



Brüssel, den 2.9.2022
COM(2022) 437 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom
20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung
des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und
zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG**

1. Einleitung

Die Unionsbürgerschaft, die „dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten [der Europäischen Union] zu sein“¹, bietet den EU-Bürgerinnen und -Bürgern Schutz, wenn sie ins Ausland reisen oder sich dort aufhalten. Als Bestandteil der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte genießt laut Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines Drittlands (d. h. eines Nicht-EU-Staats), in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, nicht vertreten ist, den Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats, und zwar unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats.

Das Grundrecht nicht verteilter Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf konsularischen Schutz durch vertretene Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieser Mitgliedstaaten² verleiht dem Konzept der Unionsbürgerschaft eine externe Dimension, ist Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander und stärkt die Identität der EU in Drittländern. Es schützt Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich im Ausland in Schwierigkeiten befinden. Wie wichtig dieses Grundrecht ist, erweist sich insbesondere in schwerwiegenden Krisensituationen, die durch Naturkatastrophen oder menschliches Handeln verursacht werden und die sofortige Unterstützung und Repatriierung einer großen Zahl von EU-Bürgerinnen und -bürgern erforderlich machen können.

Am 20. April 2015 nahm der Rat die Richtlinie (EU) 2015/637 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern (im Folgenden „die Richtlinie“)³ an, den ersten abgeleiteten Rechtsakt der EU in diesem Bereich⁴. Ziel der Richtlinie ist es, i) festzulegen, welche Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern notwendig sind, ii) die Rechtssicherheit in Bezug auf den Umfang, die Bedingungen und die Verfahren des konsularischen Schutzes zu verbessern und iii) den

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung.

² Siehe Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „die Charta“).

³ ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1.

⁴ Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war das Recht auf konsularischen Schutz in Artikel 20 des Vertrags von Nizza und davor in Artikel 8c des Vertrags von Maastricht geregelt, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen war, „die notwendigen Regeln zu vereinbaren“, um diesen Schutz zu gewährleisten. Um die Verpflichtung nach Artikel 8c zu erfüllen und in der Erwägung, dass eine gemeinsame Schutzregelung dazu führen würde, „dass die Identität der Union in Drittländern stärker wahrgenommen wird“ und „die europäische Solidarität ... noch deutlicher wahrnehmbar wird“, erließen die Mitgliedstaaten den Beschluss 95/553/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19. Dezember 1995 über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen (ABl. L 314 vom 28.12.1995). Im Vertrag von Lissabon wurde diese Methode der Umsetzung geändert. Nach dem neuen Konzept wurde der Rat ermächtigt, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Richtlinien zur Festlegung der notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zu erlassen, um den Schutz von Unionsbürgerinnen und -bürgern im Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, nicht vertreten ist, durch die diplomatischen oder konsularischen Behörden eines anderen Mitgliedstaats zu erleichtern. Angesichts des durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Rechtsrahmens wurde der Beschluss 95/553/EG durch die Richtlinie aufgehoben.

Einsatz von Ressourcen der Mitgliedstaaten und der EU auch in Krisenzeiten zu optimieren. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis zum 1. Mai 2018 in nationales Recht umsetzen.

In den letzten Jahren gab es mehrere Ereignisse, die mit Herausforderungen für den konsularischen Schutz verbunden waren, insbesondere die COVID-19-Pandemie, die Krise in Afghanistan und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine. Diese Krisen haben die Vorteile des konsularischen Schutzes für EU-Bürgerinnen und -Bürger als Teil der Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, deutlich werden lassen.⁵

Es steht zu erwarten, dass der konsularische Schutz in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, da die Häufigkeit, Schwere und Dauer von Krisen zunehmen könnten, insbesondere der Krisen im Zusammenhang mit der globalen Erwärmung, die unvermeidbare, mehrfache Klimagefahren verursacht und vielfältige Risiken für Ökosysteme und Menschen mit sich bringt.⁶ Daran wird deutlich, dass sichergestellt werden muss, dass die Infrastruktur vorhanden ist, um den Rechten der Unionsbürgerinnen und -bürger im Zusammenhang mit konsularischem Schutz in der Praxis Wirkung zu verleihen. Es zeigt auch, dass der Rechtsrahmen der EU für den konsularischen Schutz gestärkt werden muss, insbesondere um die Krisenvorsorge zu verbessern und der insgesamt verringerten konsularischen Präsenz der EU-Mitgliedstaaten nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU Rechnung zu tragen.

In diesem Zusammenhang wirkte sich der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU auch auf den räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie aus, da ein neues Drittland geschaffen wurde, in dem mindestens 5,5 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger leben.⁷

Wie dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020⁸ zu entnehmen ist, hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2021⁹ eine Überarbeitung der EU-Vorschriften zum konsularischen Schutz angekündigt, um die Krisenvorsorge und die Fähigkeit der EU und der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Unterstützung der Unionsbürgerinnen und -bürger in Krisensituationen zu verbessern. Dazu würde es auch

⁵ Umfassende Informationen finden Sie in dem Artikel „Coronavirus: Konsularische Unterstützung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Drittstaaten“ unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en?page_lang=de.

⁶ Siehe Bericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) „Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability“, S. 15.

⁷ Berücksichtigt sind hier nur die Begünstigten des Austrittsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (d. h. Unionsbürgerinnen und -bürger, die vor dem 31. Dezember 2020 im Vereinigten Königreich gelebt haben und dies weiterhin tun); Unionsbürgerinnen und -bürger, die nach dem 31. Dezember 2020 in das Vereinigte Königreich umgezogen sind, wurden nicht mitgezählt. Im Vereinigten Königreich sind alle Mitgliedstaaten vertreten, und es gibt eine EU-Delegation: Die Möglichkeit, dass eine Unionsbürgerin oder ein Unionsbürger nicht vertreten ist, ist sehr begrenzt. Auf lokaler Ebene werden regelmäßig Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort abgehalten, und die Notfallplanung für konsularische Krisen läuft weiter. Zu den Maßnahmen zur Anpassung an den Umstand, dass das Vereinigte Königreich nach der Richtlinie ein Drittland ist, gehört auch die Anpassung gemeinsamer Rahmenregelungen. Der konsularische Schutz fällt weder unter das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich noch unter das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich.

⁸ [Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020](#) – Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte.

⁹ COM(2020) 690 final.

gehören, die unterstützende Rolle der EU zu stärken und ihr einzigartiges Delegationsnetz optimal zu nutzen.¹⁰

Auch heißt es in dem vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidenten der Kommission (HR/VP) vorgelegten und von den Staats- und Regierungschefs der EU gebilligten Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung^{11 12}: „Darüber hinaus werden die Krisenreaktionsmechanismen des EAD, unsere konsularische Unterstützung und die Sicherheit im Einsatzgebiet überprüft und gestärkt, um die Mitgliedstaaten besser bei ihren Anstrengungen zum Schutz und zur Rettung ihrer Bürgerinnen und Bürger im Ausland unterstützen und EU-Delegationen im Notfall bei der Evakuierung von Personal helfen zu können.“¹³

In ihrer Mitteilung vom Juni 2022 über Follow-up-Maßnahmen zur Konferenz zur Zukunft Europas kündigte die Kommission überdies an, dass sie neue Aktionsfelder prüfen werde, wie beispielsweise eine „konkretere Gestaltung der Unionsbürgerschaft für die Bürgerinnen und Bürger, unter anderem durch Stärkung der mit ihr verbundenen Rechte und durch Bereitstellung zuverlässiger und leicht zugänglicher Informationen über sie“¹⁴.

2. Umfang des Berichts über die Umsetzung und Anwendung

Nach Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie¹⁵ muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 1. Mai 2021 einen Bericht über die Umsetzung und Anwendung dieser Richtlinie vorlegen. Die Präsentation dieses Berichts wurde verschoben, um den jüngsten Entwicklungen Rechnung zu tragen, die sich in erheblichem Maße auf den konsularischen Schutz ausgewirkt haben, etwa die Erfahrungen mit den umfangreichen Repatriierungen, die wegen des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie, der Krise in Afghanistan und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine erforderlich wurden.¹⁶

Die in dem Bericht enthaltene Beschreibung und Analyse basieren in erster Linie auf Informationen der Mitgliedstaaten, des EAD und der EU-Delegationen, ergänzt durch externe Studien¹⁷ und direkte Rückmeldungen von Unionsbürgerinnen und -bürgern¹⁸.

¹⁰ Diese Initiative unterliegt den einschlägigen Anforderungen an eine bessere Rechtsetzung und wurde noch nicht vorgelegt.

¹¹ Ein strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

¹³ Im Anschluss an diesen Appell wurde im Juli 2022 beim EAD als ständige Krisenabwehrkapazität ein Krisenreaktionszentrum (Crisis Response Centre (CRC)) eingerichtet, das mit den Krisenstäben sämtlicher EU-Organe, -Mitgliedstaaten und -Partner zusammenarbeitet.

¹⁴ Anhang von COM(2022) 404 final.

¹⁵ Sofern nicht anders angegeben, betreffen alle künftigen Verweise auf Artikel die Richtlinie.

¹⁶ Der Berichtszeitraum erstreckt sich daher vom 1. Mai 2018 – dem Zeitpunkt, bis zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen hatten – bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts.

¹⁷ In Vorbereitung befindliche Studie „Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens’ right to consular protection“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis und VVA, sowie „Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries – Effectiveness and future of

Im Mittelpunkt des Berichts stehen die bisherigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie. Es wird bewertet, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie innerhalb des festgelegten Zeitrahmens umgesetzt haben und ob mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und der einzelstaatlichen Praxis die Ziele erreicht und die Anforderungen der Richtlinie erfüllt werden. Darüber hinaus wird in dem Bericht gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie geprüft, ob zusätzliche Maßnahmen, darunter gegebenenfalls Änderungen zur Anpassung dieser Richtlinie, erforderlich sind, damit die Unionsbürgerinnen und -bürger ihr Recht auf konsularischen Schutz noch leichter wahrnehmen können.¹⁹

3. Zweck und wesentliche Elemente der Richtlinie

In der Richtlinie werden die Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen festgelegt, damit Unionsbürgerinnen und -bürgern im Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, die Wahrnehmung ihres Rechts auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie für Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erleichtert wird, wie dies in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c AEUV geregelt ist.²⁰ Insbesondere sieht die Richtlinie die Definitionen und Verfahren vor, die für die Umsetzung dieses Rechts erforderlich sind.

Im Einklang mit Artikel 23 AEUV verweist die Richtlinie auf den konsularischen Schutz in Drittländern, der von vertretenen Mitgliedstaaten nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern „unter denselben Bedingungen“ wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewährt wird. Das heißt, dass mit der Richtlinie nicht der Umfang der Hilfe harmonisiert wird, die die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern leisten müssen. Vielmehr haben nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger Anspruch auf Gleichbehandlung, d. h. auf dasselbe Schutzniveau, das die Hilfe leistenden Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen in der gleichen Situation gewähren würden. In der Praxis bedeutet dies, dass nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger je nachdem, in welchem Mitgliedstaat sie um Schutz ersuchen, möglicherweise Schutz und Dienstleistungen von unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Umfang erhalten, da sich auch der Schutz, den die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet.

