

---

# Artikel 23 AEUV und die außenpolitische Dimension der Unionsbürgerschaft

Christian Storost\*

## Inhalt

I.	Einleitung	241
II.	Die Europäische Union als neuer Schutzakteur	243
III.	Die Rolle der Mitgliedstaaten	248
IV.	Die Reichweite subjektiver Schutzansprüche	250
V.	Die wesentlichen Neuerungen des Art. 23 AEUV	253

## I. Einleitung

Von allen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft dürfte der heutige Art. 23 AEUV die mit Abstand unbekannteste Norm sein: Laut einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2006 haben lediglich 23 Prozent der Unionsbürger je von den hier verbürgten Unionsbürgerrechten gehört.<sup>1</sup> Das scheint auf den ersten Blick wenig – und ist andererseits doch erstaunlich viel, wenn man sich den schwer verdaulichen Wortlaut des Artikels vergegenwärtigt:

„Jeder Unionsbürger genießt im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates. Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Vorkehrungen und leiten die für diesen Schutz

---

\* Dr. Christian Storost ist Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Berlin und war zuletzt als Wirtschaftsattaché an der deutschen Ständigen Vertretung bei der EU tätig. Der hier abgedruckte Artikel entstand als Beitrag zu einem von Prof. Dr. Calliess organisierten Unionsbürgerschafts-Kolloquium („Berliner Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht“) und aktualisiert zugleich frühere Überlegungen zum gleichen Themenkreis (vgl. Storost, Diplomatischer Schutz durch EG und EU?, 2005). Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Eurobarometer Flash 188: Consular Protection – Analytical Report (7/2006), [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl188\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl188_en.pdf) (20.9.2010).

erforderlichen internationalen Verhandlungen ein. Der Rat kann gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Richtlinien zur Festlegung der notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung dieses Schutzes erlassen.“

Erschwerend kommt hinzu, dass der Text nicht einmal in allen Sprachfassungen so lautet. So verwendet etwa der englische Text nicht den völkerrechtlich vorgeprägten Terminus „diplomaticischer Schutz“, sondern verweist auf „protection by the diplomatic or consular authorities“.<sup>2</sup> Artikel 23 AEUV ist also offenkundig selbst für Juristen ein schwieriger Kandidat.

Es wäre allerdings voreilig, aus diesem ernüchternden Befund auf fehlende Praxisrelevanz zu schließen. Einige Zahlen aus jüngerer Zeit mögen das verdeutlichen:<sup>3</sup> In 18 Drittstaaten ist danach kein einziger der EU-Mitgliedstaaten vertreten, in 17 weiteren Drittstaaten lediglich ein Mitgliedstaat, und in immerhin noch 11 weiteren Drittstaaten unterhalten nur zwei der Mitgliedstaaten eine eigene Vertretung. Umgekehrt gibt es gerade einmal drei Drittstaaten, in denen alle 27 Mitgliedstaaten der EU selbst vertreten sind: China, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika. Schätzungen der Europäischen Kommission zufolge verreißen jährlich etwa sieben Millionen EU-Bürger in Drittländer, in denen ihr Heimatstaat keine konsularische oder diplomatische Vertretung unterhält. Hinzu kommen etwa zwei Millionen Unionsbürger, die dauerhaft in einem solchen Drittstaat leben. Und diese Zahlen werden durch steigende Internationalisierung mit einiger Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen. Dementsprechend dürfte auch die Zahl der Fälle ansteigen, in denen Unionsbürger auf Beistand im Ausland angewiesen sind.

Gleichwohl scheint Art. 23 AEUV unter den unionsbürgerschaftlichen Rechten bislang am wenigsten Integrationswirkung und Identifikationspotential auszustrahlen. Dazu trägt sicher auch bei, dass es hier um ein klassisches staatliches Vorrecht geht. Denn sowohl beim konsularischen als auch beim diplomatischen Schutz ist nach üblichem Verständnis grundsätzlich nur der Heimatstaat der betroffenen Person befugt, tätig zu werden und gegebenenfalls Wiedergutmachung zu verlangen.<sup>4</sup> Nur

---

<sup>2</sup> Daraus resultiert insbesondere die Frage, ob Art. 23 AEUV überhaupt den diplomatischen Schutz mit erfasst, siehe einerseits *Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 20 EGV, Rdnr. 7 ff.; andererseits *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 20 EGV, Rdnr. 5 ff.

<sup>3</sup> Vgl. die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission v. 5.12.2007, KOM (2007) 767 endg.

<sup>4</sup> So zuerst *de Vattel*, *Droit des gens* II, 1758, § 71. Ähnlich später ICJ Rep. 1955, *Nottebohm*, 4, 24; ICJ Rep. 1970, *Barcelona Traction*, 3, 44; zuletzt auch Art. 1 Abs. 1 ILC-Kodifikationsentwurf v. 2002, UN-Dok. A/57/10, S. 167. In der Literatur ist dieser Ansatz allerdings zunehmend umstritten, vgl. *Bennouna*, *Preliminary report on Diplomatic Protection*, UN-Dok. A/CN.4/484, Rdnr. 14 ff.

er könne nämlich eine völkerrechtlich relevante Rechtsposition geltend machen – beim diplomatischen Schutz etwa die Beeinträchtigung seines originären Rechts auf völkerrechtsgemäße Behandlung aller ihm zugeordneten Personen. Geschützt werden nach diesem klassischen Verständnis also nicht etwa Individualansprüche, sondern allein das völkerrechtliche Selbstbehauptungsrecht des jeweiligen Heimatstaats. Das Institut der Staatsangehörigkeit ist in diesem Rahmen lediglich als objektive Schutzworaussetzung von Bedeutung. Es schafft die völkerrechtlich notwendige „echte Beziehung“<sup>5</sup> wechselseitiger Beistands- und Treuepflichten zwischen dem Schutz ausübenden Staat und dem geschädigten Individuum. Der Einzelne ist jedoch nicht selbst Anspruchsinhaber, sondern gilt als vollständig von seinem Heimatstaat mediatisiert.

