



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.12.2007
SEK(2007) 1601

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Der Beitrag der Europäischen Union zur Gewährleistung eines wirksamen
konsularischen Schutzes in Drittländern**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 767 endgültig}
{K(2007) 5841 endgültig}
{SEK(2007) 1600}

1. EINLEITUNG

Nach Artikel 20 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden "Artikel 20 EGV") genießt ein Unionsbürger bei einem Aufenthalt in einem Drittland, in dem sein eigener Mitgliedstaat keine Botschaft oder konsularische Vertretung unterhält, seitens der Behörden jedes anderen dort vertretenen Mitgliedstaats den gleichen Schutz wie die Staatsangehörigen dieses Staates. Im Rahmen der vorliegenden Folgenabschätzung wurden verschiedene Optionen untersucht, um dieses Recht effizienter zu gestalten.

Im November 2006 konsultierten die Kommissionsdienststellen die Öffentlichkeit zu ihrem Grünbuch "Recht der Unionsbürger auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten". Im Rahmen dieser Konsultation gingen 50 Antworten bei der Kommission ein: Am 29. Mai 2007 fand eine öffentliche Anhörung mit 160 Teilnehmern statt. Außerdem wurde ein Fragebogen an die Mitgliedstaaten und interessierte Kreise gerichtet, um weitere Informationen einzuholen.

Am 7. September 2007 gab der Ausschuss für Folgenabschätzung eine Stellungnahme ab, die bei der Überarbeitung der vorliegenden Folgenabschätzung berücksichtigt wurde. Am 28. September 2007 gab der Ausschuss für Folgenabschätzung eine zweite Stellungnahme ab.

2. AKTUELLER STAND UND PROBLEMATIK

Es trifft zu, dass die 27 Mitgliedstaaten bezüglich des konsularischen und diplomatischen Schutzes in Drittstaaten bereits hohe Standards einhalten, dennoch kann mehr getan werden, um dieses Grundrecht der Unionsbürger effizienter zu gestalten. Derzeit gibt es nur drei Länder (von 166) Drittländern), in denen alle 27 Mitgliedstaaten vertreten sind: China, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika¹. In 18 Drittländern ist kein Mitgliedstaat vertreten, in 17 Ländern lediglich ein Mitgliedstaat, und in 11 Ländern unterhalten nur zwei Mitgliedstaaten eine Vertretung.

Schätzungen zufolge reisen jährlich etwa 7 Millionen EU-Bürger in Drittländer, in denen ihre Heimatstaaten keine konsularische oder diplomatische Vertretung unterhalten. Weiteren Schätzungen zufolge leben etwa 2 Millionen Unionsbürger in einem Drittland, in dem ihr Heimatstaat nicht vertreten ist, und diese Zahlen werden voraussichtlich noch weiter zunehmen.

Die Befragung der Öffentlichkeit förderte folgende Mängel zutage:

¹ Ratsdokument 16838/1/06 vom 23. März 2007 "Diplomatische Vertretung des Vorsitzes in Drittländern" (nicht veröffentlicht).

- Die Unionsbürger sind sich ihres Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern kaum bewusst

Die Mehrheit der Unionsbürger kennt den Artikel 20 EGV nicht. Wie eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2006 gezeigt hat, sind lediglich 23 % der Unionsbürger über dieses Recht informiert.

- Der Umfang des Schutzes nach Artikel 20 EGV ist nicht eindeutig festgelegt

Nicht alle Mitgliedstaaten gewähren das Recht auf konsularischen Schutz nach innerstaatlichem Recht, und nur einige Mitgliedstaaten sehen vor, dass gegen die Verweigerung des Konsularschutzes ein Rechtsmittel eingelegt werden kann. Desgleichen ist auch die Zahl der Mitgliedstaaten begrenzt, die das Recht auf konsularischen Schutz auf Familienangehörige, die Drittstaatsangehörige sind, ausweiten. Die bereits geltenden Bestimmungen reichen nicht aus, und auch das wichtigste Instrument in diesem Bereich, der Beschluss 95/5553/EG, ist nicht erschöpfend. Dies kann zu Rechtsunsicherheit führen, da nicht eindeutig geregelt ist, ob der Beschluss auch für Angelegenheiten gilt, die nicht ausdrücklich als in seinen Anwendungsbereich fallend aufgeführt sind (z.B. die Leichen-Überführung).