Der Richtlinie enthält folgende Elemente:

- den allgemeinen Grundsatz des konsularischen Schutzes durch die Mitgliedstaaten für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unter denselben Bedingungen, wie sie für ihre eigenen Staatsangehörigen gelten (Artikel 2),
- die Möglichkeit, dass der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit eine nicht vertretene Bürgerin oder ein nicht vertretener Bürger besitzt, denjenigen Mitgliedstaat, bei dem die betreffende Person konsularischen Schutz beantragt

the EU citizenship right to consular protection outside the EU“, EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ „Flash Eurobarometer 485: Unionsbürgerschaft und Demokratie“, Februar/März 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=de.

¹⁹ Jeglicher Legislativvorschlag würde den einschlägigen Anforderungen an eine bessere Rechtsetzung unterliegen, wie gegebenenfalls Evaluierung und Folgenabschätzung.

²⁰ Erwägungsgrund 4 und Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie.

oder erhält, ersucht, den Fall an den eigenen Mitgliedstaat der betreffenden Person weiterzuleiten, woraufhin der Mitgliedstaat, an den die entsprechende Bitte herangetragen wurde, den Fall abtreten sollte (Artikel 3),

- den persönlichen Anwendungsbereich des Schutzes, indem festgelegt wird, wer Anspruch auf konsularischen Schutz hat (Artikel 4, 5 und 6),
- die Bedingungen für den Zugang zu diesem Schutz, d. h. welchen Mitgliedstaat und welche Art von Einrichtung nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger um Schutz ersuchen können (Artikel 7),
- Vorschriften zum Identitätsnachweis für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger (Artikel 8),
- eine nicht erschöpfende Liste von Situationen, in denen konsularischer Schutz erforderlich werden kann (Artikel 9),
- Vorschriften darüber, wie die Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU zusammenarbeiten und sich abstimmen müssen, um den Schutz der Bürgerinnen und Bürger nicht verteilter Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Artikel 10),
- Vorgaben zur Rolle der EU-Delegationen (Artikel 11),
- Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor Ort (Artikel 12) sowie an die Krisenvorsorge und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der EU-Delegationen in Drittländern (Artikel 13),
- Vorschriften über die Erstattung der Kosten für konsularischen Schutz (Artikel 14 und 15).

4. Allgemeine Beurteilung

4.1. Umsetzung der Richtlinie in die einzelstaatlichen Rechtssysteme

Nach Artikel 17 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten diese bis zum 1. Mai 2018 in einzelstaatliches Recht umzusetzen.

Bei Ablauf der Umsetzungsfrist hatten zehn Mitgliedstaaten der Kommission noch keine Informationen zu den notwendigen Maßnahmen übermittelt. Die Kommission hat mit den betreffenden Mitgliedstaaten Kontakt aufgenommen, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen, und steht mit ihnen über die Umsetzung bestimmter Elemente der Richtlinie noch im Dialog.

Die Kommission wird die Lage weiterhin genau beobachten und die erforderlichen Schritte unternehmen, um die Einhaltung der Richtlinie in der gesamten EU zu gewährleisten, gegebenenfalls auch durch Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 258 AEUV.

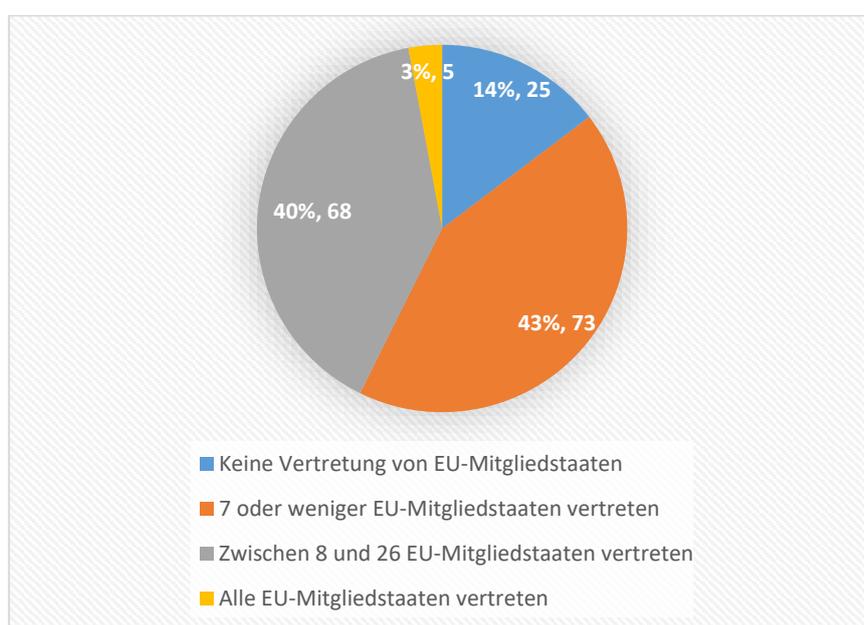
4.2. Anwendung der Richtlinie und mögliche Lücken

Seit ihrem Inkrafttreten hat sich die Richtlinie als nützliches Instrument zur Gewährleistung des Schutzes und der Unterstützung der EU-Bürgerinnen und -Bürger erwiesen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020. Durch eine Reihe spezifischer Lücken und neu entstandener Bedürfnisse stehen die Unionsbürgerinnen und -bürger jedoch vor Herausforderungen.

Erstens geht die Richtlinie von der Prämisse aus, dass nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger immer die Möglichkeit haben, sich an einen anderen Mitgliedstaat zu wenden, wenn sie in einem Drittland konsularischen Schutz suchen. Es gibt jedoch **viele Länder, auf deren Hoheitsgebiet sich keine Botschaft oder konsularische**

Vertretung eines Mitgliedstaats befindet. Auch kann in den Ländern, in denen nur wenige Mitgliedstaaten vertreten sind, ein **hoher Druck auf den konsularischen Netzen dieser Mitgliedstaaten lasten, insbesondere in Krisensituationen.** Insbesondere gibt es 25 Drittländer, auf deren Hoheitsgebiet sich keine Botschaft oder konsularische Vertretung eines Mitgliedstaats befindet²¹. In fünf dieser Länder²² ist die EU-Delegation die einzige diplomatische Präsenz der EU. Überdies ist in vielen weiteren Drittländern die konsularische oder diplomatische Präsenz der Mitgliedstaaten sehr schwach ausgeprägt, sodass im Falle einer schwerwiegenden Krise ein hohes Risiko für eine Überlastung besteht. So sind beispielsweise in mehr als der Hälfte der Drittländer höchstens sieben Mitgliedstaaten vertreten, oftmals mit begrenzten Ressourcen. Die EU-Delegationen, die in den meisten betroffenen Drittländern vertreten sind, könnten den Mitgliedstaaten bei Bedarf nützliche zusätzliche Unterstützung leisten, um nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern zu helfen.

Abbildung 1: Vertretung der EU-Mitgliedstaaten in Drittländern



Zweitens geht die **Unterstützung** von EU-Bürgerinnen und -Bürgern **durch EU-Delegationen** auf Ersuchen der Mitgliedstaaten über die Bestimmungen des Artikels 11 der Richtlinie hinaus²³, da dieser hauptsächlich die Koordinierung und logistische Unterstützung abdeckt.²⁴ Dies ist vor allem in Drittländern der Fall, in denen kein

²¹ Diese Länder sind Afghanistan, Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, die Cookinseln, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, die Malediven, die Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, die Republik Palau, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Samoa, die Salomonen, Tonga und Tuvalu. Die Zahl der Drittländer, auf deren Hoheitsgebiet sich keine Botschaft oder konsularische Vertretung eines Mitgliedstaats befindet, ist nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gestiegen.

²² Afghanistan, Barbados, Eswatini, Guyana und Lesotho.

²³ Siehe in diesem Zusammenhang auch Artikel 221 Absatz 2 AEUV und Artikel 5 Absatz 10 des Beschlusses des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), ABl. L 201 vom 3. August 2010, S. 30.

²⁴ „Die Delegationen der Union arbeiten eng mit den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten zusammen und stimmen sich mit ihnen ab, um zur Kooperation und Koordinierung vor Ort und in Krisensituationen beizutragen, insbesondere indem sie verfügbare logistische Unterstützung leisten, einschließlich Bereitstellung von Büroräumen und organisatorischen Einrichtungen, wie vorübergehende

Mitgliedstaat vertreten ist und daher Unionsbürgerinnen und -bürger, die in Schwierigkeiten geraten sind, von EU-Delegationen Hilfe erhalten. Es war außerdem in Krisensituationen der Fall, in denen EU-Delegationen häufig aktiv die Mitgliedstaaten dabei unterstützt haben, EU-Bürgerinnen und -Bürgern Hilfe zu leisten.

Darüber hinaus sind seit dem Inkrafttreten der Richtlinie die EU-Delegationen für das Funktionieren der Zusammenarbeit vor Ort und in Krisensituationen von entscheidender Bedeutung gewesen. Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben die EU-Delegationen, der EAD und die Kommissionsdienststellen einschließlich des Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) den Mitgliedstaaten bei der Organisation der nie da gewesenen gemeinsamen Aufgabe der Rückführung von rund 600 000 EU-Bürgerinnen und -Bürgern geholfen, die weltweit von Reisebeschränkungen betroffen waren, insbesondere im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union (UCPM).²⁵ Dabei erwies sich zwar, wie sinnvoll ein konsularischer Schutz als Bestandteil der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte ist, es wurde aber auch deutlich, dass der bestehende EU-Rahmen gestärkt werden muss, damit die Mitgliedstaaten und die EU künftig mögliche ähnliche Herausforderungen wirksamer bewältigen können. In seiner Zwischenbewertung der „Lehren aus COVID-19“ vertrat der deutsche Ratsvorsitz²⁶ die Auffassung, die Repatriierungsmaßnahme habe gezeigt, dass „die bestehenden Instrumente eine solide Grundlage für eine weitere Verbesserung der koordinierten konsularischen Krisenreaktion bieten“²⁷.

