EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

13.6.2007

ARBEITSDOKUMENT

über den diplomatischen und konsularischen Schutz des Unionsbürgers in Drittländern

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Ioannis Varvitsiotis

DT\671763DE.doc PE 390.634v01-00
Externe Übersetzung

I. Der aktuelle Lage im Hinblick auf diplomatischen und konsularischen Schutz

1. Grundsätzlich ist festzustellen, dass der diplomatische und konsularische Schutz sowohl Einzelfälle als auch Fälle von Gruppen von Personen betrifft und in „*normalen*“ Zeiten (EU-Bürger haben Wohnsitz in einem Drittstaat oder befinden sich auf einer Reise in einem Drittstaat) oder *in Krisen- und/oder Katastrophenzeiten* gewährt werden kann. Da nicht alle Mitgliedstaaten in jedem Drittstaat über eine ständige und erreichbare Vertretung verfügen, könnte bei dem Bestreben, die vorhandenen Ressourcen gemeinsam zu nutzen, die Anwesenheit der EU in Form der Delegationen der Europäischen Kommission berücksichtigt werden. Erinnert sei daran, dass in lediglich drei Ländern der Welt (China, Russland und USA) jeder der EU-Mitgliedstaaten eine diplomatische und konsularische Vertretung unterhält, dass in 107 Ländern jeweils höchstens zehn Länder vertreten sind und dass in einigen Gegenden, die beliebte Reiseziele sind, wie z. B. die Malediven, keine einzige Vertretung vorhanden ist. Dies ist um so gravierender, als die Kommission nach den Katastrophen der jüngsten Zeit (Tsunami, Libanon und andere) Lücken festgestellt hat, durch die die Auslieferung von Soforthilfe in diesen Drittländern erschwert wurde.

   Angesichts der begrenzten konsularischen und diplomatischen Netze der Mitgliedstaaten (und des gleichzeitigen explosionsartigen Anstiegs der Reisen von EU-Bürgern – im Jahr 2006 wurden immerhin 180 Millionen Fahrausweise verkauft – bzw. der Zahl der Bürger mit Wohnsitz außerhalb der Union) kann mit Fug und Recht festgestellt werden, dass der gemeinschaftliche Besitzstand in diesem Bereich derzeit kaum entwickelt ist, da er sich auf den Beschluss 95/553/EG und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der COCON, der Arbeitsgruppe „Konsularische Angelegenheiten“ des Rates der EU, beschränkt, deren Aufgabe es ist, den Austausch von Informationen über bewährte einzelstaatliche Verfahren zu organisieren.

2. Ausgehend von diesen praktischen Gesichtspunkten hat die Kommission ihre Vorschläge in ihrem „Grünbuch“ formuliert, wobei sie sich auf Artikel 20 stützt.

   Nach Artikel 20 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft *genießt ein Unionsbürger bei einem Aufenthalt in einem Drittland, in dem sein eigener Mitgliedstaat keine Botschaft oder konsularische Vertretung unterhält, seitens der Behörden jedes anderen dort vertretenen Mitgliedstaats den gleichen Schutz wie die Staatsangehörigen dieses Staates*.

   Dieser Schutz, der sich erkennbar auf einen *Grundsatz der Nichtdiskriminierung stützt und der dem Wortlaut zufolge sowohl den diplomatischen als auch den konsularischen Schutz umfasst,* erstreckt sich im Wesentlichen auf Fälle von Festnahmen oder Inhaftierung, auf schwere Unfälle oder schwere Erkrankungen, Gewaltverbrechen,

denen Bürger zum Opfer fallen, Todesfälle, Hilfestellung bei in Notlagen geratenen Personen oder die Überführung in das Heimatland. Darüber hinaus wird geregelt, nach welchem Verfahren einem in Schwierigkeiten geratenen Unionsbürger finanzielle Vorleistungen gewährt werden können.

Der COCON hatte jüngst (Juni 2006) nicht bindende Leitlinien für den konsularischen Schutz von EU-Bürgern in Drittstaaten[1] erarbeitet, in denen das Hauptaugenmerk auf den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und damit auf eine enge Zusammenarbeit gerichtet ist. Die Kommission beabsichtigt, mit dem *Grünbuch* noch einen Schritt weiter zu gehen und das Fundament für ein tatsächliches, harmonisiertes Grundrecht auf diplomatischen und konsularischen Schutz für jeden EU-Bürger zu legen.

