



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2011
SEK(2011) 1555 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES

über den konsularischen Schutz von Unionsbürgern im Ausland

{KOM(2011) 881 endgültig}

{SEK(2011) 1556 endgültig}

Diese Folgenabschätzung bezieht sich auf Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem konsularischen Schutz von Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten.

Jeder EU-Bürger, der in ein Drittland reist, in dem sein Herkunftsmitgliedstaat nicht durch eine Botschaft oder ein Konsulat vertreten ist, oder der in einem solchen Drittland seinen ständigen Wohnsitz hat, kann den diplomatischen und konsularischen Schutz der Behörden eines jeden anderen Mitgliedstaates in Anspruch nehmen, und zwar unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates. Dieses Recht der EU-Bürger ist in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 AEUV sowie Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt.

1. KONTEXT UND VERFAHREN

In jüngster Zeit waren eine beträchtliche Zahl von EU-Bürgern in Drittländern von großen Krisen betroffen (zum Beispiel in Libyen oder Ägypten nach den demokratischen Aufständen im Frühjahr 2011 oder im März 2011 in Japan). Auch in alltäglichen Situation, etwa bei schwerer Erkrankung oder wenn Bürger Opfer einer Straftat werden, ist die Hilfe durch konsularische Behörden oft unerlässlich.

Im Stockholmer Programm ersuchte der Europäische Rat die Kommission, Maßnahmen zu prüfen, mit denen sich die zur Erleichterung des konsularischen Schutzes gemäß Artikel 23 AEUV erforderliche Koordinierung und Kooperation gewährleisten lässt¹. Gemäß der Maßnahme 8 des Berichts über die Unionsbürgerschaft 2010² wird die Kommission im Jahr 2011 Legislativmaßnahmen vorschlagen, mit denen das Recht der EU-Bürger auf Unterstützung in Drittstaaten, auch in Krisenzeiten, durch die diplomatischen und konsularischen Behörden aller Mitgliedstaaten gestärkt wird. Die Kommission bestätigte diese Zusage in ihrer Mitteilung vom 23. März 2011 über den konsularischen Schutz von Bürgern nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten³.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird der frühere Ansatz der zwischenstaatlichen Entscheidungsfindung aufgegeben und die Kommission ermächtigt, Richtlinien vorzuschlagen, mit denen Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von Bürgern nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden⁴.

Für diese Folgenabschätzung wurden Akteure und Interessengruppen eingehend konsultiert, und zwar auch im Wege einer öffentlichen Anhörung, zweier Workshops, Umfragen und Reisen in ausgewählte Mitgliedstaaten und Drittländer.⁵ Ferner sind vier neue externe Studien in diese Folgeschätzung eingegangen.

¹ ABl. 2010/C 115/01 (Ratsdokument 17024/09).

² KOM(2010) 603 endg.

³ KOM(2011) 149 endg.

⁴ Artikel 23 Absatz 2 AEUV.

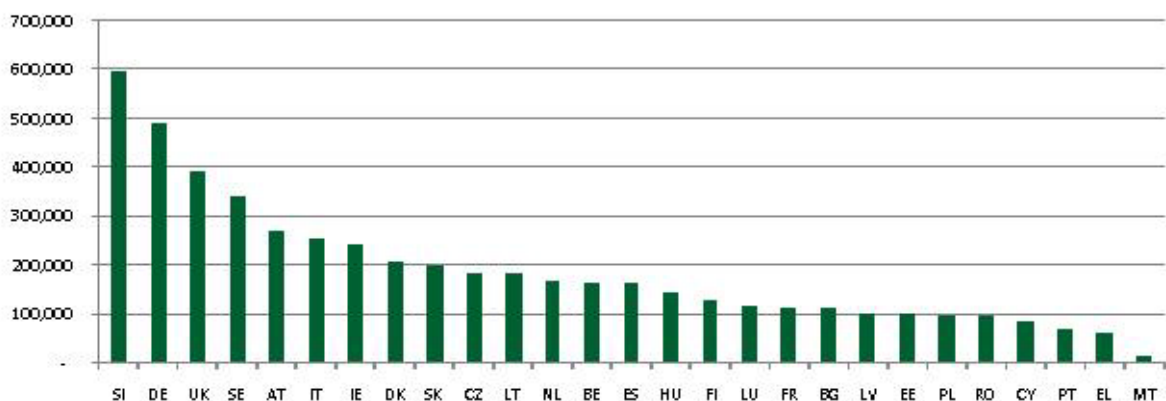
⁵ Reisen eines externen Beratungsfirma nach Kasachstan, Sri Lanka, Kuba und Ägypten.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Größenordnung

