KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.12.2007
KOM(2007) 767 endgültig

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

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

Aktionsplan 2007-2009

{K(2007) 5841 endgültig}
{SEK(2007) 1600}
{SEK(2007) 1601}

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

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

Aktionsplan 2007-2009

1. EINLEITUNG

Die Gewährleistung des diplomatischen und konsularischen Schutzes der Unionsbürger in Drittländern zählt zu den strategischen Zielen der Kommisssion für das Jahr 2007.

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. Die Mitgliedstaaten vereinbaren die notwendigen Regeln und leiten die für diesen Schutz erforderlichen internationalen Verhandlungen ein. Dieses Recht ist auch in Artikel 46 der Grundrechtecharta der Europäischen Union festgeschrieben.

Der Aktionsplan ist ein ergänzungsfähiger Fahrplan für Maßnahmen, die die Kommission im Zeitraum 2007-2009 vorschlagen wird. Er ergibt sich aus einer Konsultation der Öffentlichkeit, die die Kommission mit einem Grünbuch zu dem Thema am 28. November 2006 eingeleitet hat.

Zwar halten die 27 Mitgliedstaaten bezüglich des konsularischen und diplomatischen Schutzes in Drittländern bereits hohe Standards ein und arbeiten auf diesem Gebiet auch zusammen, dennoch kann mehr getan werden, um die Anwendung von Artikel 20 EGV zu erleichtern und den größtmöglichen Schutz der Unionsbürger in Drittländern zu gewährleisten. Sämtliche Maßnahmen, die in diesem Bereich auf nationaler und/oder Gemeinschaftsebene getroffen werden, sollten mit diesem Ziel in Einklang stehen. Ziel des Aktionsplans ist es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihrer Pflicht, schutzsuchenden Bürgern in Not zu helfen, nachzukommen.

2. DIE NOTWENDIGKEIT, DEN SCHUTZ DER UNIONSBÜRGER IN DRITTLÄNDERN ZU VERSTÄRKEN

Derzeit gibt es nur drei von 166 Drittländern, in denen alle 27 Mitgliedstaaten vertreten sind: die Volksrepublik China, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika[1]. Die unzureichende Vertretung der Mitgliedstaaten in Drittländern ist durch die Erweiterung der Europäischen Union weiter verstärkt worden. In 18 Drittländern ist kein Mitgliedstaat vertreten, in 17 Ländern lediglich ein Mitgliedstaat, und in 11 Ländern unterhalten nur zwei Mitgliedstaaten eine Vertretung. Einige dieser Länder (z.B. Bahamas, Barbados, Madagascar, die Maldiven und die Seychellen) sind beliebte Urlaubsziele der Unionsbürger. Insbesondere in Zentralamerika, der Karibik, Zentralasien, Zentral- und Westafrika gibt es nur wenige diplomatische und konsularische Vertretungen der Mitgliedstaaten. Schätzungen zufolge bereisen 8,7% der EU-Bürger Drittländer, in denen ihr Heimatstaat keine konsularische oder diplomatische Vertretung unterhält. Legt man die Zahl der Reisen zugrunde, die EU-Bürger jährlich in Drittländer unternehmen, so beläuft sich die Zahl der "nicht vertretenen" EU-Bürger Schätzungen zufolge jährlich auf mindestens 7 Millionen. Weiteren Schätzungen zufolge leben etwa 2 Millionen Unionsbürger in einem Drittland, in dem ihr Heimatstaat keine Vertretung unterhält[2].

Diese Zahlen werden voraussichtlich noch weiter zunehmen. Unionsbürger reisen zunehmend mehr in Drittstaaten oder halten sich dort als Touristen, Arbeitnehmer, Studenten usw. auf. Schätzungen von EUROSTAT[3] zufolge belief sich die Zahl der Reisen in Drittländer im Jahr 2005 auf etwa 80 Millionen. Die Hälfte der Unionsbürger werden ihren eigenen Angaben zufolge in den kommenden drei Jahren ein Drittland bereisen[4]. Der Rat schätzte 2006, dass die Unionsbürger jährlich etwa 180 Millionen Reisen unternehmen werden.