## II. Die Europäische Union als neuer Schutzakteur

Doch inwieweit entspricht die heutige Realität noch diesem klassischen Bild? Vor allem die rasante Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit bis hin zu „supranationalen“ Gemeinschaften wie der heutigen EU hat hier eine Vielzahl neuer Fragen aufgeworfen. Das spiegelt auch Art. 23 AEUV wieder, indem er einerseits zwar die Mitgliedstaaten als tragende Akteure nennt, andererseits aber – nach klassischem Verständnis kaum erklärlch – ausdrücklich auch der EU selbst weitgehende Koordinierungs- und Kooperationszuständigkeiten zuspricht. Noch bemerkenswerter ist der Umstand, dass EG und EU Fragen des Individualschutzes in der Praxis schon vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags vielfach aufgegriffen haben.<sup>6</sup> So verabschiedete das Europäische Parlament bereits zu Beginn der neunziger Jahre eigene Resolutionen, in denen es die betreffenden Verletzerstaaten scharf kritisierte und zu Abhilfe aufforderte. Zudem setzten sich der Parlamentspräsident und andere herausgehobene Repräsentanten des Europäischen Parlaments seither immer wieder auch mit formlosen Demarchen für individuelle Opfer von Menschenrechtsverletzungen und politischer Verfolgung ein. Die Europäische Kommission und der Rat wurden in solchen Fällen oft ebenfalls tätig und machten dabei auch von den immensen wirtschaftlichen und politischen Druckmitteln der damaligen EG Gebrauch.

Selbst EuG und EuGH waren bereits mit Fragen der diplomatischen Protektion befasst – und gelangten so 1995/96 zu dem bis heute bemerkenswerten „*Odigitria*“-Urteil.<sup>7</sup> Im dort zu Grunde liegenden Fall hatte eine guineische Patrouille ein unter griechischer Flagge fahrendes Fischereischiff aufgebracht. Die

---

<sup>5</sup> Brownlie, Principles of Public International Law, 5. Aufl. 1998, S. 482. Vgl. für den Sonderfall eingebürgerter Mehrstaatler auch ICJ Rep. 1955, *Nottebohm*, 4, 23.

<sup>6</sup> Weiterführend dazu Storost, Diplomatischer Schutz durch EG und EU?, 2005, S. 74 ff.

<sup>7</sup> EuG, Rs. T-572/93, *Odigitria*, Slg. 1995, II-2025. Der in zweiter Instanz angerufene EuGH,

Vertreter Guinea-Bissaus warfen der Besatzung vor, unberechtigt in die Fischereizone Guinea-Bissaus eingedrungen zu sein. Sie veranlassten deshalb die Pfändung des Schiffs und klagten seinen Kapitän vor dem *Tribunal popular* in Bissau an. Vergeblich beriefen sich die Betroffenen auf ein Fischereiabkommen der EG, in dem ausdrücklich Fangrechte für die fragliche Zone vorgesehen waren. Der Kapitän wurde in Bissau schließlich zu einer hohen Geldstrafe verurteilt und das Schiff erst gegen Zahlung einer nennenswerten Ablösesumme freigegeben. Die betroffene (griechische) Reederei verklagte nunmehr Rat und Kommission vor dem EuG auf Schadensersatz: Beide Organe hätten sich nicht ausreichend darum bemüht, Schutz vor den völkerrechtswidrigen Übergriffen Guinea-Bissaus zu gewähren. In seinem Urteil stellte das angerufene Gericht wie selbstverständlich fest, dass die Kommission in diesem Fall durchaus schützend tätig geworden sei, und zwar insbesondere durch Einschaltung ihrer örtlichen Delegation. Es sei daher – so wörtlich – „nicht daran zu zweifeln, dass die Delegation der Kommission [...] ihre Pflicht zum diplomatischen Schutz gegenüber dem Kapitän und der Klägerin erfüllt hat“.<sup>8</sup>

Das Dilemma für den Juristen ist nur: Der Nachweis einer solchen Schutzpraxis genügt für sich genommen nicht, um daraus auch auf eine rechtliche Schutzbefugnis schließen zu können. Denn im Bereich der Außenpolitik sind die europäischen Organe nicht anders als sonst weiter an das in Art. 5 Abs. 1 EUV verankerte Prinzip begrenzter Einzelmächtigungen gebunden:<sup>9</sup> Sie können sich also ihre Kompetenztitel nicht einfach selbst schaffen.

Woraus aber könnten sich entsprechende EU-Befugnisse konkret ergeben? Zu denken ist zunächst – ähnlich wie bei Staaten, bei denen das Institut der Staatsangehörigkeit den Ausgangspunkt der jeweiligen Schutzkompetenzen bildet – an die Unionsbürgerschaft (Art. 18 ff. AEUV) als generellen Rechtsstatus. Eine solche Parallele würde dem Wesen der Unionsbürgerschaft allerdings bei näherer Betrachtung nicht gerecht. Denn diese dient komplett anderen Zielen als das Institut der Staatsangehörigkeit. Sie bildet vor allem kein umfassendes rechtliches Zuordnungsverhältnis mit wechselseitigen Schutz- und Treuepflichten, sondern ist eine Zusammenstellung einzeln benannter Rechte (Art. 20 Abs. 2 AEUV), die die nationalen Staatsangehörigkeitsverhältnisse lediglich in einzelnen Punkten ergänzen, nicht aber ersetzen sollen (Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV). Eingeführt wurde sie, um die europäische Identität zu verstärken und dem Einzelnen eine verstärkte Teilhabe an der Legitimierung der damaligen EG zu gewähren.<sup>10</sup> Eine umfassende Schutzkonzeption lässt sich aus ihr somit nicht unmittelbar begründen.<sup>11</sup>

---

Rs. C-293/95P, *Odigitria*, Slg. 1996, I-6129, nahm zu diesem Urteil inhaltlich keine Stellung, da er die Rechtsmittelbegründung schon formal für nicht stichhaltig genug hielt.

<sup>8</sup> EuG, Rs. T-572/93, *Odigitria*, Slg. 1995, II-2025, Rdnrn. 77 und 85.

<sup>9</sup> Siehe für die alte EG EuGH, Gutachten 2/94, *EMRK*, Slg. 1996, I-1759, Rdnr. 24.

<sup>10</sup> *Closa*, Citizenship of the Union and Nationality of Member States, *CMLR* 32 (1995) S. 494; *Randlzhöfer*, Marktbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Staatsbürgerschaft, in: *Gs. Grabitz*, 1995, S. 581 ff.