- Unzureichende Vertretung der Mitgliedstaaten in Drittländern und unzureichende Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten

Der unzureichenden Präsenz der Mitgliedstaaten in Drittländern muss durch Ressourcenbündelung, Arbeitsteilung und Austausch bewährter Praktiken begegnet werden. Die öffentliche Debatte hat gezeigt, dass es zwar bereits eine Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten in Drittländern gibt, dass aber mehr getan werden kann, um die Präsenz in Drittländern auszubauen und somit den Schutz der Unionsbürger zu gewährleisten.

- Mangelnde Zustimmung der Drittländer, Schutz nach Artikel 20 EGV zu gewährleisten

Es ist nicht klar, in welchem Maße die Mitgliedstaaten die erforderliche Zustimmung der Drittländer erhalten haben – und wenn ja, auf welchem Wege. Die Konsultation der Mitgliedstaaten hat ergeben, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Zustimmung der Behörden der Drittländer, Bürgern eines anderen Mitgliedstaates Schutz zu bieten, in der Regel im Wege einer einfachen Mitteilung erhält.

3. STRATEGISCHE ZIELE

Die Kommission verfolgt in diesem Bereich folgende Ziele:

1. Schärfung des Bewusstseins der EU-Bürger für ihr Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz bei Aufenthalten außerhalb der EU, das als Grundrecht anerkannt ist
2. Ausweitung und Präzisierung des Umfangs des konsularischen Schutzes der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen, deren Heimatstaat in dem Drittland keine Vertretung unterhält sowie Gewährleistung eines vergleichbaren Schutzes für alle EU-Bürger
3. Gewährleistung eines wirksameren Schutzes der EU-Bürger in Drittländern, in denen ihr Heimatstaat keine Vertretung unterhält
4. Sicherstellung der Zustimmung der Drittländer, Schutz nach Artikel 20 EGV zu gewährleisten

Für jedes der vier Ziele wurden wiederum spezifische und operative Ziele ausgearbeitet.

4. OPTIONEN

Es wurden vier Optionen festgelegt:

- Option 1: „Status-quo“: es werden keine neue Maßnahmen ergriffen
- Option 2: hauptsächlich verschiedene nichtlegislative Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins für Artikel 20 EGV
- Option 3: zusätzlich zu den in Option 2 genannten Maßnahmen elf weitere nichtlegislative und legislative Maßnahmen zur Verwirklichung der vier genannten Ziele
- Option 4: zusätzlich zu den in den Optionen 2 und 3 genannten Maßnahmen weitere rechtlich und technisch komplexe Maßnahmen, die einer eingehenderen Prüfung bedürfen und aller Voraussicht nach langfristig angelegt sein werden - eine sehr ehrgeizige Option