Laut den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen wurde 2009 in insgesamt fast 300 000 Fällen konsularischer Schutz gewährt⁶. Aus Angaben über vergleichbare Situationen geht hervor, dass EU-Bürger, deren Mitgliedstaat im Drittland vertreten ist, sehr viel häufiger als EU-Bürger, bei denen dies nicht der Fall ist, um konsularischen Schutz ersuchen und diesen erhalten. Geht man davon aus, dass Bürger, deren Mitgliedstaat vertreten ist, und solche, deren Mitgliedstaat nicht vertreten ist, ebenso häufig in eine Situation geraten, in der sie um konsularischen Schutz ersuchen können (beispielsweise wenn sie beraubt werden), so hätten rund 7 300 EU-Bürger, deren Mitgliedstaat nicht vertreten war, konsularischen Schutz erhalten können⁷. Tatsächlich nahmen nur 16 % dieser Bürger konsularischen Schutz in Anspruch – obgleich nach einer neueren Eurobarometer-Umfrage 79 % der Unionsbürger bekannt ist, dass dieses Recht besteht⁸, selbst wenn es nicht in vollem Umfang verwirklicht ist⁹. Immer mehr Bürger werden in Situationen geraten, in denen sie Anspruch auf konsularischen Schutz eines anderen Mitgliedstaats haben, und EU-Bürger sind im Ausland zunehmend Krisensituationen ausgesetzt (seit 1975 hat sich die Zahl registrierter Krisen um das Fünffache erhöht; vermutlich wird sie noch weiter ansteigen)¹⁰.

Abbildung: Schätzung der Gesamtzahl der Fälle, in denen der Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit reisender EU-Bürger in einem Drittland nicht vertreten ist (2009)



2.2. Problemstellung

Die konkrete Verwirklichung der Unionsbürgerschaft, bei der in Bezug auf den konsularischen Schutz Gleichbehandlung garantiert wird, ist derzeit nicht gesichert. Darüber, was Artikel 23 AEUV genau bedeutet und welche Zuständigkeiten aus dem Recht auf konsularischen Schutz abzuleiten sind, besteht kein Konsens.

Um als Recht mit präziser Bedeutung Wirkung zu entfalten, reicht die knappe Formulierung des Vertragsartikels nicht aus. Bisher weichen die nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten – ebenso wie die zugrundeliegenden Konzepte – stark voneinander ab. Dies

⁶ Da nicht alle Mitgliedstaaten über die Fälle berichteten, wurde diese Zahl teilweise extrapoliert.

⁷ So häufig ersuchten Bürger, deren Mitgliedstaat vertreten war, um konsularischen Schutz.

⁸ Eurobarometer(2010), Flash EB Nr. 294, Unionsbürgerschaft.

⁹ Nachstehend Ausführungen zu den verschiedenen Gründen.

¹⁰ KOM(2010) 600 endg. vom 26.10.2010.

ist umso wichtiger, als sich konsularische Fälle häufig auf äußerst schwierige Lebenssituationen von Bürgern nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten und deren Angehörigen beziehen (Tod, schwere Erkrankung, Inhaftierung, Straftaten). Häufig ist der konsularische Schutz die einzige Möglichkeit, Hilfe zu bekommen (z.B. in Fällen von Evakuierung und Inhaftierung) oder wenigstens die Not zu lindern. Anders als beim Umgang mit eigenen Staatsangehörigen bedarf es bei der Unterstützung von Bürgern eines nicht vertretenen Mitgliedstaats der Zusammenarbeit zwischen dem Hilfe leistenden vor Ort vertretenen Mitgliedstaat und dem Herkunftsmitgliedstaat. Derzeit werden Zusammenarbeit und Koordinierung häufig kurzfristig organisiert und hängen stark von den beteiligten Personen ab.