Die meisten Mitgliedstaaten führen nicht Buch über die genaue Zahl der Fälle, in denen EU-Bürger um konsularischen Schutz ersucht haben. Legt man die Antworten der Mitgliedstaaten zugrunde, so benötigen schätzungsweise 0,53% der EU-Bürger konsularischen Beistand auf ihren Reisen außerhalb der EU, d.h. jährlich mindestens 425 000 Fälle. Schätzungen zufolge sind in mindestens 37 000 Fällen Unionsbürger betroffen, deren Heimatstaaten keine Vertretung in dem Drittland[5] unterhalten.

Die relativ geringe Anzahl von Hilfsersuchen bei Vertretungen könnte darauf zurückzuführen sein, dass nur wenige Bürger Artikel 20 EGV kennen. Im Rahmen der Debatte mit der Öffentlichkeit hat sich bestätigt, dass die meisten Unionsbürger über Artikel 20 EGV nicht im Bilde sind. Eine 2006 veröffentlichte Eurobarometer-Umfrage ergab, dass lediglich 23% der Befragten jemals von den Möglichkeiten, die

---

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

2 Folgenabschätzung, Punkte 2.2 und 2.8.

3 Datenbank zur Bevölkerung, Abschnitt Tourismus. Die Daten umfassen Urlaubs- und Geschäftsreisen von mehr als einem Tag im Jahr 2005.

4 Eurobarometer Nr. 118 vom Juli 2006.

5 Folgenabschätzung, Punkt 2.2.

Artikel 20 EGV bietet, gehört hatten. Gleichzeitig förderte die Konsultation der Öffentlichkeit zu Tage, dass die Bürger in diesem Bereich hohe Erwartungen in Europa setzen.

Die Koordinierungsmechanismen, die die Mitgliedstaaten für diesen Bereich bereits geschaffen haben, kamen 2004 während der Tsunami-Katastrohe und 2006 während der Libanon-Krise zum Tragen. Dessen ungeachtet gibt es noch Spielraum für eine intensivere Zusammenarbeit, Koordination und Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten[6]. Hinzu kommt, dass der Schutz seitens der diplomatischen und konsularischen Vertretungen nicht auf Krisensituationen beschränkt ist sondern auch Hilfeleistungen in Alltagssituationen umfasst (z.B. verlorene Pässe, Diebstahl und schwerwiegende Unfälle).

In diesem Zusammenhang ist das "Lead State"-Konzept zu nennen, eine neue Form der konsularischen Zusammenarbeit, durch die der Schutz für Unionsbürger in Krisenzeiten in Drittländern, in denen nur wenige Mitgliedstaaten vertreten sind, verbessert und die konsularische Zusammenarbeit verstärkt werden soll. Ein oder mehrere Mitgliedstaaten werden in einem Drittland zum "Lead State" bestimmt; es ist ihre Aufgabe, den Schutz der Unionsbürger, deren Heimatstaaten keine Vertretung in dem Drittland unterhalten, zu gewährleisten. Im Falle einer Evakuierung ist der "Lead State" für die Evakuierung aller Unionsbürger an einen sicheren Ort verantwortlich. Im Zusammenhang mit Artikel 20 EGV versteht die Kommission das "Lead State" Abkommen als positiven Schritt hin zu einer effizienteren Aufgabenteilung in Krisensituationen.

Die Gemeinschaftsregelungen auf diesem Gebiet sind unzureichend: Es gibt lediglich zwei Beschlüsse, die die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten angenommen haben. Der Beschluss 95/553/EG[7], durch den Bürger der Europäischen Union im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, den Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Stellen eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates.genießen (z. B. im Todesfall, bei schwerwiegenden Unfällen, Festnahme und Rückführung). Der Beschluss erfasst andere Umstände, unter denen Unionsbürger vielleicht Hilfe brauchen, nicht ausdrücklich und ist somit ergänzungsfähig. Der Beschluss 96/409/GASP[8], durch den Bürger der Europäischen Union im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, die ihr Reisedokument verloren haben, Anspruch darauf haben, dass ein anderer Mitgliedstaat, der vor Ort vertreten ist, ihnen einen Rückkehrausweis ausstellt. Darüber hinaus haben die Mitgliestaaten im Rat unverbindliche Leitlinien für konsularischen Schutz erstellt[9]. Es ist so gut wie sicher, dass Forderungen nach besserem konsularischen Schutz lauter werden, sobald die Unionsbürger über ihre Rechte nach Artikel 20 EGV besser informiert sein

---

6 In den vergangenen Jahren wurden mehrere Initiativen zur Verbesserung der Fähigkeit der Union, auf Krisensituationen zu reagieren, ins Leben gerufen. Ein Beispiel ist der Bericht von Michel Barnier vom 9. Mai 2006. mit dem Titel: "Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: Europe-Aid".