Auch der eingangs angesprochene Art. 23 AEUV als eines der ausdrücklich benannten unionsbürgerschaftlichen Einzelrechte ermächtigt die EU bei näherer Betrachtung nicht selbst zur Geltendmachung konsularischer oder diplomatischer Schutzmaßnahmen.<sup>12</sup> Er setzt zwar das Recht jedes Mitgliedstaats voraus, unter näher benannten Voraussetzungen die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten zu schützen; dass aber ein solches Recht auch der EU selbst zustehen solle, wird gerade nicht behauptet. Artikel 23 AEUV ermächtigt also die EU nicht zum Schutz, sondern zur Koordinierung von Schutzaktivitäten. Ebenso wenig lässt sich in diesem Zusammenhang übrigens Art. 47 EUV fruchtbar machen. Er versetzt die EU lediglich in die Lage, die ihr übertragenen Aufgaben auch im internationalen Verkehr eigenständig wahrzunehmen.<sup>13</sup> Ob aber zu diesen Aufgaben die hier behandelten Schutzrechte zählen, bleibt weiter zu klären.

Auf der Grundlage dieses Befundes wurden (und werden) eigenständige diplomatische Schutzbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft oder Europäischen Union lange Zeit abgelehnt bzw. allenfalls als rechtspolitisches Postulat angesehen.<sup>14</sup> Doch greift der bloße Hinweis auf das Fehlen expliziter Befugnisnormen nicht gerade im hier untersuchten Bereich zu kurz? Denn immerhin hob der IGH schon im berühmten „injuries suffered“-Gutachten die Möglichkeit hervor, Schutzkompetenzen implizit, d.h. über die ausdrücklichen Vertragsbestimmungen hinaus, abzuleiten. Könnte dieser Weg nicht auch im vorliegenden Zusammenhang fruchtbar zu machen sein? Festzustellen ist (bei aller gebotenen Zurückhaltung) im Ausgangspunkt jedenfalls, dass das Konzept impliziter Kompetenzen heute nicht nur im Völker-, sondern auch im Europarecht allgemein anerkannt ist.<sup>15</sup> Kompetenzen, die zur Erfüllung der vertraglich festgelegten Organisationsaufgaben bzw. -ziele notwendig sind, können danach prinzipiell auch über die ausdrücklich niedergelegten Befugnisnormen hinaus begründet werden. Der EuGH hatte zwar

---

11 So im Ergebnis auch ibid., S. 592 f.; *Hatje*, (Fn. 2).

12 So auch zur Vorgängernorm Art. 20 EGV *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 20 EGV, Rdnr. 2 f.; *Kadelbach*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2003, § 20, Rdnr. 73; *Simma/Vedder*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 14. EL 1999, Art. 281 EGV, Rdnr. 23.

13 Vgl. entsprechend zu Art. 281 EGV ibid., Rdnr. 3; *Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, 1980, S. 5.

14 Statt vieler *Hatje*, (Fn. 2); *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 12), Art. 20 EGV, Rdnr. 38 f.; *Hobe*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, 2006, Art. 46 GRCh, Rdnr. 32; *Kadelbach*, (Fn. 12), Rdnr. 73; *Monar/Bieber*, Die Unionsbürgerschaft, 1995, S. 36; *Ress*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), S. 140, 143.

15 *Köck*, Die „implied powers“ der Europäischen Gemeinschaften als Anwendungsfall der „implied powers“ internationaler Organisationen überhaupt, in: Fs. Seidl-Hohenfeldern, 1988, S. 283 f.; *Zuleeg*, in: Encyclopedia of Public International Law II, 1995, S. 1312 f.; EuGH, Rs. 22/70, *Kommission/Rat*, Slg. 1971, 263, Rdnrn. 13-16; EuGH, verb. Rs. 3/76, 4/76 und 6/76, *Kramer*, Slg. 1976, 1279, Rdnrn. 17-20.

noch nicht über die Frage zu entscheiden, ob diese Grundsätze auch speziell zur Bestimmung des verfügbaren außenpolitischen Instrumentariums herangezogen werden dürfen. Er setzte in seinen Urteilen vielmehr jeweils als selbstverständlich voraus, dass sich die EWG bzw. EG bestimmter Handlungsformen bedienen könne – etwa des Rechts, völkerrechtliche Verträge zu schließen<sup>16</sup> oder sich internationaler Gerichtsbarkeit zu unterwerfen.<sup>17</sup> Gleichwohl wird man auch in dieser instrumentellen Hinsicht auf die allgemeinen Herleitungsgrundsätze zurückgreifen können. Die heutige EU ist danach über die ausdrücklich benannten Handlungsformen hinaus auch insoweit zu völkerrechtlichem Tätigwerden berechtigt, als sich bestimmte Instrumente als erforderlich erweisen, um die ihr zugewiesenen Befugnisse effektiv nutzen zu können.<sup>18</sup>

Akzeptiert man diesen Maßstab im Grundsatz, lassen sich eigenständige diplomatische Schutzbefugnisse der EU zwar nicht allgemein, wohl aber in bestimmten Einzelbereichen begründen. Entsprechende Kompetenzen sind danach nämlich zumindest dort anzunehmen, wo der auslösende Völkerrechtsverstoß – ähnlich wie im oben geschilderten „Odigitria“-Fall – gerade in der Verletzung von zuvor mit der Europäischen Union geschlossenen Verträgen liegt. Denn die Durchsetzung vertraglicher Pflichten ist eine Kernaufgabe der jeweiligen Vertragsparteien. Dies gilt auch dann, wenn sich Vertragsverletzungen im Einzelfall unmittelbar zu Lasten konkreter Einzelpersonen auswirken. In einem solchen Fall kann die Durchsetzung vertraglicher Ansprüche nicht vom diplomatischen Schutz im oben genannten Sinne getrennt werden.<sup>19</sup> Dabei treten die betroffenen Privatbelange umso stärker neben das allgemeine Gemeinschaftsinteresse an effektiver Vertragsdurchsetzung, je mehr die jeweils verletzte Norm auf die Schaffung individueller Rechte und Freiheiten abzielt. Die Abwehr der zugrunde liegenden Völkerrechtsverletzung weist in solchen Fällen also (jedenfalls: auch) eine schützende Dimension auf.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> EuGH, Gutachten 2/91, *ILO-Übereinkommen*, Slg. 1993, I-1061, Rdnr. 7; EuGH, Gutachten 2/92, *OECD*, Slg. 1995, I-521, Rdnr. 29 ff.

