

Drittstaatsangehörige

THOMAS GROß

Abstract

Der Begriff hat seinen Ursprung in der völkerrechtlichen Unterscheidung von Vertragsparteien und dritten Staaten. Er wird zur Bezeichnung von Angehörigen von Staaten benutzt, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Nach einer Phase, in der es keinen einheitlichen Sprachgebrauch gab, hat sich Ende der 1990er Jahre der Begriff Drittstaatsangehörige durchgesetzt und er wird generell in der rechtswissenschaftlichen Literatur und in der amtlichen Sprache der EU-Rechtsvorschriften verwendet. Seine Funktion besteht darin, die grundlegende Unterscheidung zwischen Unionsbürger:innen und Staatsangehörigen anderer Staaten zu kennzeichnen. Während die einen weitgehende Freizügigkeit genießen, steht den anderen Freizügigkeit nur dann zu, wenn sie ihnen ausdrücklich im Unionsrecht eingeräumt wird. Nicht erfasst werden mit dem Begriff die erheblichen Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von ‚Drittstaatsangehörigen‘. Dennoch ist seine Verwendung unumstritten.

Terminologischer Ursprung im Völkerrecht

Der Begriff Drittstaat hat seinen Ursprung im Völkerrecht. Erstmals beiläufig erwähnt wurde der Begriff in der deutschen juristischen Literatur in einer Rezension eines völkerrechtlichen Lehrbuchs (Strebel 1962: 580). Dort wurde er als eine verkürzte Form für „Staatsangehörige von Drittstaaten“ verwendet.

Drittstaat bezeichnet in der Rechtssprache einen Staat, der nicht Partei eines Vertrages ist. Während bei einem Vertrag mit zwei Vertragsparteien die ersten beiden als erster und zweiter Staat bezeichnet werden, werden alle anderen Staaten als Dritte benannt. Diese Terminologie gilt auch für Verträge mit mehr als zwei Parteien, zum Beispiel bei den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union.

Die völkerrechtliche Grundregel dazu findet sich im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.05.1969 (Art. 34) Danach begründet ein Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte, was bei einer Gleichberechtigung der Staaten eigentlich selbstverständlich ist. Diese Regel bezieht sich aber nur auf die Staaten selbst, also auf den Staat als Rechtssubjekt. Es bleibt daher die Frage offen, welche Rechte oder Pflichten die Angehörigen von Drittstaaten haben.

Von ‚Ausländern‘ zu ‚Drittstaatsangehörigen‘

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hat sich der Begriff Drittstaatsangehörige von seinem völkerrechtlichen Ursprung gelöst und findet sich nunmehr ausschließlich im Kontext der Europäischen Union. Allerdings hat es bis zur Jahrtausendwende gedauert, bevor er sich im amtlichen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch gegenüber anderen Varianten, die zunächst jedenfalls im Deutschen verwendet wurden, durchgesetzt hat. Diese Entwicklung soll nachfolgend in Kürze nachgezeichnet werden.

Zunächst wird in einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vom 23.11.1976 (ECLI:EU:C:1976:157) mehrfach der Begriff „Angehörige von Drittstaaten“ („nationals of third countries“, „ressortissant d'un pays tiers“) verwendet. Derselbe Begriff findet sich kurze Zeit später auch in einem deutschen Lehrbuch für Europarecht (Beutler et al. 1979: 331, 433). Im Jahr 1982 verwendet der EuGH dann mehrfach den Begriff „Staatsangehörige von Drittstaaten“ („nationals of non-member countries“, „ressortissants [sic] de pays tiers“) (ECLI:EU:C:1982:34). Das Schengener Übereinkommen von 1985, das eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Herausbildung eines europäischen Migrationsrechts bedeutete, legt erste Vorschriften für die „Angehörigen von Staaten [...], die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind“ (Art. 20) fest. Das praktisch sehr viel wichtigere Schengener Durchführungsübereinkommen aus dem Jahr 1990 verwendet hingegen den Begriff „Drittausländer“, definiert als „Person, die nicht Staatsangehöriger eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ist“ (Art. 1). Bemerkenswert ist hier, dass in den anderen Amtssprachen der entsprechende Begriff für ‚Ausländer‘ jeweils ohne einen Zusatz verwendet wird. Diese Definition findet sich dann auch im praktisch zeitgleich verabschiedeten Dubliner Abkommen: „Ausländer: jede Person, die nicht Angehöriger eines Mitgliedstaats ist“ (Art. 1 Abs. 1 a). In den Jahren danach verschwindet die Bezeichnung ‚Ausländer‘ schließlich aus der europäischen Rechtssprache, was auch mit der an ihr geübten Kritik zusammenhängen mag.

