



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. Dezember 2023
(OR. en)

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

**COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Dezember 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2023) 942 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/637 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und der Richtlinie (EU) 2019/997 zur Festlegung eines EU- Rückkehrausweises

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2023) 942 final.

Anl.: SWD(2023) 942 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

**zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/637 über Koordinierungs- und
Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht
vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und der Richtlinie (EU) 2019/997 zur
Festlegung eines EU-Rückkehrausweises**

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. HANDLUNGSBEDARF

1.1 Worin besteht das Problem und was sind seine Ursachen und Folgen?

Die Unionsbürgerinnen und -bürger haben das Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden jedes anderen Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats. Dieses Recht ist in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie in Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Die notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung der Ausübung dieses Rechts sind in der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates¹ festgelegt.

Im Tagesgeschäft wird einer begrenzten Zahl nicht vertretener Unionsbürgerinnen und -bürger, die im Ausland Hilfe benötigen, konsularischer Schutz gewährt. Jedoch dürfte nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und -bürgern künftig öfter konsularischer Schutz gewährt werden, da Häufigkeit, Schwere und Dauer von Krisen, in denen konsularischer Schutz benötigt wird, in Zukunft wahrscheinlich zunehmen werden. In den letzten Jahren musste im Zusammenhang mit mehreren Großereignissen Unionsbürgerinnen und -bürgern konsularischer Schutz gewährt werden; hierzu zählen insbesondere die COVID-19-Pandemie, der Konflikt in Afghanistan, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie in jüngerer Zeit der Konflikt in Sudan und die Rückholungen aus Israel und Gaza.

Angesichts dieser Krisen wurde deutlich, dass es erforderlich ist, i) den Rahmen für den konsularischen Schutz zu verbessern und ii) die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die geltenden Vorschriften Schwachstellen aufweisen, durch die Rechtsunsicherheit entstehen und die wirksame Gewährung konsularischen Schutzes für die Unionsbürgerinnen und -bürger untergraben werden kann. Insbesondere tragen die Vorschriften nicht der Tatsache Rechnung, dass die Delegationen der Union mit Blick auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Hilfeleistung für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Zudem finden die wichtigen jüngsten Entwicklungen im Bereich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Krisenvorsorge in den geltenden Vorschriften keine Berücksichtigung.

Auf dieser Grundlage wurde eine Reihe von Herausforderungen für die wirksame Ausübung des Rechts der Unionsbürgerinnen und -bürger auf konsularischen Schutz ermittelt. Zu diesen Herausforderungen gehören: i) die ungenaue Definition des Begriffs „nicht vertretene Bürger“, ii) die unklare Zuweisung von Rollen und Aufgaben bei Sitzungen im Rahmen der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort, iii) das Fehlen einer systematischen konsularischen Notfallplanung, iv) die fehlende Wirksamkeit des Konzepts des „federführenden Staates“², v) die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Rolle der Delegationen der Union bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus werden den Unionsbürgerinnen und -bürgern widersprüchliche Informationen über den konsularischen Schutz erteilt, und es mangelt an verlässlichen Informationen über Unionsbürgerinnen und -bürger, die ins Ausland reisen oder sich dort aufhalten. Hinzu kommt, dass die Verfahren für die Erstattung der den konsularischen Behörden im Zusammenhang mit der

¹ 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 (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1).

² Der Begriff „federführender Staat“ bezeichnet einen oder mehrere Mitgliedstaaten, die in einem bestimmten Drittland vertreten sind und im Krisenfall für die Koordinierung und Leitung der Hilfsmaßnahmen für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger zuständig sind.

gewährten Unterstützung entstandenen Kosten komplex sind, zu wenig in Anspruch genommen werden und nicht für die Delegationen der Union gelten.

1.2 Was soll erreicht werden?

Das **allgemeine Ziel** dieser Initiative besteht darin, die Ausübung des Rechts auf konsularischen Schutz durch nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger zu verbessern. Dies soll durch die folgenden **Einzelziele** erreicht werden: i) Verbesserung der Rechtssicherheit für Unionsbürgerinnen und -bürger mit Blick auf den Anwendungsbereich des Rechts auf konsularischen Schutz, ii) Sicherstellung klarer Rollen sowie klarer Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten und den Delegationen der Union, auch in Krisenzeiten, iii) Verbesserung der Kommunikation mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern und Bereitstellung hochwertiger Informationen, iv) Erhöhung der Effizienz und der Inanspruchnahme der Kostenerstattungsverfahren.