Die Beschreibung der Rolle der EU-Delegationen in der Richtlinie scheint nach allen verfügbaren Erkenntnissen zu eng gefasst zu sein, um der Unterstützung, die sie vor Ort leisten, und ihrem tatsächlichen Engagement, insbesondere in Krisensituationen, umfassend Rechnung zu tragen. Die EU-Delegationen berichten, dass sie regelmäßig

Unterbringung von konsularischem Personal und Interventionsteams. Die Delegationen der Union und die EAD-Zentrale erleichtern ferner den Informationsaustausch zwischen den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls zwischen ihnen und lokalen Behörden. Die Delegationen der Union stellen darüber hinaus allgemeine Informationen über die Hilfe zur Verfügung, auf die nicht vertretene Bürger Anspruch haben könnten, insbesondere über etwaige praktische Vereinbarungen.“

²⁵ Im Beschluss Nr. 1313/2013/EU heißt es, dass das Katastrophenschutzverfahren der Union „für die Katastrophenschutzhilfe im Rahmen der konsularischen Hilfe für Unionsbürger ... angewendet werden [kann], sofern die konsularischen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten darum ersuchen“. Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union wurden 408 Rückholflüge aus 85 Drittländern kofinanziert, die von 19 Mitgliedstaaten, zwei teilnehmenden Staaten und dem Vereinigten Königreich (das während des Übergangszeitraums noch am Katastrophenschutzverfahren der Union beteiligt war) organisiert wurden, wodurch 100 313 Personen, davon 90 060 EU-Bürgerinnen und -Bürger, nach Europa zurückgebracht wurden.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Krisenvorsorge, Reaktionsfähigkeit und Resilienz gegenüber künftigen Krisen vom 23. November 2021, in denen der Rat Folgendes feststellt: „Viele der jüngsten Lehren sind auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Trotz Schwachstellen hat die EU die Situation dank ihrer Koordinierung und Solidarität gut bewältigt. Unsere Reaktion auf die Pandemie hat zwar Lücken bei der Krisenvorsorge und der Reaktion auf sektorübergreifende Krisen aufgezeigt, aber auch die Notwendigkeit und den Mehrwert der Zusammenarbeit unter Beweis gestellt. Die Nutzung der konsularischen Zusammenarbeit und Koordinierung der EU für die erfolgreiche Rückführung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die aufgrund krisenbedingter Reisebeschränkungen im Ausland festsaßen, durch die Mitgliedstaaten mit Unterstützung des EAD und des Katastrophenschutzverfahrens der Union (UCPM) ... betont ... gegebenenfalls die Bedeutung der konsularischen Koordinierung und Zusammenarbeit in Krisensituationen und die Notwendigkeit, Lehren aus der Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch und andere Krisen zu ziehen, und erwartet, dass die Kommission 2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über den konsularischen Schutz vorlegt.“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/de/pdf>).

gebeten werden, unmittelbar zu handeln, um hilfsbedürftige Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen, und zwar weit über das Mandat hinaus, das ihnen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie eingeräumt wurde.²⁸ Diese Situation ist allerdings nicht ideal, da sie nicht die notwendige Rechtssicherheit bietet. Die Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in solchen Situationen könnte verbessert werden, indem beispielsweise die EU-Delegationen ermächtigt werden, bei Bedarf auf Ersuchen der Mitgliedstaaten tätig zu werden.²⁹

Drittens enthält die Richtlinie keine Aussage zum **konsularischen Schutz bestimmter schutzbedürftiger Gruppen unter den nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern**. Dazu können Ersuchen um konsularischen Schutz gehören, die von Schwangeren, unbegleiteten Minderjährigen, Personen mit eingeschränkter Mobilität, Personen mit Behinderungen oder Personen, die aus einem der in Artikel 21 der Charta genannten Gründe diskriminiert werden, vorgebracht werden. Darüber hinaus enthält die Richtlinie keine spezifische Regelung für die konsularische Unterstützung von Opfern von Straftaten, zu denen auch Opfer von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt gehören können. Der Zugang zu einem angemessenen konsularischen Schutz, insbesondere in Krisensituationen, kann sich für Menschen aus diesen Gruppen aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse schwieriger gestalten. Die Mitgliedstaaten räumen in ihrer Praxis nicht vertretenen schutzbedürftigen Gruppen bei der Hilfeleistung zwar Vorrang ein, doch die Rechtssicherheit müsste verbessert werden. Dazu könnten möglicherweise Änderungen der Richtlinie erforderlich sein, um die besondere Situation schutzbedürftiger nicht verteilter Unionsbürgerinnen und -bürger zu klären.

Viertens müssten weitere Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, dass **EU-Bürgerinnen und -Bürger ihre Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz kennen** und Zugang zu **zuverlässigen und aktuellen Informationen bekommen, die die umfassende Wahrnehmung dieser Rechte ermöglichen**. Diese Informationen sollten die Kontaktdaten von Botschaften und Konsulaten anderer Mitgliedstaaten und von Honorarkonsuln, die konsularischen Schutz gewähren können, sowie Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten umfassen. Die Richtlinie enthält zwar in mehreren Artikeln Verweise auf die Bereitstellung von Informationen, doch keinen separaten Artikel zu der über EU-Kanäle übermittelten Kommunikation und zur Bereitstellung einschlägiger Informationen für EU-Bürgerinnen und -Bürger, der alle oben genannten Aspekte abdeckt. Eine solche Ergänzung wäre nützlich, um sicherzustellen, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein Mindestmaß an konsistenten Informationen zur Verfügung gestellt wird, um ihnen die Wahrnehmung ihrer Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz weiter zu erleichtern.

Diesbezüglich sieht Artikel 2 Absatz 2 vor, dass die Mitgliedstaaten nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger darüber unterrichten müssen, inwieweit in einem bestimmten Fall Honorarkonsuln zur Gewährung dieses Schutzes befugt sind. Darüber hinaus ist in Artikel 7 Absatz 2 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten und die EU die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden praktischen Vereinbarungen veröffentlichen müssen, um für Transparenz gegenüber nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen. Die Mitgliedstaaten ergreifen jedoch nicht immer konkrete Schritte, um nicht vertretene

²⁸ Aktuelle Beispiele für die unmittelbare Unterstützung von Unionsbürgerinnen und -bürgern durch eine EU-Delegation sind die Unterstützung eines EU-Bürgers in Afghanistan bei der Beschaffung von Reisedokumenten und die Hilfe bei der Rettung eines EU-Bürgers, dessen Boot 100 km vor Somalia manövrierunfähig geworden war.

²⁹ Siehe Fußnote 27.

Bürgerinnen und Bürger über diese besonderen Aspekte zu informieren, und die Erhebung von Informationen auf EU-Ebene und deren Verbreitung über die EU-Kanäle ist nicht umfassend. Infolgedessen stehen nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern möglicherweise keine leicht zugänglichen und/oder angemessenen Informationen zu den praktischen Vereinbarungen zur Verfügung. Daraus folgt, dass umfassende und wirksame Informationspflichten den konsularischen Schutz insgesamt verbessern würden. In dieser Hinsicht könnte die EU, ergänzend zu den von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen³⁰, eine stärkere Rolle spielen, indem sie die Informationen bündelt und/oder eine zentrale Zugangsstelle einrichtet und/oder ihre globalen und lokalen Kommunikationskanäle intensiver zur Informationsweitergabe nutzt.

Auch beim Informationsfluss zwischen dem EAD, den EU-Delegationen, den Mitgliedstaaten und ihren Vertretungen sowie gegebenenfalls der Kommission in Krisensituationen könnte die Effizienz gesteigert werden. Ebenso wichtig ist die Verbesserung des Informationsflusses zu den Bürgerinnen und Bürgern. Beispielsweise könnten sich die Stellen der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort auf eine zentrale Informationsquelle einigen, die in Krisensituationen in jedem Drittland als primäres Instrument für die Kommunikation mit nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern dienen würde. Die entsprechenden Kanäle könnten entweder von den EU-Delegationen oder von den für diese Funktion benannten Mitgliedstaaten verwaltet werden.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern **Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf** ermöglichen, um sicherzustellen, dass nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern der Rechtsweg offen steht, wenn ihre Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz verletzt wurden.³¹ Um EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz weiter zu erleichtern, könnte möglicherweise erwogen werden, in die Richtlinie eine **ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten von Unionsbürgerinnen und -bürgern**, insbesondere in Krisensituationen, aufzunehmen. Darüber hinaus ist angesichts der zunehmenden Zahl und des zunehmenden Ausmaßes von Krisen ein verstärkter Einsatz von Prognosemechanismen für die Krisenvorsorge erforderlich, insbesondere angesichts der menschlichen Kosten, die mit dem Scheitern des konsularischen Schutzes verbunden sind.

5. Einzelne Punkte der Bewertung

Im folgenden Abschnitt werden die Umsetzung und Anwendung von Kapitel 1 (Allgemeine Bestimmungen und Anwendungsbereich), Kapitel 2 (Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen) und Kapitel 3 der Richtlinie (Finanzverfahren) bewertet.

³⁰ Einige EU-Mitgliedstaaten informieren ihre Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz als Unionsbürgerinnen und -bürger, z. B. durch Hinweise auf Reisepässen, offizielle Websites und Informationsmaterial für Bürgerinnen und Bürger, die sich im Ausland aufhalten oder dorthin reisen.

³¹ Siehe Artikel 47 der Grundrechtecharta.

5.1. Allgemeine Bestimmungen und Anwendungsbereich

5.1.1. Honorarkonsuln (Artikel 2 Absatz 2)

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten beschließen, dass die Richtlinie für den konsularischen Schutz gilt, der von Honorarkonsuln gewährt wird. Laut diesem Artikel müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger über derartige Beschlüsse und den Umfang der einem Honorarkonsul übertragenen Befugnis, in einem bestimmten Fall Schutz zu gewähren, ordnungsgemäß unterrichtet werden.

Aufgrund der Flexibilität, die die Richtlinie hier einräumt, setzen die Mitgliedstaaten diese Bestimmung unterschiedlich um. Einige Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften ausdrücklich vor, dass Honorarkonsuln nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern konsularischen Schutz gewähren können. In den nationalen Rechtsvorschriften einiger dieser Mitgliedstaaten ist ferner festgelegt, dass Honorarkonsuln nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern eine solche Unterstützung nur dann gewähren dürfen, wenn sie vom Außenministerium ausdrücklich dazu angewiesen wurden. Andere Mitgliedstaaten haben in ihren Rechtsvorschriften ausdrücklich festgelegt, dass die Richtlinie nicht für Honorarkonsuln gilt, oder sie haben keine ausdrückliche Bestimmung zu diesem Thema erlassen.

Was die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 in der Praxis anbelangt, so können einige Mitgliedstaaten, in denen es keine spezifischen Rechtsvorschriften zu diesem Thema gibt, ihre Honorarkonsuln von Fall zu Fall einbeziehen, indem sie ihnen unter anderem die Teilnahme an Sitzungen über die Zusammenarbeit vor Ort ermöglichen, wenn dies auf lokaler Ebene vereinbart wurde. Dann wieder gibt es Mitgliedstaaten, in denen Honorarkonsuln nach nationalem Recht konsularischen Schutz gewähren dürfen, dies jedoch in der Praxis nicht tun. Insgesamt lässt sich feststellen, dass Honorarkonsuln in den meisten Mitgliedstaaten selten oder nie an der Gewährung konsularischen Schutzes für nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger beteiligt sind. Nur in einem Mitgliedstaat sind Honorarkonsuln in einem gewissen Umfang involviert (bei 10–25 % des gesamten konsularischen Schutzes für nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger). Zu den von den Mitgliedstaaten angeführten Gründen, den Anwendungsbereich der Richtlinie nicht auf Honorarkonsuln auszudehnen, zählen deren allgemein geringe Befugnisse (auch gegenüber ihren eigenen Staatsangehörigen), die begrenzten Dienstleistungen, die sie erbringen können (beispielsweise können die meisten von ihnen keine Rückkehrausweise ausstellen), und ihre beschränkten Kapazitäten³². Diesbezüglich sind die konsularischen Befugnisse von Honorarkonsuln in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten stärker eingeschränkt als die des gewöhnlichen konsularischen Personals.

Die Mitgliedstaaten ergreifen nicht immer besondere Maßnahmen, um Bürgerinnen und Bürger und andere Mitgliedstaaten darüber zu informieren, in welchem Umfang Honorarkonsuln befugt sind, in einem bestimmten Fall Schutz zu gewähren.

³² 36 Monate nach der Verabschiedung der in Vorbereitung befindlichen zusätzlichen technischen Spezifikationen für Rückkehrausweise gemäß der Richtlinie (EU) 2019/997 des Rates wird ein neues Format für den EU-Rückkehrausweis gelten. Das neue Format erfordert die Verwendung bestimmter Geräte für den Druck der einheitlichen Visummarke. Dies könnte sich auf die Möglichkeit auswirken, diese Art von konsularischem Schutz an Orten zu leisten, an denen die Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße vertreten sind.

