind Immigranten oder Kinder von Immigranten. Schätzungsweise 70 Prozent der Niederländer, die auch die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats haben, hatten die Staatsangehörigkeit eines Staates mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung. Ein erheblicher Teil dieser Unionsbürger kann die Staatsangehörigkeit des Drittstaats aufgrund der Gesetzeslage in dem Drittstaat nicht ablegen. Die vorgeschlagene Ungleichbehandlung von Unionsbürgern mit oder ohne eine weitere Staatsangehörigkeit eines Drittstaats wird eine große Zahl von Unionsbürgern betreffen. In der Praxis wird der Vorschlag überwiegend Unionsbürger mit Migrationshintergrund betreffen. In mehreren Mitgliedstaaten wird die unterschiedliche Behandlung weitgehend entlang ethnischer und religiöser Grenzen verlaufen.

Zusammenfassung: Einbeziehung von Unionsbürgern mit doppelter Staatsangehörigkeit in ECRIS-TCN ist mit der Grundrechtecharta und der ICERD unvereinbar

Die vorgeschlagene Definition ist mit Artikel 21 Absatz 2 der EU-Grundrechtecharta unvereinbar, weil sie eine Ungleichbehandlung von Unionsbürgern mit und ohne Staatsbürgerschaft eines Drittstaats einführt. Der Vorschlag schafft einen Unterschied zwischen Unionsbürgern erster und zweiter Klasse. Die vorgeschlagene Definition ist auch mit Artikel 21 Absatz 1 der Grundrechtecharta unvereinbar, weil sie zu einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Rasse zwischen Unionsbürgern mit Migrationshintergrund und anderen Unionsbürgern und, in bestimmten Mitgliedstaaten, einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Religion führt. Der EGMR hat für die Rechtfertigung einer unmittelbaren oder mittelbaren Ungleichbehandlung aufgrund der Rasse strenge Voraussetzungen aufgestellt.¹¹

Darüber hinaus ist die Definition auch mit Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), der rassistische Diskriminierung durch staatliche Behörden oder Amtsträger verbietet, und Artikel 5 lit. a ICERD, der rassistische Diskriminierung durch Gerichte und sonstige Organe der Rechtspflege verbietet, unvereinbar. Alle EU-Mitgliedstaaten sind an die UN-Rassendiskriminierungskonvention gebunden.

Aus diesen Gründen empfiehlt die Meijers Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat dringend, den Vorschlag abzuändern und die Standarddefinition von Drittstaatsangehörigen in EU-Migrationsrichtlinien zu verwenden, die lautet: „Drittstaatsangehöriger“ bezeichnet „jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 AEUV ist“.¹²

Neben diesem Kommentar hat die Meijers Kommission eine weitere Stellungnahme (CM1711) veröffentlicht, in der sie ihre Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von ECRIS-TCN im Allgemeinen zum Ausdruck bringt.

¹⁰ Le Monde vom 24. Dezember 2015.

¹¹ EGMR, Biao gegen Dänemark, 24. Mai 2016, Nr. 38590/10.

¹² Siehe beispielsweise die Definition in der Richtlinie 2003/86, Richtlinie 2003/109, Richtlinie 2004/114 und, kürzlich, Richtlinie 2016/801.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Über

Die Meijers Kommission ist eine unabhängige Gruppe von Rechtswissenschaftlern, Richtern und Rechtsanwälten, die im Bereich des europäischen und internationalen Migrations-, Flüchtlings-, Straf-, Datenschutz-, Antidiskriminierungs- und Verfassungsrecht berät und informiert. Die Kommission fördert den Schutz der Menschenrechte, den Zugang zu Rechtsmitteln und die demokratische Entscheidungsfindung im europäischen Gesetzgebungsprozess.

Die Meijers Kommission wird durch die niederländische Rechtsanwaltskammer (NOvA), die Stiftung für Demokratie und Medien (Stichting Democratie en Media), das niederländische Flüchtlingswerk (VWN), die Stiftung für Migrationsrecht Niederlande (Stichting Migratierecht Nederland), das niederländische Juristenkomitee für Menschenrechte (NJCM), das Art. 1/Radar Anti-Diskriminierungsbüro und den universitären Flüchtlingsfonds UAF gefördert.

Kontakt:

Tel +31(0)20 362 0505

E-mail post@commissie-meijers.nl

W www.commissie-meijers.nl