Der Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Einreise von „Staatsangehörigen dritter Länder“ („nationals of third countries“, „ressortissants des pays tiers“) in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten (Art. K.1 Nr. 3 a] EUV). Drei Jahre später schlägt die Kommission vor, Staatsangehörige von Drittländern als „jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 des Vertrages ist“, zu definieren (KOM[93], 346 Art. 2 Nr. 4). Diese Richtlinie wird allerdings vom Rat nicht beschlossen. Die vom Rat aufgrund von Art. K.3 EUV angenommene Gemeinsame Maßnahme vom 16.12.1996 zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel (97/11/JI) verwendet in Art. 1 ebenfalls den Begriff „Staatsangehörige dritter Länder“. Im Anhang aber ist wiederum von „Drittstaatsangehörige[n]“ (Nr. 6 und 7) die Rede. Erst im Jahr 1997 ist dieser Begriff dann auch im Titel des Beschlusses des Rates über den Informationsaustausch betreffend die Hilfen für die freiwillige Rückkehr von Drittstaatsangehörigen (97/340/JI) angekommen. Parallel dazu wird im Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997, mit dem erstmals eine umfangreiche Rechtsetzungsbefugnis der EU im Bereich des Migrationsrechts geschaffen wurde, wieder der Begriff „Staatsangehörige dritter Länder“ („nationals of third countries“, „ressortissants des pays tiers“) (Art. 73 j Nr. 1 EGV) verwendet.

Das Ringen um die Verwendung des Begriffes Drittstaatangehörige findet schließlich 1999 ein Ende: Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages führt der Europäische Rat am 15./16.10.1999 in Tampere eine Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union durch, in deren Beschlüssen sechs

Mal der Begriff Drittstaatsangehörige benutzt wird. In der Folge hat die Kommission verschiedene Rechtsakte vorgeschlagen, um dieses Programm durchzusetzen. Dort heißt es im Entwurf einer Richtlinie zur Familienzusammenführung (KOM[99], 638 Art. 2): „(a) ‚Drittstaatsangehöriger‘: Dieser Begriff bedarf keiner Erläuterung; er bezieht sich nicht auf Unionsbürger, wie im EG-Vertrag definiert, sondern auf Personen, die die Staatsangehörigkeit von Drittstaaten besitzen, und Staatenlose im Sinne des New Yorker Übereinkommen vom 28. September 1954.“

Abweichende Terminologie im Grundgesetz

Bevor auf die weitere Entwicklung im europäischen Kontext eingegangen wird, ist auf eine auffällige, aber dennoch kaum thematisierte Abweichung der Terminologie im deutschen Asylrecht einzugehen. Regelungen über sichere Drittstaaten bestehen im deutschen Recht bereits seit 1965 (§ 28 AuslG) und 1982 (§ 2 AsylVfG). Nach beiden Vorschriften ist die Anerkennung als asylberechtigt in Deutschland ausgeschlossen, wenn die schutzsuchende Person bereits in einem „anderen Staat“ Schutz vor Verfolgung gefunden hat.

Diese Regelung wird im Jahr 1993 als Ausschlussgrund in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG). Dort steht seither: „[W]er aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, [...]“ kann sich nicht auf das Asylrecht nicht berufen. Damit ist eine inhaltliche Verschärfung verbunden, weil die Anerkennung schon bei einem potentiellen Schutz ausgeschlossen ist, der allein aus dem Reiseweg abgeleitet wird. Die Verwendung des Prädikats „anderen“ und die Formulierung des gleichzeitig eingefügten § 26a Abs. 2 AsylVfG („Sichere Drittstaaten sind außer den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften die in Anlage I bezeichneten Staaten.“) lassen nur den Schluss zu, dass die anderen Mitgliedstaaten der EG bzw. EU ebenfalls als Drittstaaten bezeichnet werden.