Genau genommen ist es heute nicht klar, wer Bürger eines nicht vertretenen Mitgliedstaats ist. Der Mitgliedstaat eines EU-Bürgers gilt nicht nur dann als „nicht vertreten“, wenn er weder eine Botschaft noch ein Konsulat in einem bestimmten Drittland unterhält, sondern auch dann, wenn diese Vertretung für den Bürger nicht „erreichbar“ ist¹¹. Es gibt kein Einvernehmen darüber, wann eine Vertretung erreichbar ist¹², und inwieweit Nicht-EU-Familienangehörige von Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten, langfristig Aufenthaltsberechtigte und anerkannte Flüchtlinge die gleiche Behandlung erfahren sollen wie Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats. Ebenso unklar ist, welcher Mitgliedstaat dem Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats Hilfe zu leisten hat, und wie die Hilfe koordiniert werden muss. Dies führt zu Verzögerungen und ist keine Garantie für einen wirksamen Schutz und gleiche Bedingungen. Nach dem Vertrag kann der Bürger eines nicht vertretenen Mitgliedstaats frei wählen, an welche Botschaft/welches Konsulat er sich wenden möchte; in der Praxis bestehen dagegen Ausnahmeregelungen. Die Verfahren für die Koordinierung und Zusammenarbeit sind nicht hinreichend festgelegt. In der Praxis wenden sich die Konsularbeamten häufig zuerst an ihre Heimatbehörden und suchen dort um spezifische Instruktionen nach. Einfache Formen der Legalisierung von Dokumenten aus Drittländern und einfache Notariatsdienste werden derzeit nicht einbezogen¹³. Die Rolle der Unionsdelegationen ist nicht eindeutig und hängt von den vor Ort anwesenden Personen und vorherrschenden Anschauungen ab. Die gegenwärtigen Bedingungen führen also nicht dazu, dass die Union im Außenbereich kohärent handelt und die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden.

Der derzeitige Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit legt nicht klar genug fest, wer den Bürgern eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats Hilfe leistet; dies gilt auch für die Rolle des so genannten federführenden Staates. In der Notfallplanung werden die Bürger nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten nicht speziell berücksichtigt. Die Vorgehensweisen sind bisweilen bruchstückhaft¹⁴, und die Informationen über die Erfordernisse und die zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen (ohne zusätzliche Unterstützung von Krisenteams) nicht immer aus. Bis heute sehen die Rechtsakte und Leitlinien für die Erstattung der bei der konsularischen Hilfe anfallenden Kosten ziemlich allgemeine und umständliche Verfahren vor, die im Allgemeinen nicht angewandt werden, weil sie nicht auf die Krisenerfordernisse

¹¹ Artikel 1 des Beschlusses 95/553/EG.

¹² Die befragten Vertreter der Mitgliedstaaten äußerten unterschiedliche Meinungen (z.B. Reiseentfernung von weniger als 400 km oder Insellage).

¹³ Diese Dienstleistungen beziehen sich möglicherweise nicht auf unmittelbare Notfälle, doch in ein anderes Land reisen zu müssen, um diese Dienstleistung zu erhalten, ist oft beschwerlich.

¹⁴ Eher Einzelmaßnahmen, die auf die eigenen Staatsangehörigen ausgerichtet sind, als ein koordinierter Ansatz.

zugeschnitten sind¹⁵. Wenn die Lastenverteilung nicht klar ist und in der Praxis nicht stattfindet, gibt es weniger Anreize für einen proaktiven Ansatz, der auch Verantwortlichkeiten berücksichtigt, die nicht auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt sind.

3. SUBSIDIARITÄT

Die Hilfe für Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats hat definitionsgemäß eine grenzübergreifende Dimension, da hiermit die im Rahmen der Unionsbürgerschaft garantierten Rechte über die Grenzen der EU hinweg Geltung erhalten. Diese Initiative betrifft ein spezifisches den Unionsbürgern garantiertes Recht. Dieses Recht ist unmittelbar an den Begriff und die Zuständigkeiten der Union gebunden. Die Maßnahmen der EU sollten dazu dienen, Größenvorteile zu nutzen. Durch vereinfachte Koordinierungs- und Kooperationsverfahren und eine klarer definierte Rolle der Akteure vor Ort einschließlich der Unionsdelegationen werden weniger häufig kurzfristige Beschlüsse und Einzelfallanweisungen notwendig sein. EU-Maßnahmen nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon ermöglichen ferner eine effektive Überwachung und Umsetzung und erleichtern die Einhaltung der Vorschriften.