7 ABl. L 314, 28.12.1995, S. 73.

8 ABl. L 168, 16.7.1996, S. 4.

9 Dokument 10109/06 des Rates der Europäischen Union vom 2.6.2006.

werden und die Zahl der Auslandsreisen zunehmen wird. Naturkatastrophen, Terroranschläge und politische Instabilität sind weitere Themen, die Anlass zu Sorge geben.

Mit dem Inkrafttreten des Reformvertrags wird eine klare Rechtsgrundlage für EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich geschaffen. Durch den geänderten Wortlaut von Artikel 20 EGV kann der Rat Richtlinien annehmen, mit denen die zur zur Erleichterung eines derartigen Schutzes erforderlichen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen ergriffen werden können.

Ziel des Aktionsplans ist es, Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen Artikel 20 EGV mit Leben gefüllt wird und bereits bestehende und sich abzeichende Mängel auf diesem Gebiet anzugehen.

3. DAS ERGEBNIS DER KONSULTATION DER ÖFFENTLICHKEIT

2006 leitete die Kommission eine breit angelegte Konsultation der Öffentlichkeit zu ihrem Grünbuch "Recht der Unionsbürger auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten"[10] ein, in dem eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen werden. Die Resonanz auf das Grünbuch zeugte von echtem Interesse an dem Thema[11]. Am 29. Mai 2007 fand eine öffentliche Anhörung statt.

Die Vertreter der Zivilgesellschaft, anderer europäischer Organe und Einzelpersonen sprachen sich dafür aus, Artikel 20 EGV als greifbarem Ausdruck der Unionsbürgerschaft mehr Bedeutung beizumessen. Mehrere Mitgliedstaaten mahnten zur Vorsicht und erinnerten, dass der Schutz ihrer Staatsangehörigen primär ihre Aufgabe sei.

4. DIE NOTWENDIGKEIT EINES SCHRITTWEISEN UND ALLMÄHLICHEN VORGEHENS

Die wirksame Stärkung des in Artikel 20 EGV festgeschriebenen Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz ist eine komplexe Aufgabe, die nicht mit einer einzigen Initiative zu erreichen ist, sondern die ein umfassendes Bündel von Maßnahmen erfordert, die sich auf eine langfristige Strategie gründen. Es trifft in der Tat zu, dass die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet in der Verantwortung stehen. Die Kommission möchte ihnen dabei helfen, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Aus diesem Grund ist ein schrittweises und allmähliches Vorgehen angezeigt.

Die rechtliche und technische Komplexität einiger Maßnahmen erfordert eine eingehende Prüfung und Vorbereitung in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaen.

---

10 KOM(2006) 712.

11 Die Antworten auf das Grünbuch können unter folgender Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.

- Die Kommission schlägt den nachstehenden Aktionsplan und die dazugehörenden legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen für die Jahre 2007-2009 vor.

5. BEREICHE MIT HANDLUNGSBEDARF 2007-2009

5.1. Aufklärung der Bürger

Die Konsultation der Öffentlichkeit hat bestätigt, dass die Bürger kaum über Informationen in diesem Bereich verfügen. Im April 2007 startete die Kommission eine Informationskampagne, bei der sie den Inhalt von Artikel 20 EGV und Beschluss 95/553/EG mit Hilfe von Postern nutzerfreundlich erläutert. Die Poster wurden auf Anfrage Reisebüros in mehreren Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Außerdem hat das Sekretariat des Rates der Europäischen Union eine Broschüre mit dem Titel "Konsularische Hilfe in Europa"[12] verbreitet, und die Mitgliedstaaten haben ihre Staatsangehörigen auf nationaler Ebene über Artikel 20 EGV informiert. Doch trotz all dieser Bemühungen kennt der größte Teil der Unionsbürger den Artikel 20 EGV und seinen Anwendungsbereich nach wie vor nicht.