<sup>17</sup> EuGH, Gutachten 1/91, *EWR*, Slg. 1991, I-6079, Rdnrs. 4 und 70.

<sup>18</sup> Dazu vertiefend *Storost*, (Fn. 6), S. 56 ff.

<sup>19</sup> Ebenso für das nationale Recht schon *Geck*, Die Ausweitung von Individualrechten durch völkerrechtliche Verträge und der Diplomatische Schutz, in: *Fs. Carstens I*, 1984, S. 344. A.A. insoweit *Ress*, Diplomatischer Schutz und völkerrechtliche Verträge, in: *Ress/Stein* (Hrsg.), Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, 1996, S. 88, 90 ff., dessen Trennung zwischen vertraglichen Erfüllungs- und diplomatischen Schutzansprüchen jedoch praktisch kaum durchführbar sein dürfte.

<sup>20</sup> So im Ergebnis auch *Bleckmann*, The Personal Jurisdiction of the European Community, CMLR 17 (1980), S. 481 f.; *Krück*, in: *Schwarze*, (Fn. 2), Art. 281 EGV, Rdnr. 17; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Verfassung der EU, 2006, Art. I-7, Rdnr. 33; *Schöbener/Jahn*, Der gemeinschaftsrechtliche Anspruch auf diplomatischen Schutz nach der Handelshemmnis-Verordnung, ZVglRWiss 2008, S. 269; *Simma/Vedder*, (Fn. 12), Art. 281 EGV, Rdnr. 23 f.; *Stein*, External Relations of the European Community: Structure and Process, in: Collected Courses of the Academy of European Law 1990, Vol I-1, S. 178; *Szczekalla*, Die Pflicht der

Entsprechendes muss entgegen einer verbreiteten Literaturansicht auch dort gelten, wo außervertragliches Völkerrecht verletzt wird. Denn die EU ist in den ihr übertragenen Sachgebieten umfassend zur Verteidigung der europäischen Rechtspositionen berufen. Dies wird besonders im Bereich des Seerechts deutlich, wo sich vertragliche und außervertragliche (völkergewohnheitsrechtliche) Regelungen nahezu inhaltsgleich überlappen. Soll hier die Schutzkompetenz der Kommission ernstlich davon abhängen, ob geschädigte Fischer mehr als „nur“ einen Verstoß gegen allgemeine Seerechtsgrundsätze vorbringen können? Ein solches Ergebnis wäre kurios, zumal der Kompetenzumfang der EU dann weitgehend zufällig davon abhinge, ob der betreffende Bereich bereits kodifiziert wurde oder nicht. Nichts anderes gilt für das Handelsrecht, wo vertragliches (insbesondere WTO-) und außervertragliches Völkerrecht ähnlich eng aneinander grenzen. Tatsächlich betonten die Gemeinschaftsorgane in der Praxis auch hier immer wieder die Relevanz individualbezogener Schutzaüberlegungen. So führte der Rat schon 1996 in bemerkenswerter Deutlichkeit aus:

„Um für Bürger und Unternehmer innerhalb der Europäischen Union, deren wirtschaftliche und finanzielle Interessen durch das Helms-Burton- und das d’Amato-Gesetz beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden könnten, einen umfassenden, wirksamen und EU-weiten Schutz zu bieten, wurde beschlossen, rasch alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den extra-territorialen Auswirkungen dieser Gesetze entgegenzuwirken.“<sup>21</sup>

Diplomatischer Schutz und die Verteidigung allgemeiner Außenpolitiken der Gemeinschaft fielen in diesem (unter anderem das völkergewohnheitsrechtliche Nichteinmischungsprinzip berührenden) Fall also ebenso untrennbar zusammen wie in den entsprechenden vertraglichen Konstellationen. Hier wie dort lässt sich damit tatsächlich bereits von Ansätzen eines diplomatischen Schutzes durch die damalige EG sprechen.<sup>22</sup> Nimmt man den vorgenannten impliziten Begründungsweg ernst, ist auch der personelle Bezugskreis dieser Kompetenzen klar zu begrenzen: Die Schutzkompetenzen können sich dann nicht allgemein auf alle Unionsbürger beziehen,<sup>23</sup> sondern nur diejenigen (natürlichen und juristischen)

---

Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, EuR 1999, S. 333; *Tomuschat*, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 12), Art. 281 EGV, Rdnr. 31.

- <sup>21</sup> Bulletin EU 10/96, Ziff. 1.4.82 (Hervorhebung durch Verfasser). Zahlreiche weitere Gemeinschaftsdokumente verweisen in ähnlicher Form auf individuelle Schutzbelange. Im Fischereibereich zeichnet sich gegenwärtig allerdings eine etwas restriktivere Praxis ab, vgl. z.B. Antwort der Kommission auf EP-Anfrage E-2776/02, ABl. Nr. C 192E v. 14.8.2003, S. 75. Kritisch dazu *Storost*, (Fn. 6), S. 88 f.
- <sup>22</sup> So auch *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002, S. 995 f.; *Schöbener/Jahn*, (Fn. 20), S. 269.
- <sup>23</sup> So aber *Bleckmann*, Probleme der Unionsbürgerschaft sowie der Unionszugehörigkeit der Schiffe und Gesellschaften, in: Fs. Steinberger, 2002, S. 1091 ff.; *Szczekalla*, (Fn. 20), S. 333 f.; ders., (Fn. 22), S. 677 f.

Personen erfassen, die gerade in Ausübung ihrer aus dem EU-Vertrag resultierenden Rechte von Völkerrechtsverletzungen betroffen werden. Der Kreis der Schutzberechtigten kann also je nach betroffenem Politikbereich unterschiedlich ausfallen.