Beispielsweise ist möglicherweise nicht klar, ob es einem Honorarkonsul eines Mitgliedstaats gestattet ist, nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern Rückkehrausweise auszustellen. Dies kann zu Unsicherheiten führen.

Daraus folgt, dass Honorarkonsuln grundsätzlich nur begrenzte Befugnisse haben und meist nur bei außergewöhnlichen Umständen am konsularischen Schutz beteiligt sind. Dennoch kann ihre Rolle in Krisensituationen von ausschlaggebender Bedeutung sein. Aus diesem Grund müsste die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten einander und die EU-Bürgerinnen und -Bürger über die Existenz von Honorarkonsuln und über das Ausmaß ihrer Befugnisse zur Gewährung von konsularischem Schutz gegenüber nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und -bürgern unterrichten, verbessert werden.

5.1.2. Nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger in Drittländern (Artikel 4 und 6)

In den Artikeln 4 und 6 wird der Ausdruck „nicht vertretener Bürger“ definiert. Mit diesem Ausdruck ist jede Bürgerin und jeder Bürger gemeint, die bzw. der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, welcher in einem Drittland nicht vertreten ist, d. h. der dort keine ständige Botschaft oder kein ständiges Konsulat unterhält oder dort keine Botschaft, kein Konsulat oder keinen Honorarkonsul hat, die bzw. das bzw. der effektiv in der Lage ist, in einem konkreten Fall konsularischen Schutz zu gewähren.

Dementsprechend sollte eine Bürgerin oder ein Bürger auch dann als „nicht vertreten“ gelten, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie bzw. er besitzt, eine Botschaft, ein Konsulat oder einen Honorarkonsul mit Sitz in einem Drittland hat, diese jedoch aus irgendeinem Grund nicht in der Lage sind, den Schutz zu gewähren, auf den die betreffende Person nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten in einem bestimmten Fall andernfalls Anspruch hätte. Wie in Erwägungsgrund 8 der Richtlinie ausgeführt, sollten in diesem Zusammenhang auch Erreichbarkeit und Nähe berücksichtigt werden. So sollte beispielsweise eine Bürgerin oder ein Bürger, die bzw. der die Botschaft oder das Konsulat eines anderen Mitgliedstaats um konsularischen Schutz ersucht, nicht an die Botschaft oder den Honorarkonsul ihres bzw. seines eigenen Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie bzw. er besitzt, verwiesen werden, wenn es für die betreffende Person aufgrund der Umstände vor Ort (z. B. infolge von Unterbrechungen des Verkehrssystems aufgrund einer Naturkatastrophe) oder mangelnder Ressourcen nicht möglich ist, sicher zu den genannten Instanzen zu gelangen oder durch diese sicher erreicht zu werden, damit sie konsularischen Schutz erhalten kann. Dies erfordert zwangsläufig eine Einzelfallprüfung. Der Begriff der nicht vorhandenen Vertretung sollte so ausgelegt werden, dass das Recht einer nicht vertretenen Bürgerin oder eines nicht vertretenen Bürgers auf den Schutz durch die Botschaft oder das Konsulat eines anderen Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie für ihre eigenen Staatsangehörigen wirksam gewährleistet wird, wobei den Umständen jedes Einzelfalls Rechnung zu tragen ist, vor allem in Krisensituationen. Wie nachstehend erläutert, ist die Kommission der Auffassung, dass möglicherweise eine weitere Klärung und mehr Rechtssicherheit bezüglich Situationen erforderlich sind, in denen eine EU-Bürgerin oder ein EU-Bürger als nicht vertreten angesehen werden kann, weil es in einem Drittland keine Botschaft, kein Konsulat und keinen Honorarkonsul gibt, die in der Lage wären, wirksam konsularischen Schutz zu gewähren.

Die meisten Mitgliedstaaten haben die Begriffsbestimmungen der Artikel 4 und 6 umgesetzt.³³

Insgesamt scheint es nur sehr selten Fälle zu geben, in denen Mitgliedstaaten einer EU-Bürgerin oder einem EU-Bürger, die bzw. der die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzt, den konsularischen Schutz verweigern, weil sie bzw. er nicht als nicht vertreten angesehen wird.

Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, den Anwendungsbereich der Richtlinie in Bezug auf „nicht vertretene Bürger“ in den meisten Fällen bestimmen zu können. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch eingeräumt, dass es ihnen Schwierigkeiten bereitet, festzustellen, ob eine vorhandene Botschaft, ein vorhandenes Konsulat oder ein vorhandener Honorarkonsul in der Lage ist, wirksam konsularischen Schutz zu gewähren. Insbesondere legen die Mitgliedstaaten bei der Feststellung, ob konsularische Vertretungen in einem Drittland wirksam konsularischen Schutz gewähren können, Begriffe wie „Erreichbarkeit“ und „Nähe“ unterschiedlich aus. Einige Mitgliedstaaten ziehen bei ihrer Bewertung die Aspekte der Entfernung oder Kapazität in Erwägung, andere dagegen nicht. Manche Mitgliedstaaten bezeichneten es als schwierig, festzulegen, inwiefern fehlende Nähe einen Mangel an Vertretung begründen könne. Einige Mitgliedstaaten erwarten von den Bürgerinnen und Bürgern, dass diese es auf sich nehmen, sich auch bei größeren Entfernungen in die Vertretungen des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zu begeben. Die Mitgliedstaaten haben berichtet, dass sie sich im Zweifelsfall direkt an das Außenministerium des Mitgliedstaats wenden, dessen Staatsangehörigkeit eine betreffende Person besitzt, und sich bei der Entscheidung, ob die Person als „nicht vertreten“ anzusehen ist, in der Regel nach der Beurteilung dieses Mitgliedstaats richten. Im Allgemeinen vertreten die meisten Mitgliedstaaten die Auffassung, dass bei der Beurteilung, ob eine Person nicht vertreten ist, die Grenze je nach Art und Dringlichkeit der Situation unterschiedlich ist. Insbesondere in Krisensituationen, in denen Mitgliedstaaten mit dringenden Hilfeersuchen konfrontiert sind, kann es für sie äußerst schwierig sein, rechtzeitig zu bestätigen, ob eine Bürgerin oder ein Bürger nicht vertreten ist.

Vor diesem Hintergrund könnte es weiteren Klärungsbedarf für den Begriff des „nicht vertretenen Bürgers“ geben, insbesondere in Situationen, in denen der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, über keine Botschaft, kein Konsulat und keinen Honorarkonsul verfügt, die effektiv in der Lage wären, konsularischen Schutz zu gewähren. Weitere Klarstellungen, auch in Bezug auf Krisensituationen, würden die Wahrnehmung der Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz durch EU-Bürgerinnen und -Bürger erleichtern. Möglich wäre hier beispielsweise eine „Vermutung der Nichtvertretung“ in Krisensituationen, in Verbindung mit der Dringlichkeit des Hilfeersuchens.

5.1.3. Familienmitglieder nicht verteilter Bürgerinnen und Bürger in Drittländern (Artikel 5)

Laut Artikel 5 müssen nicht die Unionsbürgerschaft besitzende Familienmitglieder, die nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger in einem Drittland begleiten, konsularischen Schutz im selben Umfang und unter denselben Bedingungen erhalten, wie er den nicht die Unionsbürgerschaft besitzenden Familienmitgliedern der Bürgerinnen und Bürger des

³³ Die Kommission steht nach wie vor im Dialog mit den Mitgliedstaaten, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie zu überprüfen.

Hilfe leistenden Mitgliedstaats entsprechend dessen nationalen Rechts und Gepflogenheiten gewährt wird. Wie in Erwägungsgrund 9 der Richtlinie ausgeführt, könnte ein solcher Schutz je nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich sein, um die Wirksamkeit des Rechts im Zusammenhang mit konsularischem Schutz und des in Artikel 7 der Charta anerkannten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens wirksam zu gewährleisten.

Nur drei Mitgliedstaaten gaben an, dass sie Familienangehörigen von nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die keine Unionsbürgerschaft besitzen, grundsätzlich keine konsularische Unterstützung gewähren würden, da sie gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften auch den Familienangehörigen ihrer eigenen Staatsangehörigen keinen konsularischen Schutz gewähren. Einer dieser Mitgliedstaaten kann diese Familienangehörigen in Krisensituationen ausnahmsweise unter denselben Bedingungen wie seine eigenen Staatsangehörigen unterstützen.

In den meisten Mitgliedstaaten wird die Gewährung konsularischen Schutzes für Familienangehörige nicht verteilter EU-Bürgerinnen und -Bürger, die selbst keine Unionsbürgerschaft besitzen, von Fall zu Fall geprüft. Je nach den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten des Mitgliedstaats kann der Begriff des Familienmitglieds auf die nahe Familie beschränkt sein (z. B. Kinder, Ehepartner oder Eltern), aber auch Personen der weiteren Familie umfassen (wie Geschwister, Onkel, Tanten, Cousins und Cousinen usw.). Ebenso unterschiedlich legen die Mitgliedstaaten aus, was unter „begleitenden“ Familienangehörigen zu verstehen ist. In der Praxis erhalten Verwandte ersten Grades üblicherweise vorrangig Unterstützung. Im Vergleich zur Praxis der Mitgliedstaaten in krisenfreien Situationen wird in Krisensituationen ein umfassenderer Schutz gewährt, der sich nach der Schwere und Dringlichkeit der Krisensituation richtet und diesen angemessen ist.

5.1.4. Zugang zu konsularischem Schutz und andere Vereinbarungen (Artikel 7)

In Artikel 7 Absatz 1 wird der allgemeine Grundsatz festgelegt, dass nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger berechtigt sind, bei der Botschaft oder dem Konsulat eines jeden Mitgliedstaats um Schutz zu ersuchen.

Dies hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie bilaterale Vereinbarungen zu treffen, um den wirksamen Schutz nicht verteilter Unionsbürgerinnen und -bürger zu gewährleisten.³⁴ Erstens können die Mitgliedstaaten einen anderen Mitgliedstaat gemäß Artikel 8 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen ständig vertreten. Zweitens können die Botschaften oder Konsulate der Mitgliedstaaten, wenn dies für notwendig erachtet wird, praktische Vereinbarungen treffen, um sich die Verantwortung für die Gewährung von konsularischem Schutz für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger zu teilen. Damit Transparenz gewährleistet ist, sind solche Vereinbarungen der Kommission und dem EAD zu melden und von der EU und den Mitgliedstaaten zu veröffentlichen.

Werden praktische Vereinbarungen getroffen, so gewährleistet die Botschaft oder das Konsulat, bei der bzw. bei dem die nicht vertretene Bürgerin oder der nicht vertretene Bürger um konsularischen Schutz ersucht hat und die bzw. das gemäß der geltenden besonderen Vereinbarung als nicht zuständig gilt, gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie, dass das Ersuchen der nicht vertretenen Bürgerin oder des nicht vertretenen

³⁴ Siehe auch Erwägungsgrund 10 der Richtlinie.

Bürgers der zuständigen Botschaft bzw. dem zuständigen Konsulat übermittelt wird, es sei denn, der konsularische Schutz wäre dadurch beeinträchtigt, insbesondere wenn die Dringlichkeit der Angelegenheit ein unverzügliches Handeln der um Hilfe gebetenen Botschaft bzw. des um Hilfe gebetenen Konsulats erfordert.

Alle Mitgliedstaaten haben solche Vereinbarungen in irgendeiner Form getroffen. In diesem Zusammenhang wurden zwei Probleme ermittelt, die dazu führen können, dass nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger bei der Inanspruchnahme des konsularischen Beistands, auf den sie Anspruch haben, mit Verzögerungen oder Hindernissen konfrontiert sind.