5.1.1. Empfehlung an die Mitgliedstaaten, Artikel 20 EGV in den Reisepässen abzudrucken

Als erste Maßnahme, die dem Aktionsplan beigefügt ist, legt die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten vor, den Wortlaut von Artikel 20 EGV in den Reisepässen abzudrucken. Dieser Vorschlag, der bereits im Grünbuch erwähnt wurde, geht auf den Barnier-Bericht[13] zurück und wurde auch vom österreichischen Vorsitz des Rates der Europäischen Union im Jahr 2006[14] aufgegriffen. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation fand der Vorschlag beinahe die ungeteilte Zustimmung der Befragten, die darin ein wirksames Instrument sahen, Informationen an Privatreisende in Drittstaaten weiterzugeben. Es wurde auch vorgeschlagen, einen Hinweis auf eine europäische Website aufzunehmen, auf der die Bürger weiterführende Informationen finden. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Artikel 20 EGV in allen Reisepässen abzudrucken, die nach dem 1. Juli 2009 ausgestellt werden. Bei Pässen, die vor diesem Zeitpunkt ausgestellt werden, wird empfohlen, an der Außenrückseite einen Aufkleber mit dem Wortlaut von Artikel 20 EGV anzubringen. Die Entscheidung, ob und wie sie diese zur Verfügung gestellt werden, obliegt den Mitgliedstaaten. Diese Maßnahme wäre kostengünstig und könnte ganz erheblich zur Schärfung des Bewusstseins der Bürger für Artikel 20 EGV beitragen.

- Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Artikel 20 EGV in nach dem 1. Juli 2009 ausgestellten Reisepässen abzudrucken und für Pässe, die vor diesem Zeitpunkt ausgestellt werden, Aufkleber zu verteilen, die an der Außenrückseite der Reisepässe anzubringen sind (ab 2008)

---

12 http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu
13 Siehe Fußnote 6.
14 Dokument 10551/6 vom 15.6.2006.

5.1.2. Fortsetzung der Informationskampagne für die breite Öffentlichkeit

Die Kommission wird ein Plakat mit Informationen zum Thema „Konsularischer Schutz“ zur Verfügung stellen, das in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an strategisch wichtigen Orten (z.B. Flughäfen, Außengrenzposten, Bahnhöfen) aufzuhängen ist.

- Die Kommission wird ein Plakat mit Informationen zum Thema „Konsularischer Schutz“ zur Verfügung stellen, das an strategisch wichtigen Orten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten aufzuhängen ist (ab 2007)

5.1.3. Einrichtung einer EU-Webseite zum Thema „Konsularischer Schutz“

Die Kommission beabsichtigt, 2008 auf der Website EUROPA eine Webseite zum Thema "konsularischer Schutz" einzurichten. Die Webseite wird – wie nachstehend beschrieben – zur Veröffentlichung praxisbezogener Informationen genutzt werden.

Die Webseite könnte auch den Zugang zu den einschlägigen Hinweisen der Mitgliedstaaten erleichtern. Sie könnte Links zu den Reisehinweisen der Mitgliedstaaten und zur Webseite des Sekretariats des Rates enthalten[15].

- Die Kommission wird auf der Website EUROPA eine Webseite mit Informationen zum Thema „Konsularischer Schutz“ einrichten (2008)

5.1.4. Veröffentlichung von Informationen über die Vertretungen der Mitgliedstaaten in Drittländern

Viele Menschen fänden es vielleicht nützlich, wenn es eine aktuelle Liste der Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten in den Drittstaaten gäbe. Diese Daten, die zweimal jährlich von Sekretariat des Rates erhoben werden[16], sind derzeit für die Öffentlichkeit nicht leicht zugänglich. Die Kommission wird sie auf der vorgeschlagenen Webseite veröffentlichen.

- Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auffordern, ihr aktuelle Daten zu ihren Vertretungen in Drittstaaten zur Verfügung zu stellen, damit sie diese online veröffentlichen kann (ab 2008)

5.1.5. Veröffentlichung von Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 20 EGV

Die Kommission wird die Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 20 EGV auf der vorgeschlagenen Webseite veröffentlichen. Sie schlägt vor, diese Maßnahmen auch im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

- Die Kommission wird die Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 20 EGV auf ihrer künftigen Webseite veröffentlichen (ab 2008)

---

15 www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

16 "Diplomatische Vertretung des Vorsitzes in Drittländern – Erste Hälfte 2007" Dokument 16838/1/06 des Rates der Europäischen Union vom 23.3.2007.

5.1.6. Einrichtung einer EU-Telefonnummer zum Thema „Konsularischer Schutz"

Die Kommission wird prüfen, ob es möglich ist, bis 2009 eine Telefonnummer einzurichten, unter der Auskünfte zum Thema „Konsularischer Schutz" erteilt werden (z.B. Kontaktadressen der Konsulate oder Botschaften der Mitgliedstaaten in Drittstaaten).

- Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, telefonische Auskünfte zu Themen des konsularischen Schutzes zu erteilen (2009)

5.2. Umfang des Schutzes für Unionsbürger

Im Rahmen der öffentlichen Debatte hat sich gezeigt, dass Artikel 20 EGV unterschiedlich ausgelegt wird. Während einige der Auffassung sind, Artikel 20 decke den diplomatischen und den konsularischen Schutz ab, meinen andere, es werde lediglich der konsularische Schutz erfasst. Diplomatischer Schutz umfasst das Tätigwerden eines Staates zu Gunsten eines seiner Staatsangehörigen (natürliche oder juristische Person), dem ein Drittstaat durch einen Verstoß gegen das Völkerrecht Schaden zugefügt hat[17].

Es hat sich gezeigt, dass es sich bei den meisten Fällen, in denen EU-Bürger Hilfe in Drittländern benötigen, um konsularischen Schutz[18] handelt. Während der Laufzeit des Aktionsplans wird die Kommission daher ihre Bemühungen darauf konzentrieren, den konsularischen Schutz der Unionsbürger in Drittländern zu verbessern. Dies lässt künftige Maßnahmen im Bereich des diplomatischen Schutzes unberührt.

5.2.1. Sicherstellung eines vergleichbaren Schutzes für alle EU-Bürger

Aus der Debatte mit der Öffentlichkeit ging auch hervor, dass es Unterschiede in Bezug auf den Umfang des konsularischen Schutzes gibt, den ein Mitgliedstaat seinen Staatsangehörigen gewährt. Dies kann dazu führen, dass Artikel 20 EGV seine Wirkung nicht voll entfalten kann. Die Kommission wird die Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Konsularschutzes prüfen und Umfang und Art der diesbezüglichen Unterschiede bewerten.

- In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wir die Kommission Umfang und Art der Unterschiede in Bezug auf die Rechtsvorschriften und Praktiken auf dem Gebiet des Konsularschutzes bewerten (ab 2008)

---

17 Siehe vollständiger Wortlaut von Artikel 1 des Berichts 2006 der UN-Völkerrechtskommission (A/61/10).

18 Konsularischer Schutz ist der Schutz, der Bürgern im Ausland von seiten diplomatischer oder konsularischer Vertretungen gewährt wird. Dabei kann es sich um die eigenen Staatsangehörigen oder um Staatsangehörige von Ländern handeln, mit denen entsprechende Abkommen geschlossen wurden.

5.2.2. *Schutz für Familienangehörige von Unionsbürgern, die Angehörige von Drittländern sind*

Schätzungen zufolge sind etwa 6 Millionen Unionsbürger mit Drittstaatsangehörigen verheiratet[19]. Der mangelnde Schutz für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EU-Bürgern sind, kann großen Schwierigkeiten und Sorgen verursachen, wenn die EU-Bürger und ihre Familien in Not sind. Während einige Mitgliedstaaten bereits Schutz für Familienangehörige, die Drittstaatsangehörige sind, gewähren, bieten andere Mitgliedstaaten diese Hilfe nicht oder aber nach freiem Ermessen. Um das Recht der Unionsbürger auf Schutz zu stärken, wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, den Familienangehörigen von Unionsbürgern konsularischen Schutz nach Artikel 20 EGV zu gewähren. Dies stünde im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in Bezug auf die Freizügigkeit von Unionsbürgern[20]. Allerdings müssen in diesem Zusammenhang mehrere Fragen geprüft werden (z.B. die Definition von Familienangehörigen und das Thema der doppelten Nationalität).

- Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, Familienangehörigen von Unionsbürgern, die Drittstaatsangehörige sind, konsularischen Schutz zu gewähren (2009)

5.2.3. *Schutz zur Identifizierung und Überführung von Leichen*

Befindet man sich in einer Notlage, können komplexe und kostenaufwändige Verwaltungsformalitäten im Zusammenhang mit der Identifizierung und Überführung der Leiche eine ohnehin schwierige Situation noch weiter erschweren. Die Gespräche mit der Öffentlichkeit haben gezeigt, dass weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass die häufig komplexen und kostenaufwändigen administrativen Verfahren zur Identifizierung und Überführung von Leichen vereinfacht werden sollten.

In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die 15 Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Abkommens des Europarats über die Leichenüberführung sind, allesamt über positive Erfahrungen berichten[21]. Die Kommission empfiehlt auch den restlichen 12 Mitgliedstaaten den Beitritt zu dem Abkommen. Die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten sollte baldmöglichst stattfinden.

Die könnte eine tragfähige gemeinsame Plattform für Maßnahmen auf multilateraler Ebene schaffen und um zu prüfen, wie die Verfahren zur Leichenüberführung aus Drittstaaten erleichtert werden könnnen.

- Die Kommission wird den Mitgliedstaaten, die dem Abkommen des Europarates aus dem Jahr 1973 noch nicht beigetreten sind, empfehlen, dieses zu tun (2008)

---

19 Siehe Folgenabschätzung, Punkt 5.3.

20 Siehe Richtlinie 2004/38/EG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

21 Abkommen über die Leichenüberführung, Straßburg, 26.10.1973. Das Abkommen wurde bislang von 21 Staaten, darunter 15 Mitgliedstaaten der EU, ratifiziert.

- Die Kommission wird prüfen, wie die Verfahren zur Leichenüberführung aus Drittstaaten auf multilateraler Ebene vereinfacht werden können (2009)

5.2.4. Prüfen der Notwendigkeit, die Verfahren zur Gewährung finanzieller Vorschüsse zu vereinfachen

Der im Grünbuch enthaltene Vorschlag, die Verfahren zur Gewährung finanzieller Vorschüsse (Artikel 6 des Beschlusses 95/553/EG) zu vereinfachen, hat unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Während einige Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass das bestehende Verfahren gut funktioniert, sprachen sich andere für eine Vereinfachung und/oder die Einrichtung eines Ausgleichssystems aus.

In den "Leitlinien für konsularischen Schutz" ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten dem Hilfe leistenden Staat seine finanziellen Vorleistungen pragmatisch zurückerstatten. Bei Überführungen sollten die Mitgliedstaaten die finanziellen Vorleistungen anteilig erstatten, wobei der Mitgliedstaat, auf dessen Antrag die Hilfe geleistet wurde, zur Erstattung seine Staatsangehörigen heranzieht. Die Kommission wird weiter prüfen, ob die bestehenden Verfahren zu aller Zufriedenheit funktionieren.

In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit der Einführung eines Systems, das einen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet, geprüft. Im Rahmen dieses Systems könnten Mitgliedstaaten die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung konsularischen Schutzes für EU-Bürger eines anderen Mitgliedstaats erstattet werden. Das System müsste verwaltungstechnisch einfach und effizient gestaltet sein.

- Die Kommission wird die Notwendigkeit prüfen, die Verfahren zur Gewährung finanzieller Vorleistungen zu vereinfachen (2009)

- Sie wird auch die Möglichkeit der Einführung eines Ausgleichssystems zwischen den Mitgliedstaaten prüfen (2009)

5.3. Strukturen und Ressourcen

Mehrere Mitgliedstaaten schließen Abkommen zur gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten in Drittstaaten[22], um ihre Unkosten niedrig zu halten und die Koordinierung zu verbessern. In Dar es Salaam und Abuja nutzen die Delegationen der Kommission und einige Mitgliedstaaten gemeinsam die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten. Jedem Partner gehört ein Teil des Gebäudes, für dessen Finanzierung er zuständig ist; die gemeinsamen Unkosten werden anteilig getragen.