4. ZIELE

Mit den Maßnahmen sollen folgende Ziele erreicht werden:

ZIELE	
ALLGEMEINE ZIELE	Förderung der Verwirklichung der Unionsbürgerschaft und der Gleichbehandlung von Bürgern nicht verteilter EU-Mitgliedstaaten, eines starken Schutzes der Grundrechte der Bürger und der Verbreitung von EU-Werten wie der Nichtdiskriminierung und Solidarität.
BESONDERE ZIELE	<ul style="list-style-type: none"> • Klärung des Gegenstands und der praktischen Umsetzung dieses Rechts. • Vereinfachung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Konsularbehörden.
OPERATIVE ZIELE	Schaffung eines stabilen Rahmens für Zusammenarbeit und Koordinierung durch die Klärung folgender Fragen: <ul style="list-style-type: none"> • Wer ist Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats? • Welcher in einem Drittland vertretene Mitgliedstaat muss den Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats unterstützen, und wie ist die Unterstützung mit dem Herkunftsmitgliedstaat des Bürgers zu koordinieren? • Wie sollen die in einem Drittland präsenten Behörden

¹⁵ Nämlich insbesondere den hohen Zeitdruck und eine erhebliche Zahl von zu unterstützenden Bürgern.

	<p>zusammenarbeiten und sich abstimmen, und was hat die Rolle der Europäischen Union zur Folge?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie und durch wen werden Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats in Krisensituationen unterstützt und wie läuft die Kostenerstattung ab?
--	---

5. OPTIONEN

- **Option 1:** Beibehaltung des Status quo: keine weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene.
- **Option 2:** Richtlinie zur Festlegung von Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur weiteren Erleichterung des konsularischen Schutzes von Bürgern nicht verteilter Mitgliedstaaten, die durch gezielte Aufklärungsmaßnahmen flankiert werden.

Diese Option deckt die vier operativen Ziele ab und stellt die effektive Umsetzung dank einer gezielten Aufklärung von Bürgern und Fachleuten sicher.

- **Option 3:** Weitere Maßnahmen für eine engere Zusammenarbeit.

Diese Option würde zusätzlich zu Option 2 sicherstellen, dass auch langfristig Aufenthaltsberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zu gleichen Bedingungen konsularischen Schutz erhalten. Sie würde einfache Formen der Legalisierung und einfache Notariatsdienste einschließen und die Erstattung von in Krisensituationen angefallenen Kosten durch die Einführung eines Erstattungssystems und/oder verstärkte Kofinanzierung durch die EU insbesondere für Bürger nicht verteilter EU-Mitgliedstaaten stärken.

6. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Folgen der einzelnen Optionen wurden wie folgt bewertet:

Wirksamkeit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele

- **Option 1:** Diese Option wird nicht dazu beitragen, die Zusammenarbeit und Koordinierung zugunsten der Bürger nicht verteilter Mitgliedstaaten zu erleichtern. Das Recht auf konsularischen Schutz wird weiterhin nicht hinreichend geklärt sein und damit seine praktische Umsetzung behindern. Das Spektrum der Durchsetzungsmechanismen kommt nicht vollständig zur Anwendung.
- **Option 2:** Eine Richtlinie unterstützt die konkrete Verwirklichung der Unionsbürgerschaft, indem der Gegenstand dieses Rechts geklärt, die Kooperations- und Koordinierungsverfahren vereinfacht und Durchsetzungsmechanismen ermöglicht werden. Dies geschieht durch folgende Maßnahmen:
 1. **Persönlicher Anwendungsbereich:** Klärung, wann die Person als Bürger eines nicht vertretenen Mitgliedstaats gilt (insbesondere, unter welchen Umständen die konsularische oder diplomatische Vertretung seines Heimatstaates nicht „erreichbar“ ist) und inwieweit die die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besitzenden

Familienangehörigen von Bürgern nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten einbezogen werden.