Erstens sind die meisten Vereinbarungen nicht ausreichend bekannt, um transparent zu sein und eine wirksame Nutzung durch nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Des Weiteren könnte man sich darum bemühen, alle dauerhaften Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten an einer zentralen Stelle zu erfassen, um Informationen zu ergänzen, die auf einen bestimmten Ort zugeschnitten sind. Dies würde dabei helfen zu klären, welcher Mitgliedstaat aufgrund einer früheren Vereinbarung für die Unterstützung nicht verteilter Bürgerinnen und Bürger anderer Mitgliedstaaten zuständig ist.

Die Mitgliedstaaten könnten möglicherweise stärker in die Pflicht genommen werden, der Kommission, dem EAD und den EU-Delegationen bilaterale und praktische Vereinbarungen zu melden (sodass sie zur weiteren Bekanntmachung in die Kommunikationskanäle der EU aufgenommen werden können), beispielsweise durch die Festlegung eines Zeitrahmens, innerhalb dessen die Meldung erfolgen muss. Die Ergänzung weiterer Meldepflichten wäre sinnvoll, zum Beispiel bezüglich Reisehinweisen und Kontaktlisten für die konsularischen Netze der Mitgliedstaaten, in denen, wenn Mitgliedstaaten Artikel 2 Absatz 2 anwenden, auch Honorarkonsuln sowie der Umfang, in dem diese konsularischen Schutz gewähren können, angegeben sind.

Zweitens haben die Mitgliedstaaten zum Teil gefordert, dass ein bilaterales Übereinkommen zwischen den jeweiligen Außenministerien geschlossen werden muss, bevor nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern eines anderen Mitgliedstaats Hilfe gewährt wird, auch wenn die Richtlinie eine solche Anforderung nicht enthält. Darüber hinaus weigerten sich vertretene Mitgliedstaaten in einigen Fällen, nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern konsularischen Schutz zu gewähren, da dies angeblich aufgrund bilateraler Vereinbarungen in die Zuständigkeit anderer verteilter Mitgliedstaaten falle. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass in Artikel 7 der allgemeine Grundsatz festgelegt wird, dass nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger berechtigt sind, bei der Botschaft oder dem Konsulat eines jeden Mitgliedstaats um Schutz zu ersuchen. Außerdem wird darauf verwiesen, dass es in Fällen, in denen Vereinbarungen getroffen wurden, Sache der ersuchten Behörden der Mitgliedstaaten und nicht der betroffenen Bürgerin oder des betroffenen Bürgers sei, das Ersuchen an die zuständige Botschaft bzw. das zuständige Konsulat weiterzuleiten.

Insgesamt scheint es in Bezug auf das Verfahren für die Weiterleitung von Ersuchen nicht verteilter Unionsbürgerinnen und -bürger an Klarheit und Verständnis zu mangeln. Auch wenn die Richtlinie die Möglichkeit bilateraler Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, muss offenbar noch deutlicher gemacht werden, dass dies keine Voraussetzung dafür ist, nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern konsularische Unterstützung zu gewähren.

5.1.5. Identitätsnachweis (Artikel 8)

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 müssen um konsularischen Schutz ersuchende durch Vorlage eines Reisepasses oder Personalausweises ihre Unionsbürgerschaft nachweisen. Wenn es der betreffenden Person nicht möglich ist, einen gültigen Reisepass oder Personalausweis vorzulegen, kann laut Artikel 8 Absatz 2 die Staatsangehörigkeit auch auf andere Weise nachgewiesen werden, nötigenfalls durch Überprüfung bei den diplomatischen oder konsularischen Behörden des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die oder der ersuchende angibt zu haben. Gemäß Artikel 8 Absatz 3 können in Bezug auf die in Artikel 5 genannten Familienmitglieder die Identität und das Bestehen einer familiären Beziehung durch jedes Mittel nachgewiesen werden, auch mittels Überprüfung durch den Hilfe leistenden Mitgliedstaat bei den diplomatischen oder konsularischen Behörden des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die in Artikel 8 Absatz 1 genannten Unionsbürgerinnen und -bürger haben.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 8 in nationales Recht umgesetzt.³⁵

Die Anwendung dieser Bestimmung scheint insgesamt wirksam zu sein, und die Mitgliedstaaten haben keine größeren Probleme bei der Identifizierung nicht vertretener EU-Bürgerinnen und -Bürger oder ihrer Familienangehörigen, die um konsularischen Schutz ersuchen, gemeldet.

5.1.6. Art der Hilfe (Artikel 9)

Artikel 9 enthält eine nicht erschöpfende Aufzählung der am häufigsten vorkommenden Situationen³⁶, in denen nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger bei vertretenen Mitgliedstaaten um konsularischen Schutz ersuchen:

- bei Festnahme oder Haft,
- als Opfer einer Straftat,
- bei einem schweren Unfall oder einer schweren Erkrankung,
- bei einem Todesfall,
- bei der Unterstützung und Rückführung in Notfällen und
- bei Bedarf an einem Rückkehrausweis.

In jeder dieser Situationen müssen die Mitgliedstaaten nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern jede mögliche Unterstützung gewähren, die sie auch ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren würden. Somit kann der Umfang der erhaltenen Unterstützung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein.

Alle Mitgliedstaaten gewähren in den sechs in Artikel 9 der Richtlinie genannten Fällen konsularischen Schutz. Die genaue Art der Hilfe, die die Mitgliedstaaten in der Praxis leisten, scheint von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark zu variieren; in der Regel wird den besonderen Umständen des jeweiligen Falls Rechnung getragen. Die meisten Mitgliedstaaten nennen in ihren nationalen Rechtsvorschriften ausdrücklich die sechs in Artikel 9 aufgelisteten Situationen, mit Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten, in denen die

³⁵ Die Kommission steht nach wie vor im Dialog mit den Mitgliedstaaten, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie zu überprüfen.

³⁶ In Erwägungsgrund 14 der Richtlinie heißt es: „Da der notwendige Schutz stets von den tatsächlichen Umständen abhängt, sollte der konsularische Schutz nicht auf die ausdrücklich in dieser Richtlinie genannten Situationen begrenzt werden.“

sechs Situationen durch Strategien oder Vorgehensweisen abgedeckt sind. Darüber hinaus sehen verschiedene Mitgliedstaaten ausdrücklich die Anwendung der Richtlinie auch in anderen als den in Artikel 9 genannten Fällen vor, beispielsweise in Bezug auf unbegleitete Minderjährige.

Außerhalb von Krisensituationen ist nach aktueller Datenlage der häufigste Grund für die Inanspruchnahme von konsularischer Hilfe, die Mitgliedstaaten Bürgerinnen und Bürgern anderer Mitgliedstaaten leisten, der Bedarf an einem Rückkehrausweis; Anfragen und Auskunftsersuchen nehmen den zweiten Platz ein. Dies ist einer der Gründe für die Annahme der Richtlinie (EU) 2019/997 des Rates vom 18. Juni 2019 zur Festlegung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP³⁷, die voraussichtlich ab 2025 gelten wird. Im Jahr 2020 betraf die Hilfe für nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger meist Fälle der Unterstützung und Repatriierung in Notfällen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise. Schätzungen zufolge waren mindestens 500 EU-Bürger und deren Familienangehörige, die aus Afghanistan evakuiert wurden, nicht vertreten.

Obwohl die zuvor beschriebene Liste der Situationen nicht erschöpfend ist, haben mehrere EU-Delegationen Fälle gemeldet, in denen nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern konsularischer Schutz von einem Mitgliedstaat verweigert wurde. In diesen Fällen hatte der Mitgliedstaat seine Ablehnung damit begründet, dass die Art der Hilfe, um die ersucht wurde, nicht in der Liste enthalten sei, und dies obwohl der Mitgliedstaat nach seinen eigenen nationalen Rechtsvorschriften verpflichtet war, seinen eigenen Staatsangehörigen solche Hilfeleistungen zu gewähren.

Die Liste der in Artikel 9 genannten Arten der Unterstützung ist ausdrücklich nicht erschöpfend, d. h. nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger haben auch Anspruch auf andere Arten von konsularischer Unterstützung, die die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren, und dürfen hierbei nicht diskriminiert werden.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich, dass die Klarheit darüber, welche konsularische Unterstützung die Mitgliedstaaten nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern gewähren müssen, zugunsten von mehr Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit verbessert werden sollte.

5.2. Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen

5.2.1. Allgemeine Bestimmungen (Artikel 10)

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eng zusammenzuarbeiten und sich untereinander und mit der EU abzustimmen, um den Schutz von nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten. In Artikel 10 Absätze 2 und 3 wird festgelegt, auf welche Weise der Hilfe leistende Mitgliedstaat, der ein Ersuchen auf konsularischen Schutz erhält, mit dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretene Bürgerin oder der nicht vertretene Bürger besitzt, zusammenarbeitet. Die Absätze 2 und 3 enthalten des Weiteren Anforderungen bezüglich des Austauschs von Informationen über das Hilfeersuchen und die Identität der nicht vertretenen Bürgerin oder des nicht vertretenen Bürgers, die bzw. der um Hilfe ersucht, sowie etwaiger Familienangehöriger, denen möglicherweise ebenfalls konsularischer Schutz gewährt werden muss. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat muss ferner den

³⁷ ABI. L 163 vom 20.6.2019, S. 1.

Informationsaustausch zwischen der betreffenden Person und den Behörden des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit diese besitzt, erleichtern, während der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, für den Kontakt zu deren Familienmitgliedern sowie sonstigen relevanten Personen oder Behörden zuständig ist. In Artikel 10 Absatz 4 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten den EAD über dessen gesicherte Website über die zuständige(n) Kontaktstelle(n) in den Ministerien für auswärtige Angelegenheiten informieren müssen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 10 in nationales Recht umgesetzt.³⁸

Die Mitgliedstaaten berichteten, dass die Kooperation und Koordinierung zwischen ihnen insgesamt wirksam ist. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle stellen die EU-Delegationen diese Koordinierung in der Praxis sicher, und die Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort finden in der Regel in ihren Räumlichkeiten statt. Dennoch wurden auch verschiedene Probleme benannt. Diese werden im Folgenden dargelegt.

Erstens gab es, wenn auch selten, Fälle, in denen nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger einen anderen Mitgliedstaat um Hilfe ersuchten und dieser das Ersuchen sodann an die nächstgelegene Botschaft des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besaß, in einem benachbarten Staat weiterleitete.

Zweitens haben sich in einigen Fällen Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörigkeit eine betreffende Person besaß, geweigert, Informationen über ihre Bürgerinnen und Bürger an Hilfe leistende Mitgliedstaaten weiterzugeben, um angeblich deren personenbezogene Daten zu schützen.

Drittens sind die vertretenen Mitgliedstaaten in Krisensituationen bisweilen mit der Zahl individueller Ersuchen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern überfordert, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die nicht vertretenen Mitgliedstaaten nur begrenzt Zugang zu Informationen haben, die in den lokalen Koordinierungsnetzen verbreitet werden. In der Regel erhalten die Botschaften und Konsulate, die am schnellsten auf die Hilfeersuchen von Bürgerinnen und Bürgern reagieren, im Laufe der Zeit die meisten Ersuchen und haben daher keinen Anreiz, umgehend tätig zu werden. In diesen Fällen könnten eine weitere Digitalisierung konsularischer Dienste und eine Verstärkung der Zusammenarbeit den Druck auf die in einem Drittland vertretenen Mitgliedstaaten verringern.