Die Einrichtung gemeinsamer Büros, die für alle EU-Bürger zugänglich sind, würde einen Ausgleich für die unzureichende konsularische Präsenz in Drittländern darstellen; die Büros könnten in dem gleichen Gebäude wie die Delegationen der Kommission untergebracht werden. Die Unkosten sollten im Einklang mit bereits

[22] Dies ist beispielsweise der Fall in Abuja, Almaty, Ashgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk und Chisinau.

bestehenden Abkommen anteilig von den teilnehmenden Mitgliedstaaten getragen werden. Zusätzlich zu den Vorteilen einer gemeinsamen Nutzung (kostensparend und größere gegenseitige Zusammenarbeit) hätten die gemeinsamen Büros den Vorteil, dass sie auf der Grundlage eines klaren und transparenten Systems der gegenseitigen Vertretung funktionieren würden. Dieses System würde ein Schritt hin zu größerem Schutz für EU-Bürger in Not bedeuten, da es nicht nur in Krisenzeiten (z.B. bei Naturkatastrophen oder in Konfliktsituationen) sondern jederzeit funktionieren würde. In diesem Sinne würde es eine Ergänzung zu dem "Lead State"-Konzept darstellen.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein gemeinsames Büro in einem Drittland, in dem nur wenige Mitgliedstaaten vertreten sind, als Pilotprojekt einzurichten. Die Kommission wird zunächst die Aufgaben, die Organisation, Ressourcen, Unkosten- und Arbeitsteilung des Pilotprojekts prüfen. Ein System, das auf dem Grundsatz beruht, dass die Mitgliedstaaten einander in den Drittländern vertreten, existiert bereits – insbesondere im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik, in dem durch die Gemeinsame Konsularische Instruktion und die Eröffnung der ersten Visumantragstelle der EU in der Republik Moldau maßgebliche Fortschritte auf diesem Gebiet erreicht wurden. Die Aufgaben der gemeinsamen Visumantragstelle unterscheiden sich derzeit noch deutlich von den der geplanten gemeinsamen Büros. Allerdings könnte langfristig erwogen werden, die beiden Konzepte in gemeinsamen Büros umzusetzen, die zahlreiche konsularische Dienstleistungen, einschließlich der Bearbeitung von Visumanträgen, ausüben könnten.

Im Anschluss an die Bewertung des Pilotprojekts könnten in anderen Teilen der Welt gemeinsame Büros eingerichtet werden.

- Die Kommission wird vorschlagen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in einer Region ein gemeinsames Büro einzurichten, das im gleichen Gebäude wie die Delegation der Kommission untergebracht und als Pilotprojekt zu bewerten ist (2008)

5.4. Austausch bewährter Praktiken und einschlägige Schulungen

Die Gespräche mit der Öffentlichkeit haben bestätigt, dass gemeinsame Probleme erörtert, der Austausch bewährter Praktiken gefördert und der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren erleichtert werden muss. Die Kommission hat Ende 2007 ein Seminar veranstaltet, dessen Ergebnisse als Grundlage für künftige Maßnahmen in diesem Bereich dienen werden.

- Die Kommission hat ein Seminar veranstaltet, um gemeinsame Probleme und den gemeinsamen Bedarf auf diesem Gebiet zu ermitteln (2007) und um den Austausch bewährter Praktiken und die Veranstaltung von Schulungen zu erleichtern (ab 2008)

5.5. Die Zustimmung der Behörden der Drittländer

Es ist ein völkerrechtlicher Grundsatz, dass die Zustimmung der Drittländer einholen muss. Nach Artikel 20 EGV obliegt es den Mitgliedstaaten, “die für diesen Schutz erforderlichen internationalen Verhandlungen einzuleiten”. Es wurde die Auffassung

vertreten, dass eine einseitige Notifikation an den Empfangsstaat gemäß Artikel 8 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen[23] ausreichend ist. Eine ausdrückliche Zustimmung würde aber die Rechtssicherheit erhöhen und der Unionsbürgerschaft – auch gegenüber Drittländern – eine konkrete Bedeutung geben.