Sinn ergibt diese Interpretation nur, wenn der Herkunftsstaat der Person, die einen Asylantrag stellt, als erster Staat und Deutschland als zweiter Staat verstanden werden, sodass alle anderen Staaten, also auch die Mitgliedstaaten der EU, Dritte sind (Wollenschläger/Schraml 1994: 69, übernommen von Schnapp 2000: Rn. 13 und v. Arnould/Martini 2021: Rn. 79). Das widerspricht aber dem völkerrechtlichen Begriffsverständnis, da es nicht um ein vertragliches Verhältnis zwischen Deutschland und dem Herkunftsstaat geht. Diese Abweichung zwischen dem deutschen und dem europarechtlichen Sprachgebrauch wird jedoch nirgendwo problematisiert. Ein Grund dafür könnte sein, dass die praktische Relevanz eher gering ist, weil die Drittstaatenregelung nicht auf die Flüchtlingsanerkennung nach dem europäischen Recht angewendet wird.

Durchsetzung im amtlichen Sprachgebrauch in der EU

Die wohl erste Verwendung des Begriffs Drittstaatsangehörige in einem verabschiedeten Rechtstext der EU findet sich in der Richtlinie 2001/40/EG vom 28.05.2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von ‚Drittstaatsangehörigen‘. Sie enthält folgende Definition: „Im Sinne dieser RL bezeichnet der Ausdruck a) Drittstaatsangehöriger (third country national, ressortissant d’un pays tiers) jede Person, die nicht Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist.“ (Art. 2). Dagegen wird in der

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, die kurz darauf verabschiedet wurde, bei der Definition des Begriffs „Vertriebene“ auf „Staatsangehörige von Drittländern“ verwiesen (Art. 2 c).

In der Folge hat sich der Begriff in den Rechtsakten der EU durchgesetzt. Er findet sich in den Folgejahren in verschiedenen Richtlinien (zum Beispiel in Art. 2 a] Richtlinie 2003/86/EG; in Art. 1 Abs. 2 b] der Verordnung [EG] Nr. 1030/2002 oder in Art. 2 a] der Richtlinie 2004/81/EG). In der europäischen Rechtsprechung taucht der Begriff Drittstaatsangehörige – soweit ersichtlich – das erste Mal in den Schlussanträgen der Generalanwältin Stix-Hackl vom 13.09.2001 (ECLI:EU:C:2001:447) im Kontext der Niederlassungsfreiheit auf. Die erste Fundstelle in einem Urteil des EuGH stammt vom 14.04.2005 (ECLI:EU:C:2005:225). In diesem Fall ging es um eine Aufenthaltserlaubnis für ‚Drittstaatsangehörige‘, die Familienangehörige einer Gemeinschaftsbürger:in sind.

In die europäischen Verträge ist der Begriff erst mit dem Lissaboner Vertrag vom 13.12.2007 aufgenommen worden. Er wird mehrfach in den Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verwendet (Art. 67, 77, 78, 79 AEUV). In der Grundrechtecharta, die auch das Recht auf Freizügigkeit regelt, wird dagegen wie schon in der ersten Fassung vom 18.12.2000 weiterhin von „Staatsangehörigen von Drittländern“ (Art. 45 Abs. 2) gesprochen.

Als Fazit ist festzuhalten: Es war ein längerer Prozess zur Vereinheitlichung des Sprachgebrauchs notwendig. Während bis zur Jahrtausendwende noch verschiedene Begriffe verwendet wurden, wurde bald danach nur mehr der Begriff Drittstaatsangehörige gebraucht. In den englischen und französischen Sprachfassungen hatten sich die entsprechenden Begriffe schon früher durchgesetzt. Dies war ersichtlich nicht Ausdruck politischer Entscheidungen. Vielmehr spricht viel dafür, dass es sich um Praktiken der Übersetzungsdienste in den Dienststellen der EU gehandelt haben muss, in denen sich diese Wortschöpfung (Bast 2011: 54) vermutlich in erster Linie wegen ihrer Kürze durchgesetzt hat. Deren Rolle bei der Prägung juristischer Begriffe darf daher nicht unterschätzt werden.