Zu fragen ist schließlich, welches Organ den Einsatz der so begründeten Schutzrechte beschließen darf und welche Verfahrensschritte dabei im Einzelnen zu beachten sind. Auch hierzu finden sich in der Literatur unterschiedliche Vorschläge, die von einer Alleinzuständigkeit des Rates<sup>24</sup> bis hin zur freien Verhandelbarkeit der entsprechenden Organkompetenzen<sup>25</sup> reichen. Richtigerweise bleibt indes für besondere Organkompetenzen oder Verfahrensbestimmungen angesichts der rein impliziten Herleitbarkeit aller einschlägigen Schutzkompetenzen von vornherein kein Raum. Zuständig können vielmehr nur die Organe sein, die auch sonst die dem Schutzfall konkret zu Grunde liegenden Rechtspositionen durchsetzen bzw. von den in Rede stehenden völkerrechtlichen Instrumenten Gebrauch machen dürften. Entsprechendes gilt auch für das bei Schutzaktivitäten zu beachtende Verfahren.

### III. Die Rolle der Mitgliedstaaten

Es ist der besondere Charme dieser Konzeption, dass sie die Schutzbefugnis der Mitgliedstaaten nicht zwingend schmälert. Die traditionell umfassenden Protektionsbefugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben vielmehr neben der impliziten EU-Schutzkompetenz weiter in umfassendem Sinne bestehen. Soweit einzelne Staatsangehörige im Zusammenhang mit vergemeinschafteten Bereichen geschädigt werden, kann es danach unter Umständen zu parallelen Schutzaktivitäten kommen. Zentrale Bedeutung kommt deshalb dem in Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV verankerten Kohärenzgebot zu: EU und Mitgliedstaaten sind dadurch zur konzeptionellen Abstimmung ihrer jeweiligen politischen Maßnahmen und zur Vermeidung widersprüchlichen Handelns verpflichtet. Dies beinhaltet für beide Seiten vor allem die Pflicht zu wechselseitiger Information und Konsultation über alle bedeutenden Schutzfälle. Eine wichtige Koordinationsfunktion kommt hier dem gemeinsamen „COREU“-Netzwerk zu, einem verschlüsselten Kommunikationsnetzwerk zwischen den 27 nationalen Außenministerien, der Kommission und dem Generalsekretariat. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die in Art. 35 EUV (ausdrücklich übrigens auch mit Blick auf den diplomatischen Schutz) normierte Kooperationspflicht zwischen den nationalen Botschaften und den in weit über 100 Drittstaaten errichteten „Delegationen“ der EU. Anders als die bisherigen Kommissionsdelegationen sollen in diesen Delegationen künftig

---

<sup>24</sup> So *Lagondet*, Protection diplomatique par la Communauté, Europe 1/97, S. 9, 10.

<sup>25</sup> Stein, (Fn. 20), S. 178.

europäische und nationale Beamte zusammenarbeiten. Gerade der letztgenannte Punkt dürfte die Entstehung einer echten gemeineuropäischen Diplomatie in den nächsten Jahren maßgeblich vorantreiben und in der Praxis über kurz oder lang auch die Vorbehalte der Mitgliedstaaten vor einer unterstützenden Heranziehung der gemeinsamen europäischen Einflussmöglichkeiten in Schutzfällen schwinden lassen.

Außerhalb des vorgenannten Bereichs konkurrierender Zuständigkeiten – also etwa bei einer Verletzung rein mitgliedstaatlicher Investitionsschutzabkommen oder Menschenrechtsverträge – bleiben die jeweiligen Heimatstaaten weiterhin alleinige Anspruchsträger. Ihnen bleibt es allerdings unbenommen, die EU auch in diesen Bereichen im Wege eines Beschlusses nach Art. 28 EUV zu unterstützenden Schutzbemühungen aufzufordern. Ein solches Vorgehen bietet sich insbesondere an, falls die den Mitgliedstaaten verbliebenen außenpolitischen Druckmöglichkeiten im Einzelfall nicht ausreichen, um eine Lösung des völkerrechtlichen Konflikts zu erreichen.<sup>26</sup>

Tatsächlich werden die Mechanismen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bereits seit einigen Jahren zunehmend dazu genutzt, solche mitgliedstaatlichen Protektionsbemühungen untereinander zu koordinieren.<sup>27</sup> Die spezifischen Einzelheiten und Instrumente dieser neuartigen kollektiven Schutzaktivitäten bleiben im EU-Vertrag zwar weitgehend ungeregelt. In der Praxis hat sich jedoch für solche Fälle ein relativ klar abgestuftes Instrumentarium heraustraktallisiert. Primäres Handlungsmittel sind danach gemeinsame Demarchen gegenüber dem jeweiligen Verletzerstaat. Bleibt dieser Weg erfolglos, versuchen die Mitgliedstaaten regelmäßig, durch Bekanntmachung ihrer Erklärungen und die Einbindung dritter Staaten den öffentlichen Druck auf den Verletzerstaat zu erhöhen. Schließlich stehen der EU in solchen Fällen auch eine Reihe weitergehender völkerrechtlicher Instrumente zur Verfügung, von denen jedoch in Schutzfällen zumeist nur als latentes Druckmittel Gebrauch gemacht wird.

---

<sup>26</sup> Ähnlich im Ergebnis schon Meng, Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer, ZaÖRV 42 (1982), S. 795 f.

<sup>27</sup> Etwa im Fall Rushdie. Vgl. die (noch zu Zeiten der EPZ abgegebene) Erklärung „der Außenminister der zwölf Mitgliedstaaten“ v. 20.2.1989, Bull. EG 2/89, Ziff. 2.4.3. Nachfolgend u.a. Ratspräsidentschaft, Erklärung v. 13.2.1995, Bull. EU 1-2/95, Ziff. 1.4.11; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. Madrid, Bull. EU 12/95, Ziff. I.41; Ratspräsidentschaft, Erklärung v. 13.2.1996, Bull. EU 1-2/96, Ziff. 1.4.12; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. Florenz, Bull. EU 6/96, Ziff. I.12; Ratspräsidentschaft, Erklärung v. 13.2.1997, Bull. EU 1-2/97, Ziff. 1.3.11. – Näher zu diesem Fall und den Maßnahmen auf EU-Ebene Storost, (Fn. 6), S. 138 ff. – Eingehend zur Schutzkooperation jetzt auch Lindström, EU Consular Cooperation in Crisis Situations, in: Olsson (Hrsg.), Crisis Management in the European Union, 2009, S. 109 ff.