2. **Zugang zum konsularischen Schutz und Zusammenarbeit/Koordinierung:** Es wird festgelegt, welcher Mitgliedstaat dem Bürger eines nicht vertretenen EU-Mitgliedstaats Hilfe leisten muss und wie die Hilfe mit dem Herkunftsmitgliedstaat des Bürgers zu koordinieren ist.
 3. **Koordinierung vor Ort / EU-Mehrwert:** Es wird festgelegt, dass die Zusammenarbeit vor Ort systematisch das Einholen relevanter Informationen einschließt; außerdem wird die Rolle der Unionsdelegationen geklärt (logistische und operative Unterstützung, Erleichterung des Informationsaustauschs usw.).
 4. **Hilfe in Krisensituationen/Kostenerstattung:** Die Bürger nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten werden in vollem Umfang in die Notfallplanung einbezogen, und es werden die Zuständigkeiten in Krisenzeiten geklärt (insbesondere hinsichtlich der Rolle des federführenden Staates); ferner werden die Verfahren für die Kostenerstattung vereinfacht.
 5. **Aufklärung von Bürgern und Fachleuten,** die mit der Umsetzung der Richtlinie betraut sind.
- **Option 3:** Die zusätzlichen Maßnahmen dieser Option hätten vor allem folgende Wirkung:
 1. **Persönlicher Anwendungsbereich:** Die Behandlung von Flüchtlingen und langfristig Aufenthaltsberechtigten wie Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten würde die Verwirklichung der Unionsbürgerschaft in einem weiteren Sinne unterstützen; da die Mitgliedstaaten im Allgemeinen rechtlich nicht verpflichtet sind, Hilfe zu gewähren, scheinen feste Regeln jedoch derzeit zu weit zu führen.
 2. **Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen:** Die Einbeziehung von Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen bezüglich einfacher Formen von Legalisierungen und Notariatsdiensten würde die Leistungen für den Bürger und das gegenseitige Vertrauen steigern. Doch sind die Vorschriften der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, während EU-Vorschriften für 2013 vorgesehen sind.
 3. **Hilfe in Krisensituationen/Kostenerstattung:** Die Mitgliedstaaten könnten dazu angeregt werden, die Erstattung zu beantragen, wenn sie dies über ein EU-Erstattungs-/Verrechnungssystem tun können. Nach Ansicht von Betroffenen besteht allerdings die Gefahr, dass ein solches System nicht hinreichend verwendet würde. Eine verstärkte finanzielle Unterstützung seitens der EU würde Ungleichheiten zwischen dem Hilfe leistenden und dem unterstützten Mitgliedstaat verringern, doch sollten Synergien mit den bestehenden EU-Instrumenten voll ausgeschöpft werden.

Soziale Folgen und Grundrechte

- **Option 1:** Das Grundrecht auf konsularischen Schutz erhält keine volle Wirksamkeit, da grundlegende Konzepte, Zuständigkeiten und Verfahren nicht hinreichend klar sind und die effektive Umsetzung und Anwendung nicht gewährleistet werden. Dies könnte der Glaubwürdigkeit und Wahrnehmung der

Grundrechtecharta sowie der auf Solidarität und Nichtdiskriminierung fußenden Union in der Öffentlichkeit schaden.

- **Option 2:** Diese Option würde das Grundrecht auf konsularischen Schutz stärken. Die Einbeziehung von Nicht-EU-Familienangehörigen würde das Recht auf Achtung des Familienlebens sowie die Rechte des Kindes voranbringen. Klarer abgegrenzte Zuständigkeiten und eine bessere Verteilung der Lasten in Krisensituationen würden gewährleisten, dass auch in Krisenzeiten, wenn die Grundrechte auf dem Spiel stehen, die Nichtdiskriminierung gewährleistet ist. Das Recht auf Leben und Unversehrtheit der Person sowie das Recht auf Verteidigung und ein unparteiisches Gericht würden gestärkt.
- **Option 3:** Die positiven Folgen für sozialpolitische Bemühungen und Grundrechte wären generell bedeutend. Der konsularische Schutz würde gestärkt (z.B. durch die Bereitstellung von Legalisierungsdiensten). Die Erleichterung der Kostenerstattung durch einen Ausgleichs-/Verrechnungssystem und/oder EU-Finanzierung würde die nichtdiskriminierende Behandlung von Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten zuverlässiger gewährleisten.

Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

- **Option 1:** Diese Option zieht keine direkten neuen Kosten nach sich. Allerdings wird es weiterhin zu Effizienzverlusten kommen, und die Nutzung der bestehenden Ressourcen wird nicht verbessert. Die bisherigen Ungleichheiten beim finanziellen Engagement in Krisensituationen bleiben unverändert.
- **Option 2:** Die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen würden sich für die Hilfe leistenden Mitgliedstaaten auf rund 750 000 EUR pro Jahr belaufen¹⁶; für die Unionsdelegationen werden keine zusätzlichen Mittel benötigt¹⁷. Was die erleichterte Kostenerstattung anbelangt, können die Kosten auf 89 610 EUR für sämtliche Mitgliedstaaten geschätzt werden. Die Ersparnisse für die Hilfe leistenden Mitgliedstaaten wären je nach Einzelfall unterschiedlich. Die zusätzliche finanzielle Belastung für nicht vertretene Mitgliedstaaten wäre begrenzt und dennoch – dank Größenvorteilen – vorteilhafter als die getrennte Organisation von Hilfe für ihre Bürger. Umfassende Aufklärungsmaßnahmen könnten Kosten von rund 1 Million EUR für eine EU-weite Informationskampagne verursachen. Diese Option hätte auch positive wirtschaftliche Folgen für die Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten, die vielleicht weniger dazu tendieren, selbst Unterstützung bei weniger guten alternativen Quellen zu suchen und Zeit zu sparen¹⁸ (die Einsparungen würden sich auf über 1,8 Mio. EUR belaufen).

¹⁶ Aufgrund der erwarteten Zunahme von die Bürger nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten betreffenden Fällen.

¹⁷ Schätzungsweise werden in etwa 10 Arbeitstage eine EU-Beamten pro Unionsdelegation benötigt (so dass keine weiteren personellen Ressourcen notwendig wären).

¹⁸ Die Vorteile für die Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten in Alltagssituationen wurden anhand zweier Aspekte geschätzt: 1) die Zeitersparnis für Bürger, die zuvor keine Hilfe erhielten oder eine raschere Hilfe für Bürger - dies wurde auf der Grundlage von angenommenen Tagessätzen von 60 EUR geschätzt; 2) die Vermeidung von „Unannehmlichkeits“-Kosten, wenn der Bürger weniger gute Hilfe erhält oder gezwungen ist, nach anderen Formen der Unterstützung zu suchen. Die Kostenschätzung

- **Option 3:** Angesichts der Notwendigkeit zusätzlicher personeller und finanzieller Ressourcen würde diese Option erheblich höhere Kosten verursachen als die Option 2 – sowohl auf EU-Ebene als auch für die Mitgliedstaaten. Vor allem würde ein Ausgleichs-/Verrechnungssystem zusätzliche Kosten auf EU-Ebene bewirken (mindesten 112 000 EUR im Jahr zuzüglich weiterer Kosten für die Einrichtung elektronischer Dateien/Wartung); eine Finanzierung durch die EU würde Kosten von rund 16-31 Millionen EUR für einen Finanzierungszeitraum von 6-7 Jahren nach sich ziehen¹⁹. Zusätzliche Kosten für die Verwaltung der Mittel auf EU-Ebene werden auf mindestens 780 000 EUR geschätzt.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Ziele/Kosten:	Wirksamkeit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele	Soziale Folgen und Grundrechte	Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen
Option 1: Beibehaltung des Status quo	0	0	0
Option 2: EU-Richtlinie über Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen sowie Aufklärung	++	++	niedrig
Option 3: EU-Maßnahmen zur Schaffung weiterer Regeln und weitere Stärkung der Rechte der Unionsbürger	++(+/-) ²⁰	++(+/-) ²¹	mittel/hoch ²²

legt das Entschädigungssystem für Fluggäste zugrunde und geht davon aus, dass die Situation für Bürger, die konsularischen Schutz benötigen, und für gestrandete Fluggäste ähnlich ist.

¹⁹ Abhängig davon, ob 50 % oder ein höherer Anteil der Tätigkeiten finanziert würden.