Kritische Debatten in der Rechtswissenschaft

In deutschsprachigen juristischen Aufsätzen wird der Begriff Drittstaatsangehörige bereits ab dem Jahr 1984 und dann verstärkt seit Mitte der 1990er Jahre verwendet (Krück 1984: 295; Leder 1987: 195; Hilf 1989; Schoch 1992: 527, 535; Groenendijk 1994; Hailbronner 1995: 11; Schumacher 1995; Borgmann 1996; Weber 1997). Weder in der Fachliteratur noch in deutschsprachigen rechtswissenschaftlichen Dissertationen, die den Begriff im Titel verwenden (Lang 1998, Tewocht 2016), wird er jedoch erklärt oder gar problematisiert. Auch im englischen rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch werden zunächst verschiedene Begriffe verwendet, etwa „Nationals of Non-Member States“ (Plender 1990) oder „non-EC nationals“ (Weiler 1992). In der Mitte der 1990er setzt sich dann die Formulierung „third country national“ oder „third-country national“ durch (Evans 1994; Handoll 1995: 287f., 295f., 436ff.; Peers 1996). Auch dort ist keine Debatte über die Begrifflichkeit entstanden.

Auch wenn es keine Auseinandersetzungen über den Begriff selbst gab, hat er politische Implikationen. Er transportiert die Differenzierung zwischen Unionsbürger:innen, die eine

weitgehende Freizügigkeit genießen (Art. 21 AEUV bzw. nach Art. 45 Abs. 1 GrCh), und anderen Personen, das heißt den ‚Drittstaatsangehörigen‘, denen Freizügigkeit nur dann zusteht, wenn sie ihnen ausdrücklich im Unionsrecht eingeräumt wird (Art. 45 Abs. 2 GrCh). Dass diese Unterscheidung eine Diskriminierung impliziert, ist vor allem in der frühen Formationsphase des europäischen Migrationsrechts angemerkt worden (Sieveking 1989: 418-422; Groenendijk 1994: 420; Evans 1994: 219; Peers 1996: 7). Auch in der weiteren Rechtsentwicklung ist eine Gleichstellung zwischen den beiden Gruppen weitgehend unterblieben (Groß/Tryjanowski 2009; Tewocht 2016: 453-456). Die Selektionswirkung liegt allerdings nicht im Begriff selbst, sondern in den Rechtsvorschriften begründet, die ihn verwenden, und den ihnen zugrundeliegenden vertraglichen Regelungen der EU.

So verdeckt der Begriff die erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen ‚Drittstaatsangehörigen‘: Staatsangehörige beispielsweise aus der Schweiz oder Norwegen und in eingeschränkterem Umfang auch der Türkei sind aufgrund von Vereinbarungen mit der EU im Bereich der Freizügigkeit mit den Unionsbürger:innen weitgehend gleichgestellt (Thym 2010: 89-92). Angehörige vieler anderer wohlhabender Staaten genießen eine gewisse Privilegierung, weil sie von der Visumsfreiheit profitieren. Dagegen gibt es insbesondere in Afrika viele ärmere Staaten, deren Staatsbürger:innen schlechte Chancen auf ein Visum haben, weil ihnen regelmäßig eine fehlende Rückkehrbereitschaft unterstellt wird (Parusel/Schneider 2013: 13). Diese Differenzierungen können politisch kritisiert werden. Nach dem Konzept von *open borders* wären sie ohnehin hinfällig.

Anders als in Fällen wie ‚Ausländer:in‘ oder ‚Migrationshintergrund‘ ist der hier behandelte Begriff selbst aber nicht Gegenstand einer Kontroverse. Vielmehr ist er zu einem rechtstechnischen Terminus geworden, wie etwa Visum oder Niederlassungserlaubnis. Er ist damit zwar auch Ausdruck von Selektionsmechanismen, aber er wird weder in der juristischen noch in der politischen Diskussion als Begriff infrage gestellt. Letztlich bieten sich bisher keine alternativen Begriffe an, um das geltende Recht zu erfassen. Die inhaltlich identischen Varianten, die in der Vergangenheit verwendet wurden, sind deutlich umständlicher. Die rechtlichen Differenzierungen zwischen den verschiedenen Drittstaaten lassen sich kaum prägnant auf einen Nenner bringen. Auch kommt es immer wieder zu Veränderungen, wenn zum Beispiel neue Abkommen geschlossen werden oder Großbritannien aus der EU austritt. Die grundlegende Differenzierung des Rechtsstatus zwischen Unionsbürger:innen und Staatsangehörigen anderer Länder wird mit dem Begriff Drittstaatsangehörige zutreffend erfasst und sicherlich bis weit in die Zukunft Bestand haben.