Vergleich der Optionen

Option 1	Die gegenwärtige Situation wird beibehalten; es werden nur bereits geplante und bestätigte Änderungen vorgenommen
Option 2	<p>Legislative Maßnahme</p> <p>INFORMATION</p> <p>(1) Eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung, Artikel 20 EGV in den neuen Reisepässen abzudrucken und einen Aufkleber an der Außenrückseite der bereits vorhandenen Reisepässe anzubringen</p> <p>Nichtlegislative Maßnahmen</p> <p>(2) Veröffentlichung der Leitlinien für die Anwendung des Artikels 20 EGV und anderer Maßnahmen im Zusammenhang damit</p> <p>(3) Einrichtung einer EU-Webseite zum Thema „Konsularischer Schutz“</p> <p>(4) Ausgabe von Plakaten mit Informationen zum Recht der EU-Bürger auf konsularischen Schutz, die in Flughäfen, Häfen, Bahnhöfen usw. anzubringen sind</p> <p>(5) Bewertung des Umfangs und der Art der Unterschiede in Bezug auf die Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten im Bereich des konsularischen Schutzes</p> <p>(6) Veröffentlichung aktualisierter Kontaktdaten der Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten in Drittländern</p> <p>(7) Ausloten der Möglichkeit, die Reisehinweise der Mitgliedstaaten abzustimmen</p> <p>(8) Prüfen der Notwendigkeit, bewährte Praktiken auszutauschen und Schulungen für die wichtigsten Akteure zu veranstalten</p>
Option 3	<p>Zusätzlich zu den in Option 2 genannten Maßnahmen:</p> <p>Legislative Maßnahmen</p> <p>GELTUNGSBEREICH:</p> <p>(9) Prüfen der Möglichkeit, allen Bürgern unabhängig von ihrer</p>

	<p>Staatsangehörigkeit einen vergleichbaren Schutz zu bieten</p> <p>(10) Gewährleistung von konsularischem Schutz zur Leichen-Identifizierung und -Überführung</p> <p>(11) Vereinfachung der Überførungsformalitäten</p> <p>(12) Prüfen der Möglichkeit, Familienangehörigen von Unionsbürgern, die Drittstaatsangehörige sind, Schutz zu bieten</p> <p>(13) Prüfen der Notwendigkeit, die Formalitäten für finanzielle Vorleistungen gemäß Beschluss 95/553 zu vereinfachen</p> <p>Nichtlegislative Maßnahmen</p> <p>INFORMATION</p> <p>(14) Prüfen der Möglichkeit, eine EU-Telefonnummer zum Thema „Konsularischer Schutz“ einzurichten</p> <p>GELTUNGSBEREICH:</p> <p>(15) Empfehlung an diejenigen Mitgliedstaaten, die dem Abkommen des Europarats von 1973 über die Leichenüberführung noch nicht beigetreten sind, dieses zu tun</p> <p>STRUKTUREN:</p> <p>(16) Prüfen der Möglichkeit, ein Ausgleichssystem zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten</p> <p>(17) Einrichtung eines „gemeinsamen Büros“ als Pilotprojekt, das nach einem bestimmten Zeitraum zu bewerten ist</p> <p>(18) Veröffentlichung von Vereinbarungen in Bezug auf die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten in Drittländern (Leitlinien, das Konzept eines „lead State“ u.a.)</p> <p>ZUSTIMMUNG</p> <p>(19) Vorschlag, eine "Zustimmungsklausel" in die gemischten Abkommen, die mit Drittländern geschlossen werden, aufzunehmen und Empfehlung an die Mitgliedstaaten, „Zustimmungsklauseln“ in ihre bilateralen Abkommen mit Drittländern aufzunehmen</p>

	(20) Prüfen der Möglichkeit, die Zustimmung von Drittländern dafür zu erhalten, dass die EU in mit der Ausübung gemeinschaftlicher Befugnisse zusammenhängenden Fällen über die Delegationen der Kommission EU-Bürgern Schutz gewähren kann
Option 4	<p>Zusätzlich zu den in Option 2 und Option 3 genannten Maßnahmen:</p> <p>Legislative Maßnahmen</p> <p>GELTUNGSBEREICH:</p> <p>(21) Gewährleistung konsularischen Schutzes für Drittstaatsangehörige, die sich langfristig in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufhalten</p> <p>STRUKTUREN:</p> <p>(22) Einrichtung „gemeinsamer Büros“ in vier Gebieten (Karibik, Balkan, Indischer Ozean und Westafrika)</p> <p>(23) Zustimmung dafür, dass die „gemeinsamen Büros“ konsularische Aufgaben übernehmen (z.B. Visumausstellung und Beglaubigung von Dokumenten)</p> <p>(24) Einführung eines „europäischen Konsularkodex“, um die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten festzulegen</p> <p>Nichtlegislative Maßnahmen</p> <p>(25) Einrichtung einer EU-Konsularakademie</p> <p>(26) Förderung von Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Leichenidentifizierung</p>