²⁰ In Abhängigkeit von der Maßnahme: 1. Die Regelung des Begriffs der „Erreichbarkeit“ durch die Festlegung einer bestimmten Kilometerzahl kann die Effizienz sogar verringern, da die Umstände vor Ort (Qualität der Verkehrsnetze) nicht hinreichend berücksichtigt würden. 2. Die Einbeziehung von langfristig Aufenthaltsberechtigten, Flüchtlingen und der Legalisierung würde die Wirksamkeit weiter erhöhen (aber zu sehr über den derzeitigen Rahmen hinausgehen). 3. Ein Erstattungssystem würde die Wirksamkeit nicht erhöhen, wenn er von den Mitgliedstaaten nur wenig genutzt wird. 4. Eine EU-Finanzierung wäre von Nutzen, da die Mitgliedstaaten eher geneigt wären, den Bürgern nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten proaktiv Hilfe zu leisten.

²¹ S.o.

²² Abhängig davon, ob für die Erstattung in Krisensituationen nur ein Ausgleichs-/Verrechnungssystem oder auch die Finanzierung durch die EU beschlossen würde. Weitere Einzelheiten in Anhang VI.

Nach einem Vergleich der Optionen hinsichtlich ihrer Kosten und Wirksamkeit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele stellt sich die **Option 2** (EU-Richtlinie über Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen) als die beste Variante heraus und bildet damit die **bevorzugte Option**. Eine Richtlinie mit den vorgeschlagenen Elementen würde die Grundlage für einen stabilen Rahmen für die Zusammenarbeit und Koordinierung bilden. Sie würde sicherstellen, dass alle Bürger den gleichen Schutz erhalten, indem sie ein inhaltlich eindeutiges und glaubwürdiges Recht zuweist, das auf vereinfachten Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen beruht. Dies kann zu einem begrenzten Anstieg der Ersuchen führen, allerdings wären diese zielgerichteter dank der größeren inhaltlichen Klarheit dieses Rechts. Im Vergleich zu den Gesamtkosten für die Hilfeleistung für eigene Staatsangehörige werden die zusätzlichen Kosten für die Hilfeleistung für Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten nur einen geringen Anteil ausmachen; für kostspieligere Evakuierungen wird ein verbessertes Erstattungssystem vorgesehen. Um die Wirksamkeit dieser Option zu erhöhen, sollten auch Aufklärungsmaßnahmen vorgesehen werden; mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen sollte die Umsetzung der Richtlinie durch eine umfassende Aufklärungskampagne flankiert werden; ein umfassendes Verständnis, was das Recht beinhaltet, ist eine Vorbedingung.

Die Option 3 ist wirksam im Hinblick auf das Erreichen der Ziele; demgegenüber ist die Option 2 geringfügig weniger wirksam. Die Einbeziehung von Flüchtlingen und langfristig Aufenthaltsberechtigten sowie eine einfache Legalisierung von Dokumenten würde allerdings erheblich vom derzeit geltenden Rahmen abweichen und wird daher zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht gehalten²³. Die Kosten der Option 3 wären deutlich höher als diejenigen der Option 2²⁴, und Synergien mit dem Katastrophenschutzverfahren der EU würden nicht vollständig ausgeschöpft.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die geplante Frist für die Umsetzung der Richtlinie beträgt zwei Jahr nach ihrem Inkrafttreten. Da die Richtlinie sich zumindest teilweise an bestehenden Gepflogenheiten orientiert, werden zwei Jahre für ausreichend gehalten.

Um sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Richtlinie ordnungsgemäß eingehalten werden, wird ein Überwachungs- und Bewertungsmechanismus eingeführt. Da derzeit keine umfassenden Daten vorliegen, verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, die Kommission u.a. im Wege einer Jahresübersicht über statistische Angaben und einschlägige Fälle über die Umsetzung dieses Rechts zu informieren. Ein drei bis fünf Jahre nach Umsetzung der Richtlinie zu erstellender Bericht sollte eine besondere Untersuchung mit dem Schwerpunkt der Datenerfassung einschließen.

²³ Weitere Einzelheiten siehe oben (Analyse der Folgen spezifischer Aspekte der Option 3).

²⁴ Insbesondere, wenn eine Kofinanzierung durch die EU gewählt würde.