Ausgewählte Literatur

Weiterführende Literatur

Bast, Jürgen (2011): Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen: Mohr Siebeck.

Groß, Thomas/Tryjanowski, Alexandra (2009): „Der Status von Drittstaatsangehörigen im Migrationsrecht der EU – Eine kritische Analyse“, in: Der Staat 48, S. 259-277.

Lang, Gernot (1998): Das Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen: Eine Analyse der Rechtsstellung der Nicht-Unionsbürger im Recht von Europäischer Gemeinschaft und Union, Baden-Baden: Nomos.

Tewocht, Hannah (2016): *Drittstaatsangehörige im europäischen Migrationsrecht*, Baden-Baden: Nomos.

Zitierte Literatur

Beutler, Bengt et al. (1979): *Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Borgmann, Bernd (1996): „Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland“, in: ZAR 16, S. 119-123.

Evans, Andrew (1994): „Third Country Nationals and the Treaty on European Union“, in: EJIL 5, S. 199-219.

Groenendijk, Kees (1994): „Strategien zur Verbesserung des Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen“, in: Klaus Barwig et al. (Hg.), *Vom Ausländer zum Bürger*, Baden-Baden: Nomos, S. 413-420.

Hailbronner, Kay (1995): „Die europäische Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht“, in: ZAR 15, S. 3-13.

Handoll, John (1995): *Free Movement of Persons in the EU*, Chichester u.a.: John Wiley & Sons.

Hilf, Meinhard (1989): „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Drittstaatsangehörige“, in: Kay Hailbronner/Georg Ress/Torsten Stein (Hg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 339-364.

Krück, Hans (1984): „Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach dem Assoziierungsabkommen EWG/Türkei“, in: EuR 19, S. 289-310.

Leder, Hartmut (1987): „Die zwischenstaatlichen Abkommen der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit“, in: *Sozialer Fortschritt* 36, S. 193-196.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2013): „Mobilitätspolitik und Migrationskontrolle – Möglichkeiten und Erkenntnisse der deutschen Visumstatistik“, in: ZAR 33, S. 12-19.

Peers, Steve (1996): „Towards Equality: Actual and Potential Rights of Third-Country Nationals in the European Union“, in: *Common Market Law Review* 33, S. 7-50.

Plender, Richard (1990): „Competence, European Community Law and Nationals of Non-Member States“, in: *ICLQ* 39, S. 599-610.

Schnapp, Friedrich E. (2000): „Art. 16a“, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, 5. Aufl., München: C.H. Beck.

Schoch, Friedrich (1992): „Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, in: *DVBl* 107, S. 525-536.

Schumacher, Christoph (1995): „Soziale Sicherheit für Drittstaatsangehörige und Assoziierungs-/Europaabkommen“, in: *DRV* 50, S. 681-694.

Sievekink, Klaus (1989): „Neue Ausländergesetzgebung – deutsche Überfremdungsängste“, in: *DuR* 17, S. 412-422.

Strebel, o.V. (1962): „Rezension McNair, [Arnold Duncan] Lord: *The Law of Treaties*“, in: *ZaöRV* 22, S. 579-581.

Thym, Daniel (2010): *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.

v. Arnould, Andreas/Martini, Stefan (2021): „Art. 16a“, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, 7. Aufl., München: C.H. Beck.

Weber, Claus (1997): „Reisefreiheit für Drittstaatsangehörige – Welche Kompetenzen besitzen Europäische Gemeinschaft und Europäische Union?“, in: ZAR 17, S. 25-28.

Weiler, Joseph H. (1992): „Thou shalt not oppress a stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals - a Critique“, in: *EJIL* 3, S. 65-91.

Wollenschläger, Michael/Schraml, Alexander (1994): „Art. 16a GG, das neue ‚Grundrecht‘ auf Asyl?“, in: JZ 49, S. 61-71.

Zitierempfehlung

Groß, Thomas (2022): „Drittstaatsangehörige“, in: Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer, Laura Stielike (Hg.), Inventar der Migrationsbegriffe, 20.01.2022. Online: www.migrationsbegriffe.de/drittstaatsangehoerige, DOI: [...].