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Ein Vergleich der Optionen im Hinblick auf Effizienz und mögliche Wirkungen der geplanten Maßnahmen führt zu folgendem Ergebnis:

Option 1: Wenn die derzeitige Situation beibehalten wird, werden die meisten Bürger ihre Rechte nach Artikel 20 EGV auch weiterhin nicht kennen, und Artikel 20 EGV könnte nicht seine ganze Wirkung entfalten.

Option 2: Mit dieser Option würde das Ziel der Bewusstseins-schärfung in angemessener Weise erreicht. Allerdings genügt das nicht. Es ist auch

erforderlich, den Umfang des Schutzes seitens diplomatischer und konsularischer Vertretungen auszuweiten und zu präzisieren.

Option 3: Diese Option umfasst ein Bündel von nichtlegislativen und legislativen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der vier Ziele beitragen und Artikel 20 EGV ins Bewusstsein heben würden.

Option 4: Diese Option umfasst ehrgeizige Maßnahmen, die aller Voraussicht nach nicht kurz- oder mittelfristig durchgeführt werden können. Sie betreffen technische und rechtliche Themen, die einer eingehenden Prüfung mit den Beteiligten, einschließlich der Mitgliedstaaten, bedürfen. Einige dieser Maßnahmen könnten sehr kostenaufwändig und politisch umstritten sein.

6. DIE BEVORZUGTE OPTION

Aus dem Vergleich der Optionen ergibt sich, dass Option 3 für die Verwirklichung der genannten vier Ziele am geeignetsten wäre. Diese Option umfasst ein Bündel von legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen, zu denen auch die in Option 2 genannten Bewusstseinsbildungsmaßnahmen gehören, einschließlich der Empfehlung an die Mitgliedstaaten, Artikel 20 EGV in den neuen Reisepässen abzudrucken (Maßnahme 1) und auf der Europa-Website eine Webseite zum Thema „Konsularischer Schutz“ einzurichten (Maßnahme 3). Darüber hinaus werden mehrere Maßnahmen zur Präzisierung und zum Ausbau des Rechts der EU-Bürger auf Schutz vorgeschlagen. So soll beispielsweise geprüft werden, ob allen EU-Bürgern ein vergleichbarer Schutz geboten werden kann (Maßnahme 9), wie die häufig aufwändigen Leichenüberführungsformalitäten erleichtert werden können (Maßnahmen 10, 11 und 15) und ob für Familienangehörige von EU-Bürgern, die Drittstaatsangehörige sind, konsularischer Schutz gewährleistet werden kann (Maßnahme 12). Ferner sind Maßnahmen vorgesehen, um die Mitgliedstaaten bei der Bündelung ihrer Ressourcen, insbesondere der Einrichtung eines „gemeinsamen Büros“ als zu bewertendes Pilotprojekt (Maßnahme 17) und der Veröffentlichung der bestehenden Arbeitsteilungsregeln (Maßnahme 18) zu unterstützen. Bei der bevorzugten Option wird auch das Problem der Zustimmung der Drittländer mit einbezogen und vorgeschlagen, eine "Zustimmungsklausel" in bilaterale und gemischte Abkommen mit Drittländern aufzunehmen (Maßnahme 19). Die Kommission wird prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Union in Fällen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, ihrer Schutzpflicht nachkommen kann (Maßnahme 20).

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Folgenabschätzung deutet auf mögliche Indikatoren hin, anhand derer überwacht werden könnte, in welchem Ausmaß die spezifischen und operativen Ziele erreicht wurden. Die wichtigsten Informationsquellen in diesem Zusammenhang sind regelmäßige Umfragen bei den Bürgern (Eurobarometer-Umfragen) und den konsularischen Vertretungen, die anfangs zweimal jährlich durchgeführt werden.