Vorbehaltlich der Flexibilität, die erforderlich ist, um den besonderen Umständen jeder Verhandlung Rechnung tragen und von Fall zu Fall entscheiden zu können, empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, in ihre künftigen bilateralen Abkommen mit Drittländern eine Zustimmungsklausel aufzunehmen. Ebenso wird die Kommission vorschlagen, auch in künftige „gemischte" Abkommen, die die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten mit Drittländern schließen werden, eine Zustimmungsklausel aufzunehmen.

Langfristig wird die Kommission auch prüfen, ob es möglich ist, die Zustimmung von Drittländern dafür einzuholen, dass die Union den Schutz über die Delegationen der Kommission gewährleistet. Obwohl die Mitgliedstaaten in erster Linie für die Gewährleistung des Schutzes ihrer Bürger zuständig sind, könnten die Delegationen, sofern der Rat dies genehmigt, in unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Angelegenheiten – im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz – Schutz gewährleisten[24].

- Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Aufnahme einer Zustimmungsklausel in ihre bilateralen Abkommen mit Drittländern auszuhandeln, um den Schutz der Unionsbürger durch diplomatische und konsularische Vertretungen zu gewährleisten (2007)

- Die Kommission hat die Absicht, den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, die Aufnahme einer Zustimmungsklausel in ihre künftigen "gemischten" Abkommen mit Drittländern auszuhandeln, um den Schutz der Unionsbürger durch diplomatische und konsularische Vertretungen zu gewährleisten (ab 2008)

- Die Kommisision wird die Möglichkeit prüfen, dass die Union in Fällen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, über die Delegationen der Kommission Schutz gewährleistet (2009)

---

23 In diesem Artikel heißt es: "Nach einer angemessenen Notifikation an den Empfangsstaat kann, sofern dieser keinen Einspruch erhebt, eine konsularische Vertretung des Entsendestaats im Empfangsstaat konsularische Aufgaben auch für einen dritten Staat wahrnehmen".

23 Rechtssache T-572/93.

6. AKTIONSPLAN (2007-2009)

Maßnahmen für 2007:

- Empfehlung an die Mitgliedstaaten, den Wortlaut von Artikel 20 EGV in den Reisepässen abzudrucken
- Fortsetzung der Informationskampagne
- Veranstaltung eines Seminars mit den Mitgliedstaaten, um ihren Bedarf in Bezug auf einen Austausch der bewährten Praktiken auszuloten
- Vorschlag für die Aufnahme einer „Zustimmungsklausel“ in bilaterale und gemischte Abkommen mit Drittländern

Maßnahmen für 2008:

- Einrichtung einer EU-Webseite zum Thema "Konsularischer Schutz"
- Empfehlung an die Mitgliedstaaten, dem Abkommen von 1973 über die Leichenüberführung beizutreten
- Bewertung des Umfangs und der Art der Unterschiede in Bezug auf die Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten im Bereich des konsularischen Schutzes
- Folgemaßnahmen zum Seminar
- Vorschlag, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein gemeinsames Büro als Pilotprojekt in einem Drittland einzurichten
- Vorschlag, die Aufnahme einer „Zustimmungsklausel“ in gemischte Abkommen mit Drittländern auszuhandeln

Maßnahmen für 2009:

- Bereitstellung telefonischer Auskünfte zu Themen im Zusammenhang mit dem konsularischen Schutz
- Prüfen der Möglichkeit, Familienangehörigen von Unionsbürgern, die Drittstaatsangehörige sind, konsularischen Schutz zu gewähren
- Prüfen, wie die Verfahren zur Leichenüberführung aus Drittländern auf multilateraler Ebene erleichtert werden könnnen
- Prüfen der Notwendigkeit, die Verfahren zur Gewährung finanzieller Vorleistungen zu vereinfachen
- Prüfen der Möglichkeit, ein Ausgleichssystem einzurichten

- Ausloten der Möglichkeit, dass die Union in den Fällen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, über die Delegationen der Kommission Schutz gewährt