3. Folgende Gründe haben die Kommission veranlasst, diese Überlegungsansätze vorzulegen:

* mit Artikel 46 der *Charta der Grundrechte* wurde das Recht der EU-Bürger auf konsularischen und diplomatischen Schutz in den Stand eines Grundrechts erhoben;

* der *Beschluss 95/553/EG muss* fünf Jahre nach seinen Inkrafttreten im Mai 2002 *überprüft werden*;

* die Aussicht auf den *fünften Bericht über die Unionsbürgerschaft* der Kommission, in dem möglicherweise Initiativen bezüglich des Anspruchs auf diplomatischen und konsularischen Schutz ankündigt werden sowie

* das Erfordernis, das Verhältnis zwischen konsularischem und diplomatischem Schutz und anderen Bereichen (wie dem Katastrophenschutz, Einsätzen in Krisenfällen und humanitärer Hilfe) genau festzulegen, so wie es im *Bericht BARNIER*- vom 9. Mai 2006 hervorgehoben wird.

In diesem Grünbuch zeigt die Kommission mögliche Wege auf, um den Kenntnisstand der Bürger – die ihre einschlägigen Rechte in vielen Fällen nicht kennen - zu verbessern, und stellt Überlegungen dazu an, in welchem Umfang der Bürger geschützt werden sollte, über welche Strukturen und Ressourcen die Union in diesem Bereich verfügen sollte und welche Beziehungen zu den Behörden von Drittländern zu knüpfen seien, denn nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei Artikel 20 im Vergleich zu anderen Rechten, die den Bürgern durch die EU zuerkannt werden, um ein *„unterentwickeltes Recht“*.

Ziel ist es folglich, eine langfristig angelegte, ehrgeizige Strategie zu entwickeln, deren „Schlüsselelemente“ die Information und die Kommunikation sein werden.

II. Der Bestand einschlägiger Rechtsvorschriften

Angesichts der eindeutigen Haltung der Kommission, die *sich weigere, Artikel 20 so eingeschränkt wie möglich auszulegen* (FRATTINI) und nach deren Auffassung es sich nicht um zwischenstaatliche Zusammenarbeit, sondern um die Ausübung eines echten Rechts handelt, ist dennoch darauf zu verweisen, dass der derzeit bestehende

[1] Dok. Nr. 10109/06 des Rates der Europäischen Union vom 2.6.2006.

rechtliche Rahmen, in den sich der Kommissionsvorschlag einfügt, bislang eher restriktiv ausgelegt wurde, denn unabhängig davon, ob es sich um diplomatischen oder konsularischen Schutz handelt, waren die Juristen und die Mitgliedstaaten stets der Ansicht, dass man sich hier mit einem Bereich beschäftige, der zum „zwischenstaatlichen" Gebiet gehört, und in dem folglich bis zum heutigen Tage das *„Wiener Übereinkommen"* aus dem Jahr 1963 und nicht etwa Artikel 20 des EG-Vertrags Anwendung finde.

Diplomatischer Schutz und konsularischer Schutz unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Art und Struktur sowie die Auslösung der jeweiligen Verfahren ganz erheblich voneinander, denn der konsularische Schutz ist, zumindest in einigen Fällen, zwingend vorgeschrieben. Beim diplomatischen Schutz bewegt man sich weiterhin im Rahmen einer Ermessensbefugnis, und auf jeden Fall im Rahmen von Beziehungen zwischen Staaten.

Dies ganz abgesehen davon, dass ein psychologischer Faktor hinzukommt, der die meisten Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihren Bürgern zu der Überzeugung veranlasst, dass diese im Krisenfall nicht an andere Instanzen (und nicht einmal EU-Einrichtungen) verwiesen werden können.