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung von konsularischem Schutz für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger ist insgesamt wirksam. In Anbetracht der oben beschriebenen Situationen können bestimmte Ineffizienzen allerdings dazu führen, dass es bei der Hilfeleistung für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürgern zu Verzögerungen oder gar Versäumnissen kommt. Besonders abträglich sind in diesem Zusammenhang der Mangel an digitalen Instrumenten, Kapazitätsprobleme, vor allem in Krisensituationen, und das Fehlen einer klaren Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern (einschließlich Datenübermittlungen). Darüber hinaus müssten den konsularischen Behörden die Grundsätze und Anforderungen der Richtlinie

³⁸ Die Kommission steht nach wie vor im Dialog mit den Mitgliedstaaten, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie zu überprüfen.

stärker bewusst gemacht werden, um sicherzustellen, dass sie ihrer Pflicht, im Bedarfsfall Hilfe zu leisten, nachkommen.

5.2.2. Rolle der Delegationen der Union (Artikel 11)

Gemäß Artikel 11 arbeiten die Delegationen der Union eng mit den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten zusammen und stimmen sich mit ihnen ab, um zur Kooperation und Koordinierung vor Ort und in Krisensituationen beizutragen, insbesondere indem sie logistische Unterstützung leisten und allgemeine Informationen über die Hilfe zur Verfügung stellen, auf die nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger möglicherweise Anspruch haben. Darüber hinaus erleichtern die EU-Delegationen und die EAD-Zentrale den Informationsaustausch zwischen den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls zwischen ihnen und lokalen Behörden. Schließlich stellen die EU-Delegationen allgemeine Informationen über die Hilfe zur Verfügung, auf die nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger Anspruch haben könnten, insbesondere über etwaige praktische Vereinbarungen.

Der Auftrag der EU-Delegationen im Bereich des konsularischen Schutzes wird in Artikel 5 Absatz 10 des Beschlusses über den EAD näher definiert, wonach diese Delegationen „die Mitgliedstaaten ... auf Verlangen und ressourcenneutral in ihren diplomatischen Beziehungen und bei ihrer Rolle, konsularischen Schutz für Bürger der Union in Drittländern bereitzustellen[, unterstützen]“.³⁹ Damit wird klargestellt, dass von den EU-Delegationen erwartet wird, dass sie die Mitgliedstaaten bei der Unterstützung sowohl der nicht vertretenen als auch der vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürger unterstützen.

Die EU-Delegationen sind für die Tätigkeit der konsularischen Kooperationsnetze vor Ort unerlässlich. Sie spielen eine entscheidende Rolle beim Vorsitz oder der Unterstützung des Vorsitzes bei Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort, bei der Ausrichtung dieser Sitzungen sowie bei der Koordinierung der konsularischen Krisenvorsorge und -reaktion der Mitgliedstaaten vor Ort. Ihre Funktion für EU-Bürgerinnen und -Bürger besteht in erster Linie in der Koordinierung und Herstellung von Kontakten zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den Vertretungen der Mitgliedstaaten, die für konsularischen Schutz zur Verfügung stehen, andererseits. Somit geht die aktive Rolle der EU-Delegationen als Anlaufstelle für die Mitgliedstaaten (und teilweise auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger) immer wieder über die Anforderungen der Richtlinie hinaus.

Die Mitgliedstaaten halten die Zusammenarbeit mit und die Koordinierung durch die EU-Delegationen insgesamt für wirksam, jedoch haben viele auch betont, dass die Rolle der EU-Delegationen insgesamt gestärkt werden müsse. Bereits heute spielen die EU-Delegationen sowohl in Krisensituationen als auch in krisenfreien Situationen eine proaktive Rolle und werden von den Mitgliedstaaten häufig ersucht, über ihren genau definierten Zuständigkeitsbereich hinaus tätig zu werden, insbesondere indem sie EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Notlagen unmittelbare Hilfe leisten, wofür es in jüngster Zeit zahlreiche Beispiele gab.

Während der COVID-19-Pandemie waren fast alle EU-Delegationen besonders aktiv an der Gesamtkoordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten beteiligt, etwa an der Koordinierung von Rückholflügen und am Informationsaustausch sowohl mit offiziellen

³⁹ Siehe auch Artikel 221 Absatz 2 AEUV.

Vertretungen als auch mit Honorarkonsuln. In einigen Fällen, wie in Fidschi, wo nur wenige Mitgliedstaaten eine diplomatische Präsenz unterhalten, übernahm die EU-Delegation die führende Rolle bei der Koordinierung der Rückholflüge für EU-Bürgerinnen und -Bürger.⁴⁰

Im Zuge der Mission „Kabul Airlift“ in Afghanistan 2021 wandten sich Mitgliedstaaten ohne Präsenz am Flughafen Kabul an den EAD und die EU-Delegation, um ihren Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Flughafen und zu Plätzen an Bord der Flugzeuge zu sichern. Der EAD und die EU-Delegation bemühten sich nach Kräften, diese Bürgerinnen und Bürger an Kolleginnen und Kollegen aus Mitgliedstaaten, die am Flughafen Kabul präsent waren, weiterzuleiten.

In Eswatini wandten sich die Mitgliedstaaten während der Unruhen im Sommer 2021 an die EU-Delegation, die einzige diplomatische Präsenz der EU vor Ort, um Informationen über ihre am stärksten gefährdeten dort anwesenden Bürgerinnen und Bürger auszutauschen und sich nach der Sicherheitslage und möglichen Evakuierungsoptionen zu erkundigen. Eine Klarstellung der Rolle der EU-Delegationen in Situationen, in denen die EU-Delegation die einzige diplomatische Vertretung der EU ist, wäre unerlässlich gewesen, um eine mögliche Weiterverfolgung der Evakuierung zu gewährleisten, wenn es zu dieser Situation gekommen wäre.

In Eritrea leistete die EU-Delegation einem nicht vertretenen EU-Bürger unmittelbare Hilfe, indem sie Kontakt zu den lokalen Behörden aufnahm, um seinen Transport und seine Hospitalisierung sicherzustellen und so eine sichere Rückführung nach Europa zu ermöglichen.

Wegen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine organisierte die EU-Delegation in Kiew erfolgreich zwei Aktionen mit „Diplomatenzügen“, indem sie sich bei der ukrainischen Eisenbahngesellschaft dafür einsetzte, dass Sonderwaggons auf der Strecke von Kiew nach Chelm (Polen) bereitgestellt werden. Durch diese Initiative konnten mehrere Hundert EU-Bürger, deren Angehörige sowie lokale Bedienstete der EU-Delegation und der Botschaften von Mitgliedstaaten im Rahmen von zwei Operationen am 9. März und 14. März 2022 erfolgreich aus der Ukraine evakuiert werden.

Im Juni 2022 half die EU-Delegation in Somalia auf Ersuchen eines Mitgliedstaats bei der Rettung eines EU-Bürgers, dessen Boot etwa 100 km vor der somalischen Küste auf der Höhe von Kismaayo havariert war. Die EU-Delegation setzte sich mit den staatlichen Behörden von Jubaland in Verbindung, die vier Boote für die erfolgreiche Rettungsaktion zur Verfügung stellten.

Bei einer Erhebung, die im Rahmen einer laufenden Folgenabschätzung für eine mögliche Überarbeitung der Richtlinie durchgeführt wurde⁴¹, stellte sich heraus, dass die

⁴⁰ In seinem Beschluss vom 4. Mai 2022 über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2020 (P9_TA(2022)0153) beglückwünscht das Europäische Parlament „den EAD zu seiner entscheidenden Rolle bei der groß angelegten Soforthilfemaßnahme zur Rückführung von mehr als 600 000 Unionsbürgern, die weltweit gestrandet waren, und zur Unterstützung der Einrichtung der groß angelegten humanitären Hilfsoperation ‚Team Europa‘, um Partner auf der ganzen Welt zu unterstützen, die die Pandemie mit weitaus weniger Mitteln als die Union bekämpfen mussten“.

⁴¹ In Vorbereitung befindliche Studie „Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens’ right to consular protection“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis und VVA.

EU-Delegationen bereits heute häufig von Bürgerinnen und Bürgern um Unterstützung ersucht werden (insbesondere seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie) und dass diese Zahlen steigen.⁴²

Darüber hinaus gehören das Netz der EU-Delegationen in der Karibik und die EU-Delegation in Fidschi zu den wenigen diplomatischen Stellen der EU in diesen weiträumigen Regionen. Besonders in der Karibik ist das Fehlen einer konsularischen Präsenz kritisch, da diese Region anfällig für Naturkatastrophen ist und gleichzeitig von zahlreichen Touristen frequentiert wird. Ebenso sind die EU-Delegationen in den landumschlossenen Ländern Eswatini und Lesotho sowie in Barbados und Guyana und derzeit auch in Afghanistan die jeweils einzige diplomatische Präsenz der EU in diesen Ländern.

Insgesamt lässt sich aus den obigen Ausführungen folgern, dass die Funktionen der EU-Delegationen klarer definiert und erweitert werden müssten, um ihrer immer stärkeren Sichtbarkeit vor Ort besser gerecht zu werden und mehr Rechtssicherheit zu schaffen, indem man sie unter anderem dazu befugt, EU-Bürgerinnen und -Bürgern im Ausland unter bestimmten Umständen und auf Ersuchen der Mitgliedstaaten unmittelbar zu helfen. Durch eine ausgedehntere Nutzung des umfangreichen Netzes von EU-Delegationen könnten EU-Bürgerinnen und -Bürger, die im Ausland in Not geraten sind, intensiver unterstützt werden.

Es sollte Spielraum für Lösungen geben, die auf das jeweilige Drittland und die jeweilige Situation zugeschnitten sind, um die verfügbaren Ressourcen optimal zu nutzen. Dabei sollte Lösungen mit geringeren Auswirkungen auf den Haushalt Vorrang eingeräumt werden. So wird beispielsweise verstärkt auf gemeinsame konsularische Teams aus konsularischem Personal der EU und der Mitgliedstaaten zurückgegriffen, die zur Verstärkung eingesetzt oder entsandt werden können, insbesondere als Reaktion auf Not- und Krisensituationen. Auch könnte konsularisches Personal der Mitgliedstaaten zu bestimmten EU-Delegationen abgeordnet werden, um das konsularische Fachwissen vor Ort in Ländern mit begrenzter konsularischer Präsenz zu stärken.

Eine Möglichkeit, diesen Entwicklungen zu begegnen, wäre die Ausweitung der unterstützenden Rolle der EU-Delegationen, insbesondere in Drittländern mit sehr geringer konsularischer Präsenz. In diesem Zusammenhang gaben in einer Eurobarometer-Umfrage zum Thema „Unionsbürgerschaft und Demokratie“ vom März 2020 mehr als neun von zehn Befragten an, dass sie bei einem Aufenthalt in einem Land außerhalb der EU, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, keine Vertretung hat, stattdessen gern die Unterstützung einer EU-Delegation in Anspruch nehmen würden.⁴³

⁴² Die Mehrheit der EU-Delegationen (ca. 48 %) antwortete, solche Ersuchen vor der COVID-19-Pandemie nur sporadisch oder einmal im Jahr erhalten zu haben. Seit Beginn der COVID-19-Pandemie scheint die Zahl der EU-Delegationen, die unmittelbar von EU-Bürgerinnen und Bürgern um Hilfe ersucht werden, erheblich zugenommen zu haben: Rund 82 % der Befragten gaben an, solche Ersuchen zu erhalten. Darüber hinaus nahm auch die Häufigkeit der Ersuchen zu. Etwa 30 % der EU-Delegationen gaben an, jede Woche solche Ersuchen zu erhalten.