Gemeinsame Schutzaktivitäten im Rahmen der EU müssen vom Rat nach Art. 31 EUV einstimmig verabschiedet werden. Im Regelfall geschieht dies durch einfachen Beschluss, der in den entsprechenden Ratsarbeitsgruppen vorbereitet wird. Die weitere Umsetzung getroffener Schutzbeschlüsse obliegt dem jeweiligen Ratsvorsitz und gegebenenfalls dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Beteiligung des Europäischen Parlaments an den gemeinsamen Schutzaktivitäten ist im EU-Vertrag grundsätzlich nicht vorgesehen. Gleichwohl wird das Parlament in Schutzfällen regelmäßig aus eigenem Antrieb tätig, insbesondere durch eigenständige Dringlichkeitsresolutionen und Demarchen.<sup>28</sup>

#### IV. Die Reichweite subjektiver Schutzansprüche

Schon für den klassischen diplomatischen Schutz durch den eigenen Heimatstaat stellte sich die Frage, ob aus der objektiven Schutzmöglichkeit auch eine subjektiv einforderbare Schutzwpflicht folge. Das Völkerrecht verhält sich in dieser Hinsicht neutral: Es überlässt grundsätzlich jedem Staat selbst, ob er den konkret Geschädigten individuelle Beistandsansprüche einräumen will.<sup>29</sup> Entsprechendes gilt für die hier untersuchten Schutzmöglichkeiten der Union: Der Umstand, dass die EU objektiv zur Protektion einzelner Individuen befugt ist, bedeutet nicht notwendig auch, dass den Betroffenen ein korrespondierender Anspruch auf Schutz zusteht. Ob der Einzelne ein Tätigwerden zu seinen Gunsten verlangen kann oder nicht, ist vielmehr grundsätzlich erst durch Auslegung des einschlägigen Unionsrechts zu ermitteln. Als Anspruchsgrundlage kommen dabei vor allem die Grundrechte sowie in Teilbereichen auch das Sekundärrecht in Betracht.

Einer grundrechtlichen Herleitung steht dabei nicht schon entgegen, dass die in Art. 6 EUV angesprochenen Grundrechtspositionen ursprünglich vor allem als Abwehrrechte entstanden. Denn es sprechen überzeugende dogmatische Gründe dafür, aus ihnen heute weitergehend auch positive Handlungsaufträge und Schutzwpflichten abzuleiten. So ist vor allem zu berücksichtigen, dass sie eine fundamentale Werteverkörperei: Auf ihnen gründet sich alle der EU übertragene Hoheitsgewalt. Die so geschützten Werte verdienen uneingeschränkten Schutz – auch und gerade vor Angriffen von dritter Seite, denen das betroffene Individuum sonst weitgehend wehrlos ausgeliefert wäre. Vergleichbare Überlegungen sind im Rahmen der EMRK

---

<sup>28</sup> Vgl. Das Europäische Parlament und die Verteidigung der Menschenrechte, 1999, S. 7 f.; Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998, S. 435.

<sup>29</sup> Dies bestätigen auch die zwischenzeitlichen ILC-Beratungen zum diplomatischen Schutz, vgl. Zieck, Codification of the Law on Diplomatic Protection: The First Eight Draft Articles, LJIL 14 (2001), S. 221.

bereits seit langem anerkannt.<sup>30</sup> Es spricht alles für eine Übertragung dieser dogmatischen Überlegungen auch auf das System der heutigen Unionsgrundrechte. Hier wie dort sind damit grundsätzlich sowohl objektive Schutzaufträge wie auch korrespondierende subjektive Beistandsrechte nachweisbar.<sup>31</sup>

Fraglich ist allerdings, ob nach diesen Grundsätzen auch Grundrechtsgefahren abzuwehren sind, deren Urheber dritte Staaten sind. Im Rahmen der EMRK und der einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen wird diese Frage nicht einheitlich beantwortet: Das Spektrum reicht hier vom völligen Ausschluss außenpolitischer Aspekte (wie etwa in Frankreich und im Rahmen der EMRK) bis hin zu grundrechtlichen Ermessenskonzepten (wie beispielsweise im deutschen und nunmehr auch im britischen Recht).<sup>32</sup> Dogmatisch konsequent ist allerdings nur eine Lösung: Wenn den grundrechtlichen Rechtsgütern eine so hohe Bedeutung für die freie Entfaltung der menschlichen Würde und Identität zukommt, dass sie in jeder Lebenslage effektiv geschützt werden müssen, können ausländische Gefahrenquellen hierbei nicht pauschal ausgeblendet bleiben. Zwar sind die Abwehrmöglichkeiten der EU im völkerrechtlichen Gleichordnungsverhältnis naturgemäß begrenzt. Doch dieser Gesichtspunkt enthebt die Unionsorgane nicht der Pflicht, die ihnen eingeräumten Handlungsmöglichkeiten zumindest risikomindernd einzusetzen. Ohnedies wäre es äußerst zweifelhaft, unbegrenzte Abwehrmöglichkeiten zur *conditio sine qua non* grundrechtlicher Schutzpflichten zu erklären. Denn auch im EU-internen Bereich werden die Handlungsspielräume vielfach durch faktische und rechtliche Grenzen eingeengt. Geschuldet ist hier wie dort ein ernsthaftes Bemühen im Rahmen des Möglichen, nicht ein sicherer Abwehrerfolg.

Auf der anderen Seite ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Entscheidung über die Einleitung diplomatischer Schritte eine erhebliche politische Tragweite hat. Ein unbedingtes Recht auf Schutz, das nur die Interessen des konkreten Opfers im

---

<sup>30</sup> Vgl. z.B. EGMR, *X u. Y/Niederlande*, Serie A, Vol. 91, 11, Rdnr. 23; EGMR, *Guerra/Italien*, Slg. 1998, I-210, Rdnr. 58; Bleckmann, Die Entwicklung staatlicher Schutzpflichten aus den Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Fs. Bernhardt, 1995, S. 309 ff.; Ehlers, in: Ehlers, (Fn. 12), § 2, Rdnr. 9; Jaeckel, Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2001, S. 107 ff.