III. Durchsetzung eines Rechts, an dem die Unionsbürgerschaft deutlich wird

Ihr Berichterstatter tendiert ganz und gar dazu, sich die politische Ansicht der Kommission zu eigen zu machen, da er der Auffassung ist, dass es sich bei der Unionsbürgerschaft gemäß dem Vertrag von Maastricht um eine Bürgerschaft handelt, die sich aus der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten *ableitet*, und dass der diplomatische und konsularische Schutz die Gelegenheit bietet, die in der gescheiterten Verfassung enthaltene Charta und Unionsbürgerschaft stärker zu thematisieren und in den Vordergrund zu rücken und sie auf jeden Fall in die anstehende neue institutionelle Architektur aufzunehmen. Anders gesagt, es sollte der Versuch unternommen werden, von nun an den diplomatischen und konsularischen Schutz zu harmonisieren. Dies wäre eine entscheidende Etappe auf dem Weg der erforderlichen *„Vergemeinschaftung des Pfeilers Justiz und Inneres"*, wodurch die Zusammenarbeit in allen Bereichen verstärkt werden könnte.

Und wenn nach Auffassung der Juristen (selbst derer, die den Ansatz der Kommission eindeutig unterstützen) der Anwendungsbereich von Artikel 20 des EG-Vertrags und der Beschluss aus dem Jahr 1995 bisher auf den konsularischen Schutz beschränkt sind, dann müssen das Europäische Parlament und die Kommission, die sich in ihrem Elan nicht bremsen lassen dürfen, die Situation gründlich ausloten und unverzüglich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Beschluss aus dem Jahr 1995 im Sinne einer Ausweitung überprüft und der *diplomatische Schutz* in den Anwendungsbereich aufgenommen wird.

Der Durchsetzung des europäischen diplomatischen und konsularischen Schutzes kommt eine grundlegende Bedeutung zu. Diese Art des Schutzes muss sich nach und nach zu einem wirklichen Recht entwickeln, das sämtliche Unionsbürger in gleicher

Weise geltend machen können. Die Union muss dieses Recht daher unverzüglich einführen, seinen Inhalt klar abstecken und auf diese Weise den Zufallscharakter und die Ungleichheit bei der Bearbeitung der einzelnen Fälle und der Gewährung von Schutz, wie sie sich aus der Ermessensbefugnis der Konsulate ergeben, beseitigen.

Nach dem Dafürhalten Ihres Berichterstatters, der von der politischen Aussicht auf eine umfassend realisierte Unionsbürgerschaft überzeugt ist, müssen die Initiativen, die die Kommission in ihrem *Grünbuch* dargelegt hat, unverzüglich und ohne Raum für Zweifel zu lassen durch das Europäische Parlament unterstützt. bzw. ergänzt werden. Dies würde die konkrete Initiative, die die Kommission im Herbst ergreifen müsste, stärken und bereichern, und die Kommission könnte dem Rat die Annahme gemeinsamer Konzepte und bindender Leitlinien empfehlen, sodass der notwendige Prozess der Harmonisierung in die Wege geleitet werden kann.

Mit dieser Initiative sollte im Einklang mit dem Bericht Barnier ferner eine Bestandsaufnahme sämtlicher öffentlicher und privater Mittel, die in dem Bereich zur Verfügung stehen und mobilisiert werden können, erfolgen. Zwischen den zahlreichen Akteuren, die sich (in ihren Beiträgen zu der Konsultation der Kommission) freiwillig zur Teilnahme an den Arbeiten gemeldet haben (Mitgliedstaaten, aber auch Honorarkonsuln, lokale Gebietskörperschaften, NRO), sollten verschiedene Arten der Zusammenarbeit begründet werden.

IV. Schlussfolgerung:

Das Europäische Parlament muss nun ein deutliches politisches Signal aussenden, mit dem entschlossen für eine konkrete Bejahung der Unionsbürgerschaft eingetreten wird, und die Initiativen der Kommission unterstützen, mit denen der Grundstein für ein rationalisiertes Gefüge gelegt werden soll, in dem *die Ressourcen gemeinsam genutzt* werden und der *Austausch bewährter Verfahren intensiviert* wird. In diesem Zusammenhang werden die Weiterbildung und die Nutzung technischer Einrichtungen von entscheidender Bedeutung sein (diese Herausforderung des *europäischen* diplomatischen und konsularischen Schutzes verdient in diesen beiden Bereichen weitaus größere Anstrengungen als – um nur ein Vergleichsbeispiel zu nennen – die Einführung des Binnenmarkts).