2. LÖSUNGEN

2.1 Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung dieser Ziele?

Im Zuge der Folgenabschätzung wurden für jedes Einzelziel mehrere Optionen sowie eine Reihe möglicher Maßnahmen zur Behebung der Probleme geprüft.

Mit den Optionen für das erste Ziel soll sichergestellt werden, dass die Definition des Begriffs „nicht vertretene Unionsbürger“ präzisiert und verbessert wird, um künftig zu vermeiden, dass nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger aufgrund einer falschen Auslegung oder Beurteilung der Situation durch die Mitgliedstaaten keine Hilfe erhalten. Im Rahmen dieses Ziels sollen insbesondere Situationen geklärt werden, in denen der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerin bzw. der Unionsbürger besitzt, in dem betreffenden Drittland grundsätzlich durch eine Botschaft oder ein Konsulat vertreten ist, jedoch nicht klar ist, ob diese Botschaft oder dieses Konsulat „effektiv in der Lage ist, in einem konkreten Fall konsularischen Schutz zu gewähren“. **Option 1a** umfasst „weiche“, nicht verbindliche Maßnahmen, während **Option 1b** legislative Änderungen zur Präzisierung der Begriffsbestimmung in der Richtlinie vorsieht. Mit **Option 1c** soll eine neue „Vermutung der Nichtvertretung“ eingeführt werden.

Für das zweite Einzelziel wurden im Rahmen der Folgenabschätzung Optionen geprüft, mit denen die Probleme im Zusammenhang mit den wichtigsten Konzepten und Verfahren behoben werden sollen, die für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Delegationen der Union bei der Gewährung konsularischen Schutzes für nicht vertretene Bürgerinnen und Bürger relevant sind. **Option 2a** betrifft die Netze für die konsularische Zusammenarbeit vor Ort und beinhaltet „weiche“ Maßnahmen zur besseren Strukturierung der unterschiedlichen Zuständigkeiten in diesen Netzen, während im Rahmen von **Option 2b** vorgeschlagen wird, den Delegationen der Union den Vorsitz in den Sitzungen im Rahmen der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort zu übertragen. **Option 2c** umfasst legislative Änderungen, durch die das Konzept des „federführenden Staates“ überarbeitet wird und mit denen festgelegt wird, dass den unterschiedlichen beteiligten Akteuren in den sogenannten gemeinsamen konsularischen Notfallplänen klare Aufgaben zugewiesen werden. Des Weiteren sieht Option 2c vor, Bestimmungen über diese Pläne und die sogenannten gemeinsamen konsularischen Teams in die Richtlinie (EU) 2015/637 aufzunehmen. **Option 2d** besteht aus legislativen Änderungen, mit denen eine Präzisierung der unterstützenden Funktion der Delegationen der Union vorgenommen wird, indem die diesbezüglichen Bestimmungen der Richtlinie an den

Beschluss 2010/427/EU des Rates³ über den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) angeglichen werden. Mit den in **Option 2e** vorgesehenen legislativen Änderungen werden den Delegationen der Union neue Befugnisse übertragen, die sie befähigen würden, nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern auf deren Ersuchen in Drittländern, in denen kein EU-Mitgliedstaat vertreten ist, unmittelbaren konsularischen Schutz zu gewähren.

Die Optionen für das dritte Einzelziel haben die wichtigsten Ursachen für die Probleme im Zusammenhang mit der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zum Gegenstand: i) Probleme im Zusammenhang mit den Informationen, die den Bürgerinnen und Bürgern von den Mitgliedstaaten und der Union bereitgestellt werden, und ii) das Fehlen von Informationen über Bürgerinnen und Bürger, die ins Ausland reisen oder sich dort aufhalten. Mit Blick auf das erste Problem sind in **Option 3a** legislative Änderungen vorgesehen, mit denen neue Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen eingeführt werden, während im Rahmen von **Option 3b** die Einrichtung eines Unionsportals für Reisehinweise vorgeschlagen wird. Zum zweiten Problem wird in **Option 3c** eine unionsweite Kommunikationskampagne empfohlen, während in **Option 3d** eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorgesehen ist, es den Unionsbürgerinnen und -bürgern zu ermöglichen, die nationalen Behörden über ihre Auslandsreisen oder -aufenthalte zu informieren.