⁴³ „Flash Eurobarometer 485: Unionsbürgerschaft und Demokratie“, Februar/März 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=de.

5.2.3. Zusammenarbeit vor Ort (Artikel 12)

In Artikel 12 ist festgelegt, dass in den Sitzungen über die Zusammenarbeit vor Ort ein regelmäßiger Informationsaustausch über Fragen stattfinden muss, die für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger von Belang sind. Ferner müssen die Mitgliedstaaten in diesen Sitzungen erforderlichenfalls praktische Vereinbarungen nach Artikel 7 festlegen, um sicherzustellen, dass nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger in dem betreffenden Drittland wirksam Schutz in Anspruch nehmen können. Sofern die Mitgliedstaaten nichts anderes vereinbart haben, nimmt bei den Sitzungen über die Zusammenarbeit vor Ort ein Vertreter eines Mitgliedstaats in enger Zusammenarbeit mit der EU-Delegation den Vorsitz wahr.

Insgesamt sind Sitzungen über die Zusammenarbeit vor Ort sinnvoll und werden effizient geführt, auch wenn Umfang und Wirksamkeit solcher Sitzungen von einem Drittland zum anderen variieren können. Seit dem Beginn der COVID-19-Pandemie wurden Sitzungen über die Zusammenarbeit vor Ort weitgehend online abgehalten. In der Praxis scheint es keine klare Hierarchie oder Regelung dafür zu geben, wer bei einer solchen Sitzung den Vorsitz führt (wobei zunehmend den EU-Delegationen der Vorsitz angeboten wird).

Für Mitgliedstaaten, die wenig Personal in ihren Vertretungen haben, ist die Koordinierung vor Ort sowohl als Informationsquelle als auch als praktisches Instrument zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Gewährung von konsularischem Schutz sehr wichtig. Wie von den EU-Delegationen berichtet wird, schwankt jedoch die Beteiligung an den Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort (insbesondere in normalen Zeiten und wenn keine Krisensituationen bestehen). Dies lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass es für einige Vertretungen mit dünner Personaldecke schwierig ist, an allen Diskussionen teilzunehmen, oder nicht vertretene Mitgliedstaaten kaum Zugang zu den lokalen Kooperationsnetzen haben (da aufgrund der Art der Diskussionen eine Online-Teilnahme nicht immer möglich oder wünschenswert ist).

Informationen, die in den Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort erörtert werden, sind für die nicht vor Ort anwesenden Mitgliedstaaten nicht immer verfügbar oder zugänglich. Obwohl die Sitzungsprotokolle auf die konsularische Online-Plattform (CoOL) des EAD hochgeladen werden, um Diskussionen und Rückmeldungen zu erleichtern, könnten die EU-Delegationen nicht vertretene Mitgliedstaaten im Voraus über die Tagesordnung dieser Sitzungen informieren, um einen kontinuierlichen Informationsfluss zu gewährleisten. Auch wenn es möglicherweise nicht immer notwendig und möglich ist, nicht vertretene Mitgliedstaaten mit einer geringen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern in dem betreffenden Drittland ständig online einzubeziehen, ist ihre Beteiligung in Krisensituationen von großer Wichtigkeit.

In Anbetracht dessen könnten zusätzliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um den Informationsaustausch mit und die Beteiligung von nicht vertretenen Mitgliedstaaten im Rahmen der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort zu verstärken. Darüber hinaus führt der zuverlässigste Weg, die Zahl der nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürger in einem Drittland zu erfahren, über die nationalen Behörden (zumindest für Personen mit ständigem Aufenthalt). Die Mitgliedstaaten sollten angeregt werden, dafür zu sorgen, dass ihre Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, sich bei den Behörden des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zu melden, wenn sie in Länder reisen oder sich in Ländern aufhalten, in denen sie nicht vertreten sind.

5.2.4. Krisenvorsorge und Zusammenarbeit (Artikel 13)

Die in einem Drittland vertretenen Mitgliedstaaten müssen untereinander und mit der EU-Delegation Notfallpläne koordinieren, damit sichergestellt ist, dass nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern im Krisenfall umfassend Hilfe geleistet wird. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen eng zusammenarbeiten, damit sichergestellt ist, dass in einer Not- oder Krisensituation nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern wirksam Hilfe geleistet wird, und sie müssen einander möglichst rechtzeitig über verfügbare Evakuierungskapazitäten informieren.

Laut Artikel 13 Absatz 3 ist/sind ein „federführender Staat“ oder der/die mit der Koordinierung der Hilfe betraute(n) Mitgliedstaat(en) für die Koordinierung jeder Hilfe zugunsten nicht verteilter Bürgerinnen und Bürger zuständig und wird/werden dabei von den anderen betroffenen Mitgliedstaaten, der Delegation der EU und der EAD-Zentrale unterstützt. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten dem federführenden Staat oder dem/den für die Koordinierung der Hilfe zuständigen Mitgliedstaat(en) alle einschlägigen Informationen über ihre nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürger, die sich in einer Krisensituation befinden, zur Verfügung stellen. Der federführende Staat oder der/die für die Koordinierung der Hilfe zuständige(n) Mitgliedstaat(en) kann/können gegebenenfalls um Unterstützung durch Instrumente wie die Krisenbewältigungsstrukturen des EAD und das Katastrophenschutzverfahren der Union ersuchen.

Die Krisenvorsorge und die Zusammenarbeit sind insbesondere nach den jüngsten Krisen von großer Bedeutung, weil auf diese Weise ermöglicht wird, die Fähigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten für Evakuierungs- und Repatriierungsaktionen, den Austausch von Analysen und Informationen sowie die Unterstützung verteilter und nicht verteilter EU-Bürgerinnen und -Bürger zu kombinieren. Die Reaktionsfähigkeit, die Effizienz und die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch den EAD, die einschlägigen EU-Delegationen und das ERCC der Kommission waren in der COVID-19-Pandemie, im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und in anderen Situationen politischer Krisen oder (Natur-)Katastrophen von entscheidender Bedeutung.

In Bezug auf Krisenvorsorge und Zusammenarbeit werden in Artikel 13 eine gemeinsame Notfallplanung (**gemeinsame Rahmenregelungen**), ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, die Zuweisung einer Koordinierungsfunktion an den federführenden Staat (oder einen anderen mit der Koordinierung der Hilfe betrauten Mitgliedstaat), gemeinsame konsularische Teams sowie potenzielle Unterstützung durch den EAD (einschließlich der EU-Delegationen) und das Katastrophenschutzverfahren der Union gefordert. Den EU-Delegationen kommt bei der Koordinierung der Ausarbeitung gemeinsamer Rahmenregelungen eine führende Rolle zu.

Nach Schätzungen des EAD gibt es weltweit etwa 94 gemeinsame Rahmenregelungen, und bis Ende 2022 werden voraussichtlich 20 weitere ergehen.⁴⁴ Gemeinsame Rahmenregelungen waren bereits deshalb von besonderem Nutzen, weil sie das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Krisenvorsorge als solche schärfen. Allerdings

⁴⁴ Interne Daten des EAD.

gibt es sie noch nicht für jedes Drittland, und sie müssen häufig aktualisiert werden, um in Krisensituationen von Nutzen zu sein. Die gemeinsame Reaktion der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die COVID-19-Krise hat zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen. Aufgrund der Erfahrungen in der COVID-19-Pandemie sind diese Art des Informationsaustauschs und die Aktualisierung der gemeinsamen Notfallplanung stärker in den Fokus gerückt. Allerdings umfasst diese Planung in jedem Drittland ein unterschiedliches Maß an aktualisierten Informationen über die Bürgerinnen und Bürger der nicht vertretenen Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet.

In der Bewertung der Lehren aus COVID-19 wurde die Idee bekräftigt, die Funktionen der EU-Delegationen in Krisensituationen zu erweitern, u. a. auch ihre Funktion bei der Bewertung von Krisensituationen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die gemeinsamen Rahmenregelungen angesichts der vor Ort gemachten Erfahrungen während der COVID-19-Krise vor Ort überarbeitet werden müssten.⁴⁵ Darüber hinaus liegt die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung der gemeinsamen Rahmenregelungen in Drittländern ohne konsularische Präsenz von Mitgliedstaaten bei den EU-Delegationen. Die EU-Delegationen in Eswatini und Lesotho haben beispielsweise bereits gemeinsame Rahmenregelungen ausgearbeitet. In ähnlicher Weise hat die EU-Delegation in Barbados einen Entwurf für eine gemeinsame Rahmenregelung für die gesamte östliche Karibik ausgearbeitet, zu dem sich die Mitgliedstaaten noch äußern müssen.

„**Federführende Staaten**“ sind in 22 Drittländern vertreten. Obwohl das Konzept des federführenden Staates im Allgemeinen positiv gesehen wird, insbesondere von Mitgliedstaaten, die regelmäßig nicht vertreten sind, stößt es in der Praxis an seine Grenzen, da der federführende Staat in einer unmittelbaren Krisensituation überfordert sein kann. Das Konzept ist auch im Hinblick auf die Krisenvorsorge weniger umfassend als das später angenommene Konzept gemeinsamer Rahmenregelungen.⁴⁶ Darüber hinaus übernehmen die EU-Delegationen mitunter eine koordinierende Rolle, die mit derjenigen eines federführenden Staates vergleichbar ist. Solche Überschneidungen können allerdings zu Verwirrung führen.

In der Bewertung der Lehren aus COVID-19 wurde festgehalten, dass das Konzept des „federführenden Staates“ angesichts der während der Krise zutage getretenen Unzulänglichkeiten überprüft werden müsse.⁴⁷ Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass bei Beibehaltung des Konzepts innovative Mittel zur Unterstützung federführender Staaten in Betracht gezogen werden sollten, um die Lasten gerecht aufzuteilen. Sinnvoll wäre hier beispielsweise eine Stärkung der Rolle der EU-Delegationen bei der Koordinierung einer Reaktion der EU gemeinsam mit dem federführenden Staat.

In der Vergangenheit haben einige Mitgliedstaaten **gemeinsame konsularische Teams** eingesetzt. Dieses Konzept hat sich beispielsweise in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie als sehr wirksam erwiesen, vor allem um die Belastung der vertretenen Mitgliedstaaten zu verringern. Solche Teams waren schon während der Fußballweltmeisterschaft 2018 in Russland und nach dem Erdbeben in Indonesien 2018 gebildet worden. Allerdings könnte das Konzept besser in die Richtlinie integriert werden, u. a. indem klarere Vorschriften und Verfahren für nicht vertretene

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Siehe Leitlinien der Europäischen Union für die Umsetzung des Konzepts des federführenden Staates bei der konsularischen Zusammenarbeit (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

Mitgliedstaaten formuliert werden, damit diese in Krisensituationen aktiver zusammenarbeiten und die Last der Verantwortung besser aufteilen können.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie ist vorgesehen, dass das **Katastrophenschutzverfahren der Union** nach dem Ermessen der Mitgliedstaaten als subsidiäres Mittel angefragt werden kann. Während der COVID-19-Krise wurde in nie da gewesenem Ausmaß um Unterstützung aus dem Katastrophenschutzverfahren der Union ersucht (408 Flüge und 100 313 Fluggäste, die mit vom Katastrophenschutzverfahren der Union finanzierten Flügen zurückgeholt wurden).⁴⁸ Obwohl die Möglichkeit besteht, das Katastrophenschutzverfahren der Union auch für andere konsularische Krisenmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, wurde es vor diesem außergewöhnlichen Ereignis nur selten für die konsularische Unterstützung genutzt. Seine Nutzung muss vereinfacht werden, und wenn Repatriierungen erforderlich sind, müssen Beratungen zu seiner weiteren Nutzung durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten sollten über die Möglichkeit und das Verfahren zur Aktivierung des Katastrophenschutzverfahrens der Union Bescheid wissen.