<sup>31</sup> So bereits für die alte EG Bleckmann, (Fn. 30), S. 321; Gersdorf, Funktionen der Gemeinschaftsgrundrechte im Lichte des Solange II-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 119 (1994), S. 407 ff.; Hilf/Staebe, The Duty to Protect and to Ensure Human Rights according to the Law of the European Community/European Union, in: Klein (Hrsg.), The Duty to Protect and to Ensure Human Rights, 2000, S. 211, 224 ff.; Holoubek, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten: ein Beitrag zu einer allgemeinen Grundrechtsdogmatik, 1997, S. 70 f.; Jaeckel, (Fn. 30), S. 194 ff.; Kübling, Grundrechte, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 602 ff.; Suerbaum, Die Schutzpflichtdimension der Gemeinschaftsgrundrechte, EuR 2003, S. 399 ff.; Szczekalla, (Fn. 22), S. 1051 ff.

<sup>32</sup> Rechtsvergleichend für die einzelnen Mitgliedstaaten sowie die EMRK Storast, (Fn. 6), S. 187 ff.

Blick hätte, würde in der Praxis vielfach zu erheblichen außenpolitischen Problemen führen. Es ließe kaum Raum für „stille Diplomatie“ und das Streben nach mittelfristigen Veränderungen. Doch diese Einwände stellen nicht die Existenz grundrechtlicher Schutzpflichten in Frage. Sie beschränken allein deren inhaltliche Reichweite auf Rechtsfolgenseite. Den von einem grundrechtsgefährdenden Völkerrechtsverstoß betroffenen Individuen oder Unternehmen kann danach nur ein Anspruch auf umfassende Berücksichtigung und ermessensfehlerfreie Bescheidung ihres Schutzbegehrrens zustehen. Bezeichnenderweise setzt sich gerade dieser Kerngedanke eines subjektiven Bescheidungsrechts zunehmend auch auf mitgliedstaatlicher Ebene durch, so insbesondere in Deutschland, den Niederlanden und – nach einer spektakulären Rechtsprechungsänderung im Jahre 2002<sup>33</sup> – inzwischen auch in Großbritannien. Sekundäre Regressansprüche im Falle unzureichender Schutzgewähr, wie sie beispielsweise in Spanien anerkannt sind, haben dagegen auf Gemeinschaftsebene praktisch kaum Erfolgsaussichten: Vor allem der hierfür erforderliche Kausalitätsnachweis dürfte regelmäßig nicht zu führen sein.

Prozessual unterliegt die Entscheidung über die Gewährung diplomatischen Schutzes grundsätzlich sowohl auf Primär- wie auf Sekundärebene der Kontrolle durch den EuGH. So steht den Geschädigten insbesondere die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen die betreffende Versagungsentscheidung zu. Unterbleibt eine solche Entscheidung, ist gegebenenfalls Untätigkeitsklage nach Art. 265 Abs. 3 AEUV zu erheben. Schließlich kommt auch eine Schadensersatzklage gemäß Art. 268 AEUV in Betracht, wenngleich hier materiell regelmäßig nur geringe Erfolgsaussichten bestehen dürften. Die Berührung der auswärtigen Beziehungen bildet jedenfalls – anders als insbesondere im französischen Rechtsraum<sup>34</sup> – kein prinzipielles Zulässigkeitshindernis für individuelle Schutzklagen. Der besonderen politischen Sensibilität derartiger Fragen ist vielmehr erst bei der Bestimmung der richterlichen Prüfungsdichte Rechnung zu tragen.<sup>35</sup> So ist dem Gerichtshof insbesondere untersagt, den Rahmen einer rechtlichen Evidenzprüfung zu verlassen und eigene politische Zweckmäßigkeitsswägungen vorzunehmen. Ein solcher Maßstab stellt für den EuGH dabei keineswegs ein Novum dar. Entsprechende Überlegungen sind vielmehr etwa für den Bereich des sekundärrechtlichen Handelsschutzrechts bereits seit langem anerkannt.

---

<sup>33</sup> Court of Appeal (England and Wales), Urteil v. 6.11.2002, R. (*on the Application of Abbasi & Anor*) and *The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs & Anor*, ILM 42 (2003), S. 358, Rdnr. 106.

<sup>34</sup> Dazu etwa Ress, Mangelhafte diplomatische Protektion und Staatshaftung, Überlegungen zum gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der auswärtigen Gewalt im französischen und deutschen Recht, ZaöRV 32 (1972), S. 420 ff.

<sup>35</sup> Schlussanträge GA *Darmon* zu EuGH, Rs. 241/87, *Macdaine Watson*, Slg. 1990, I-1797, Rdnr. 55 ff.; *Castillo de la Torre*, Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia 1997 D-28, S. 7, 20 ff. In jüngerer Zeit zudem etwa EuGH, Rs. C-162/96, *Racke*, Slg. 1998, I-3655, Rdnr. 51 ff.; sowie der in Fn. 7 geschilderte „Odigitria“-Fall.

Tatsächlich finden sich auch unmittelbar im EU-Sekundärrecht eine Reihe expliziter subjektiver Schutzansprüche.<sup>36</sup> Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang vor allem die beiden grundlegenden EU-Handelsschutz-Verordnungen gegen unzulässige Außenhandelssubventionen<sup>37</sup> und gegen andere Handelshemmnisse.<sup>38</sup> Beide räumen geschädigten Wirtschaftsteilnehmern das Recht ein, die Kommission zum Einschreiten gegen unzulässige Handelspraktiken anderer Staaten aufzufordern. Sie entfalten insoweit ausdrücklich eine individualschützende Dimension. Gemeinschaftsgrundrechte und Sekundärrecht stehen dabei nicht in einem gegenseitigen Ausschlussverhältnis, sondern ergänzen sich wechselseitig in ihrer jeweiligen Schutzfunktion: Einerseits sind die grundrechtlichen Schutzansprüche unmittelbar bei der Auslegung des Sekundärrechts zu berücksichtigen; andererseits lassen sich die sekundärrechtlichen Wertungsmodelle vielfach parallel auch zur Konkretisierung grundrechtlicher Verfahrensfragen heranziehen.

## V. Die wesentlichen Neuerungen des Art. 23 AEUV

Die vielfältigen Facetten des diplomatischen und konsularischen Schutzes sind damit nur angerissen. Das Thema bleibt weiter in Bewegung, auch und gerade durch die neuen außenpolitischen Strukturen und Instrumente im Lissabon-Vertrag.