Die Optionen für das vierte Einzelziel schließlich zielen darauf ab, die Kostenerstattungsverfahren (d. h. die Verfahren für die Erstattung der den konsularischen Behörden im Zusammenhang mit der Bürgerinnen und Bürgern eines anderen Mitgliedstaats gewährten Unterstützung entstandenen Kosten) wirksamer und weniger komplex zu gestalten, damit ihre Abwicklung zum Vorteil der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie der Mitgliedstaaten beschleunigt wird und sie häufiger in Anspruch genommen werden. **Option 4a** sieht „weiche“ Maßnahmen zur Präzisierung der Erstattungsverfahren sowie zur Bereitstellung von Schulungen für die Mitgliedstaaten vor, während mit **Option 4b** legislative Änderungen vorgeschlagen werden, mit denen die Erstattungsverfahren verbessert und auf die Delegationen der Union ausgeweitet werden sollen, um die Wahrung der im Beschluss 2010/427/EU vorgesehenen Kostenneutralität zu gewährleisten.

2.2 Welche Kombination von Optionen wird bevorzugt?

Die bevorzugte Kombination von Optionen hätte die folgenden legislativen Änderungen der Richtlinie (EU) 2015/637 zur Folge:

- **Option 1b:** Präzisierung, unter welchen Umständen Unionsbürgerinnen und -bürger als nicht vertreten gelten
- **Option 2b:** In den Sitzungen im Rahmen der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort führen grundsätzlich die Delegationen der Union den Vorsitz.
- **Option 2c:** Formalisierung der gemeinsamen konsularischen Notfallpläne und der gemeinsamen konsularischen Teams sowie Überarbeitung des Konzepts des „federführenden Staates“
- **Option 2d:** Stärkung der unterstützenden Funktion der Delegationen der Union und Angleichung des Wortlauts an den Beschluss 2010/427/EU

³ Beschluss 2010/427/EU des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 30).

- **Option 3a:** Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EAD regelmäßig Informationen über ihre konsularischen Netze und Honorarkonsuln sowie über ihre bilateralen und praktischen Vereinbarungen über die Gewährung konsularischen Schutzes zur Verfügung zu stellen
- **Option 3d:** Verpflichtung der Mitgliedstaaten, es den Unionsbürgerinnen und -bürgern zu ermöglichen, die konsularischen Behörden über ihre Reisen in Drittländer zu informieren oder ihre Aufenthalte in Drittländern zu registrieren
- **Option 4b:** Einführung einer Befugnis der Hilfe leistenden Mitgliedstaaten, unmittelbar von den nicht vertretenen Bürgerinnen und Bürgern eine Kostenerstattung zu verlangen, und Ausweitung der Erstattungsmechanismen auf die Delegationen der EU

3. AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN OPTION

3.1 Nutzen und Kosten der bevorzugten Option

Der größte Nutzen der bevorzugten Option bestünde in der erhöhten Wirksamkeit und Effizienz der Ausübung des Rechts auf konsularischen Schutz durch nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger. Dies würde durch eine Präzisierung der Begriffsbestimmungen und Verfahren erreicht, durch die eine größere Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitgliedstaaten geschaffen würde. Die Verbesserung der Vorsorge- und Koordinierungsmaßnahmen sowie die Schaffung eines soliden Rechtsrahmens für die Rolle der Delegationen der Union hätte zur Folge, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger insbesondere in Krisensituationen einen besseren Schutz erhalten.

Ein weiterer Vorteil wäre, dass die Kommunikation mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern verbessert würde, indem deren Zugang zu verlässlichen Informationen erleichtert und ihre Auslandsreisen und -aufenthalte verstärkt registriert würden. Die bevorzugten Maßnahmen brächten zudem i) gewisse Einsparungen und Effizienzgewinne für die nationalen Verwaltungen und ii) eine Zeit- und Aufwandsersparnis für die Unionsbürgerinnen und -bürger mit sich.

Den Mitgliedstaaten und der Union entstehen durch die bevorzugte Option nur sehr begrenzte Kosten.

3.2 Subsidiarität und Komplementarität des Tätigwerdens auf Unionsebene

Das Recht nicht vertretener Bürgerinnen und Bürger auf konsularischen Schutz beinhaltet per definitionem eine grenzüberschreitende Dimension, da es sich dabei um ein mit der Unionsbürgerschaft verbundenes Recht gegenüber den Behörden anderer Mitgliedstaaten handelt als dem, dessen Staatsangehörigkeit die betreffenden Bürgerinnen und Bürger besitzen. Infolgedessen können diesbezüglich von den einzelnen Mitgliedstaaten keine wirksamen Maßnahmen getroffen werden.