Das Ausmaß, in dem von den verschiedenen in Artikel 13 der Richtlinie genannten Konzepten für Krisenvorsorge und Zusammenarbeit Gebrauch gemacht wird, und die Art und Weise, wie diese Konzepte genutzt werden, variieren in den einzelnen Drittländern. Nicht in allen Drittländern gibt es eine gemeinsame Notfallplanung, und Qualität und Inhalt dieser Planung sind unterschiedlich. Auch wurde die Rolle eines federführenden Staates nur in wenigen Drittländern übernommen. Darüber hinaus scheinen die Mitgliedstaaten mit der Aktivierung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für konsularische Zwecke nicht in vollem Umfang vertraut zu sein, sodass möglicherweise weitere Orientierungshilfen zu seiner Nutzung erforderlich wären und es besser an die praktischen Erfordernisse angepasst werden müsste.⁴⁹ Schließlich scheint der Einsatz gemeinsamer konsularischer Teams, auch wenn er bisher begrenzt war, ein wirksames und effizientes Instrument gewesen zu sein, um die vertretenen Mitgliedstaaten in Krisensituationen zu entlasten. Obwohl in der Richtlinie auf das Konzept hingewiesen wird, müsste seine Inanspruchnahme möglicherweise gefördert und das Konzept erforderlichenfalls weiter erläutert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es im Hinblick auf eine mögliche Überarbeitung der in Artikel 13 genannten Konzepte erforderlich, die Ergebnisse aktueller vor Ort gemachter Erfahrungen zu berücksichtigen, einschließlich der Möglichkeit, den EU-Delegationen bei der Krisenvorsorge eine größere Rolle zuzuweisen. Insbesondere sind die Krisenvorsorgemechanismen nicht in allen Ländern kohärent: Während in einigen Ländern die Zuständigkeiten für die Koordinierung in gemeinsamen Rahmenregelungen festgelegt sind, wird in anderen Ländern noch das Konzept des federführenden Staates verwendet, und wenn gemeinsame Rahmenregelungen vorhanden sind, haben sie nicht das gleiche Qualitätsniveau. In einigen Drittländern, in denen die EU ausschließlich durch EU-Delegationen vertreten ist, liegt auch die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung der gemeinsamen Rahmenregelung bei diesen. Darüber hinaus ist nicht allgemein bekannt, wann und wie das Katastrophenschutzverfahren der Union aktiviert werden kann. Auch ist nicht einheitlich geregelt, wer bei den Sitzungen über die konsularische Zusammenarbeit vor Ort den Vorsitz führt, und die Beteiligung der nicht

⁴⁸ Vor diesem außergewöhnlichen Ereignis wurde das Katastrophenschutzverfahren der Union nur selten zur konsularischen Unterstützung eingesetzt (weniger als zehnmals in 20 Jahren).

⁴⁹ Das ERCC der Kommission arbeitet derzeit an der Fertigstellung von Leitlinien für den Einsatz des Katastrophenschutzverfahrens der Union zur konsularischen Unterstützung.

vertretenen Mitgliedstaaten an diesen Sitzungen ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Schließlich ist nicht ausreichend klar, wie Informationen über nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und der Datenschutzverordnung für die EU-Organe ausgetauscht werden können.

5.3. Finanzverfahren (Artikel 14 und 15)

Nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger verpflichten sich, dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, die für den konsularischen Schutz angefallenen Kosten unter denselben Bedingungen zurückzuzahlen wie die Staatsangehörigen des Hilfe leistenden Mitgliedstaats. Artikel 14 Absatz 2 sieht vor, dass der Hilfe leistende Mitgliedstaat die Erstattung der Kosten von dem Mitgliedstaat verlangen kann, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretene Bürgerin bzw. der nicht vertretene Bürger besitzt, und dass diese Erstattung innerhalb eines angemessenen Zeitraums von höchstens zwölf Monaten erfolgen muss. Schließlich kann der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, von dieser die Erstattung der angefallenen Kosten verlangen. Artikel 14 Absatz 3 sieht ferner vor, dass der Hilfe leistende Mitgliedstaat die Erstattung ungewöhnlich hoher, aber unabdingbarer und gerechtfertigter Kosten im Zusammenhang mit Hilfe, die im Falle einer Festnahme oder Inhaftierung gewährt wurde, von dem Mitgliedstaat verlangen kann, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretene Person besitzt.

Artikel 15 sieht vor, dass in Krisensituationen der Hilfe leistende Mitgliedstaat die Ersuchen auf Erstattung der Kosten für die Unterstützung einer nicht vertretenen Bürgerin bzw. eines nicht vertretenen Bürgers bei dem Mitgliedstaat stellen kann, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt, selbst dann, wenn die nicht vertretene Person keine Rückzahlungsverpflichtung unterzeichnet hat. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat kann von dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretene Person besitzt, verlangen, diese Kosten anteilmäßig zu erstatten, indem die tatsächlich angefallenen Kosten durch die Anzahl der unterstützten Bürgerinnen und Bürger geteilt werden. Wurde der Hilfe leistende Mitgliedstaat über das Katastrophenschutzverfahren der Union bei der Hilfeleistung finanziell unterstützt, muss bei der Festlegung des Beitrags des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretene Bürgerin bzw. der nicht vertretene Bürger besitzt, der Beitrag der EU berücksichtigt werden.

Die Artikel 14 und 15 sind in den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt worden.⁵⁰

Wie die Mitgliedstaaten berichten, kommen die Erstattungsvorschriften in der Praxis nur selten zur Anwendung. Nur vier Mitgliedstaaten gaben an, einen Erstattungsantrag bei einem anderen Mitgliedstaat gestellt zu haben.

In der Richtlinie steht nicht ausdrücklich, dass der Hilfe leistende Mitgliedstaat die Erstattung direkt von den nicht vertretenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern verlangen kann, obwohl manche Mitgliedstaaten diese Methode in der Praxis anwenden. Etwa zwölf Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, Kosten für konsularischen Schutz direkt von den unterstützten nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern zurückzufordern. Einige dieser Mitgliedstaaten versuchen offenbar zunächst, eine direkte Erstattung durch

⁵⁰ Die Kommission steht nach wie vor im Dialog mit den Mitgliedstaaten, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie zu überprüfen.

die betreffende Person zu erreichen, und nur, wenn dies nicht gelingt, fordern sie die Erstattung von dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen könnte es notwendig sein, die in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren zur Kostenerstattung klarer zu fassen. Um Situationen Rechnung zu tragen, in denen die Mitgliedstaaten beschlossen haben, vertretene Bürgerinnen und Bürger freiwillig zu unterstützen, könnte darüber hinaus im Rahmen einer möglichen Überarbeitung erwogen werden, ob die Kostenerstattungsformulare in den Anhängen der Richtlinie dahin gehend geändert werden sollten, dass die Kostenerstattung für nicht vertretene und für vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger in gleicher Weise geregelt ist.

6. Schlussfolgerungen

Die Bewertung der Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass das Ziel der Richtlinie weitgehend erreicht wurde, nämlich EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte im Zusammenhang mit konsularischem Schutz in Drittländern, in denen der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, wirksam zu erleichtern.

Die Zahl und das Ausmaß der Krisen, die zu Ersuchen um konsularischen Schutz führen, nehmen jedoch zu. Insbesondere die COVID-19-Pandemie (eine Pandemie von nie da gewesenum Umfang und beispielloser Komplexität), die Krise in Afghanistan, der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die nachfolgenden konsularischen Krisen boten Gelegenheit, Unzulänglichkeiten zu erkennen und darüber nachzudenken, wie die Rechte von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Bezug auf konsularischen Schutz gestärkt werden können und ihre Wahrnehmung weiter erleichtert werden kann.

Mit weiteren Klarstellungen und gut abgestimmten Maßnahmen könnte die Gewährung von konsularischem Schutz für nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger weiter erleichtert werden, u. a. durch Erhöhung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Begünstigten und durch Gewährleistung eines solchen Schutzes unabhängig davon, wo auf der Welt sich Unionsbürgerinnen und Unionsbürger befinden. Darüber hinaus könnte erwogen werden, die Bereitstellung von Informationen und die Koordinierung der Kommunikation zu verbessern. Darüber müssen für die Krisenvorsorge der EU in größerem Maße Prognosemechanismen eingesetzt werden, insbesondere angesichts der menschlichen Kosten, die mit einer Unterlassung des konsularischen Schutzes verbunden sind. Darüber hinaus könnten die formale Rolle der EU-Delegationen und ihre Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Realität ihrer Arbeit vor Ort besser widerspiegeln und ihnen mehr Rechtssicherheit bieten.

Die Hauptverantwortung für die Gewährung konsularischen Schutzes liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Dennoch könnte einiges dafür sprechen, die EU-Delegationen unter genau festgelegten Umständen dazu zu ermächtigen, auf Ersuchen der Mitgliedstaaten unmittelbar mit den EU-Bürgerinnen und -Bürgern zu interagieren. Dies gilt beispielsweise in Fällen, in denen es um Unterstützung bei der Repatriierung geht, insbesondere durch Ausstellung von Rückkehrausweisen, wenn ausschließlich die EU-Delegationen in der Lage sind, dies zu tun und die Reaktion der EU zur Unterstützung nicht vertretener und vertretener Bürgerinnen und Bürger, vor allem in Krisensituationen, wirksamer zu koordinieren. Die Anwendung des neuen Formats der EU-Rückkehrausweise wird überwacht werden müssen, was sich auf die Möglichkeit auswirken kann, diese Art von konsularischem Schutz an Orten zu leisten, an denen die

Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße vertreten sind. Eine entsprechende Stärkung der Rolle der EU-Delegationen könnte zu einer besseren Lastenteilung und somit zu einer effizienteren Nutzung des Gesamtpools der verfügbaren EU-Mittel in Drittländern beitragen.

Eine derart gestärkte Rolle der EU-Delegationen würde bedeuten, dass von der Passerelle-Regelung gemäß Artikel 25 AEUV Gebrauch gemacht würde. Artikel 25 AEUV sieht ein vereinfachtes Verfahren zur Erweiterung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte vor, bei dem der Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments Bestimmungen erlässt, mit denen die Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger gestärkt oder ergänzt werden, einschließlich des Rechts im Zusammenhang mit dem konsularischen Schutz von Bürgerinnen und Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten. Die Annahme eines solchen Beschlusses durch den Rat wäre ein erster Schritt zur Schaffung der Rechtsgrundlage, die erforderlich ist, um in einem zweiten Schritt einen Rechtsrahmen anzunehmen, der die Rolle der EU-Delegationen im Bereich des konsularischen Schutzes stärkt.