Im neuen Art. 23 AEUV fallen insoweit vor allem zwei zentrale Änderungen auf: Zum einen sind die Mitgliedstaaten nunmehr aufgefordert, die für den Schutz anderer Unionsbürger notwendigen „Vorkehrungen“ zu treffen. Im alten Art. 20 EGV war demgegenüber lediglich von den notwendigen „Regeln“ die Rede. Die Hintergründe dieser (auch in anderen Sprachfassungen zu findenden) Wortlautänderung bleiben unklar. Vieles spricht allerdings dafür, dass der weite Begriff „Vorkehrungen“ bewusst mehr als nur die rechtliche Dimension abdecken soll. Es geht also nicht nur um gemeinsame Ratsbeschlüsse und -leitlinien,<sup>39</sup> sondern auch um praktische Erleichterungen wie effektive Informationen, den Austausch bewährter Praktiken, Schulungen und Ähnliches. Zum anderen räumt Art. 23 Satz 3 AEUV erstmals auch der EU selbst eine Rechtssetzungsbefugnis zur Festlegung der notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen ein. Das ist eine ganz wesentliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieser

---

<sup>36</sup> Ausführlich dazu *Schöbener/Jahn*, (Fn. 20), S. 261 ff.

<sup>37</sup> VO (EG) Nr. 2026/97, ABl. Nr. L 288 v. 21.10.1997, S. 1 ff.

<sup>38</sup> VO (EG) Nr. 3286/94, ABl. Nr. L 349 v. 31.12.1994, S. 71 ff.

<sup>39</sup> Siehe insoweit zuletzt etwa die Leitlinien der Europäischen Union für die Umsetzung des Konzepts des federführenden Staates bei der konsularischen Zusammenarbeit, ABl. Nr. C 317 v. 12.12.2008, S. 6 ff.

Norm.<sup>40</sup> Artikel 23 AEUV bestätigt damit explizit die zunehmende Machtverschiebung auf die EU als neuen außenpolitischen Akteur. Formal ist dafür in Art. 23 AEUV der Weg eines „besonderen Gesetzgebungsverfahrens“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV) mit bloßer Anhörung des Europäischen Parlaments vorgegeben. Der Rat wird dabei auf Vorschlag der Kommission tätig. Er stimmt mit qualifizierter Mehrheit ab; die abschließende Ausfertigung obliegt allein dem Ratspräsidenten (Art. 297 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV).

Interessanterweise hat die Europäische Kommission die außenpolitische Dimension der Unionsbürgerschaft bereits frühzeitig als Handlungsfeld aufgegriffen, zunächst 2006 mit einem Grünbuch,<sup>41</sup> nachfolgend dann auch mittels einer strategischen Mitteilung<sup>42</sup> und einer Empfehlung.<sup>43</sup> Sie hat sich dabei zunächst auf den konsularischen Schutz konzentriert, sich jedoch ausdrücklich vorbehalten, in Zukunft auch Maßnahmen im Bereich des diplomatischen Schutzes zu ergreifen<sup>44</sup> und sogar Schutz über ihre Delegationen zu gewähren.<sup>45</sup> Prioritären Handlungsbedarf sah die Kommission insoweit vor allem bei der besseren Information der Unionsbürger, zum Beispiel durch Aufklärungskampagnen und einschlägige Hinweise in den Reisepässen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus setzte sich die Kommission für eine Ausweitung und Präzisierung des Umfangs des konsularischen Schutzes ein, insbesondere mit Blick auf Familienangehörige von Unionsbürgern, finanzielle Vorleistungen und Leichenüberführungen. Weitere Schwerpunkte ihrer Politik waren in den letzten Jahren bessere Strukturen und Ressourcen für die konsularische Zusammenarbeit, gemeinsame Schulungen und eine intensivierte Zusammenarbeit mit den einzelnen Drittstaaten.

---

<sup>40</sup> So im Ergebnis auch *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2010, S. 200 f. Zurückhaltender die Antwort der Kommission auf EP-Anfrage P-6545/2007 v. 15.2.2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2007-6545&language=MT> (20.9.2010): „*The new wording of Article 20, however, does not alter the fact that Member States have the primary responsibility for ensuring protection in this area.*“

<sup>41</sup> Grünbuch – Der diplomatische und konsularische Schutz des Unionsbürgers in Drittländern, KOM (2006) 712 endg.

<sup>42</sup> Der Beitrag der Europäischen Union zur Gewährleistung eines wirksamen konsularischen Schutzes in Drittländern – Aktionsplan 2007-2009, KOM (2007) 767 endg.

<sup>43</sup> Empfehlung der Kommission v. 5.12.2007 zur Aufnahme des Wortlauts von Artikel 20 EGV in die Reisepässe, ABl. Nr. L 118 v. 6.5.2008, S. 30 ff.

<sup>44</sup> Antwort der Kommission auf EP-Anfrage P-6545/2007, (Fn. 40); zustimmend EP, Entschließung des EP v. 11.12.2007 zum Grünbuch, ABl. Nr. C 323E v. 18.12.2008, S. 120, Rdnr. 8.

<sup>45</sup> Der Beitrag der Europäischen Union zur Gewährleistung eines wirksamen konsularischen Schutzes in Drittländern – Aktionsplan 2007-2009, KOM (2007) 767 endg., S. 12.

Schritt für Schritt wird die EU so zu einem außenpolitischen Akteur, der nicht nur auf allgemeiner Ebene, sondern auch im Bereich des Individualrechtsschutzes eigene Aufgaben übernimmt. Die EU kann sich dabei – wie gezeigt – auf eine zweifache juristische Basis berufen: Zum einen auf den neuen Art. 23 AEUV, zum anderen auf das oben geschilderte Konzept impliziter Schutzkompetenzen. Ein stimmiges Ganzes wird allerdings aus diesem Dualismus mittelfristig nur erwachsen, wenn es gelingt, die beiden Handlungsfelder noch stärker als bislang zu verzahnen und das partnerschaftliche Schutzmodell zwischen EU und Mitgliedstaaten fortzuentwickeln. Dafür bietet der neue institutionelle Rahmen des Lissabon-Vertrags viel Potential.

