EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.7.2021
COM(2021) 359 final

2021/0178 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Interesse der Europäischen Union den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung anzunehmen

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (im Folgenden „Haager Übereinkommen von 1980“), das bislang von 101 Ländern einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, zielt darauf ab, den Status quo durch die sofortige Rückgabe widerrechtlich verbrachter oder zurückgehaltener Kinder mithilfe eines Systems der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Behörden, die von den Vertragsstaaten bestimmt werden, wiederherzustellen.

Da die Verhinderung von Kindesentführung ein wesentlicher Aspekt der EU-Politik zur Förderung der Rechte des Kindes ist, wirkt die Europäische Union auf internationaler Ebene darauf hin, die Anwendung des Haager Übereinkommens vom 1980 zu verbessern, und bestärkt Drittstaaten darin, ihm beizutreten.

Die Philippinen haben die Urkunde über den Beitritt zum Haager Übereinkommen von 1980 am 16. März 2016 hinterlegt. Das Übereinkommen ist auf den Philippinen am 1. Juni 2016 in Kraft getreten.

Nach Artikel 38 Absatz 4 des Haager Übereinkommens von 1980 gilt dieses nur zwischen dem beitretenden Staat und den Vertragsstaaten, die den Beitritt angenommen haben.

Die ausschließliche Zuständigkeit der EU in der Frage des Einverständnisses zum Beitritt eines Drittstaats zum Haager Übereinkommen von 1980 wurde vom Gerichtshof der Europäischen Union, der auf Initiative der Kommission konsultiert wurde, bestätigt.

Im Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 stellte der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass das Einverständnis zum Beitritt eines Drittstaats zum Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt.

Der Gerichtshof unterstrich die Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens auf EU-Ebene, um eine uneinheitliche Praxis in den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Da der Bereich der internationalen Kindesentführung in die ausschließliche Außenkompetenz der Europäischen Union fällt, muss die Entscheidung über die Annahme des Beitritts der Philippinen auf EU-Ebene im Wege eines Ratsbeschlusses getroffen werden. Daher sollten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Erklärung über die Annahme des Beitritts der Philippinen im Interesse der Europäischen Union hinterlegen.

Die Annahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union würde dazu führen, dass das Haager Übereinkommen von 1980 zwischen den Philippinen und den EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks anwendbar wird.

• Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Was die elterliche Kindesentführung betrifft, ist das Haager Übereinkommen von 1980 das internationale Pendant zur Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates (bekannt als Brüssel-IIa-Verordnung), die den Eckpfeiler der justiziellen Zusammenarbeit der EU in Ehesachen und Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung bildet.

Eines der wichtigsten Ziele der Verordnung ist die Verhinderung von Kindesentführungen zwischen den Mitgliedstaaten. Hierzu wurden Verfahren festgelegt, um die sofortige Rückkehr des Kindes in den Mitgliedstaat seines gewöhnlichen Aufenthalts zu gewährleisten. Die Brüssel-IIa-Verordnung bildet in ihrem Artikel 11 das Verfahren nach, das im Haager Übereinkommen von 1980 festgelegt ist, und ergänzt es durch Klarstellung einiger Aspekte, insbesondere der Anhörung des Kindes, der Frist für den Erlass einer Entscheidung nach Stellung eines Antrags auf Rückgabe eines Kindes und der Gründe für die Nichtrückgabe eines Kindes. Sie führt auch Bestimmungen ein, die in verschiedenen Mitgliedstaaten erlassene, einander widersprechende Entscheidungen über die Anordnung bzw. Verweigerung der Rückgabe regeln.

Auf internationaler Ebene unterstützt die Europäische Union den Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen von 1980, damit sich ihre Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Rechtsrahmen bei internationalen Kindesentführungen stützen können.

Zwischen Juni 2015 und Februar 2019 wurden bereits 18 Ratsbeschlüsse verabschiedet, um den Beitritt von 26 Drittstaaten (Marokko, Singapur, Russische Föderation, Albanien, Andorra, Seychellen, Armenien, Republik Korea, Kasachstan, Peru, Georgien, Südafrika, Chile, Island, Bahamas, Panama, Uruguay, Kolumbien, El Salvador, San Marino, die Dominikanische Republik, Belarus, Usbekistan, Honduras, Ecuador und die Ukraine) zum Haager Übereinkommen von 1980 über internationale Kindesentführung anzunehmen.[1]

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der vorliegende Vorschlag steht mit dem in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union verankerten allgemeinen Ziel, die Rechte des Kindes zu schützen, in erkennbarem Zusammenhang. Das System des Haager Übereinkommens von 1980 wurde entwickelt, um das Kind vor den schädlichen Auswirkungen einer elterlichen Entführung zu schützen und um sicherzustellen, dass das Kind den Kontakt zu beiden Elternteilen pflegen kann, zum Beispiel durch die wirksame Ausübung des Umgangsrechts.

Erwähnenswert ist auch die Förderung der Anwendung der Mediation zur Beilegung von grenzüberschreitenden Familienstreitigkeiten. Die Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen[2] gilt auch für das Familienrecht im gemeinsamen

[1] 18 Ratsbeschlüsse zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, den Beitritt folgender Drittstaaten zum Haager Übereinkommen von 1980 anzunehmen, wurden bereits verabschiedet: **Andorra** (Beschluss (EU) 2015/1023 des Rates vom 15. Juni 2015); **Seychellen** (Beschluss (EU) 2015/2354 des Rates vom 10. Dezember 2015); **Russland** (Beschluss (EU) 2015/2355 des Rates vom 10. Dezember 2015); **Albanien** (Beschluss (EU) 2015/2356 des Rates vom 10. Dezember 2015); **Singapur** (Beschluss (EU) 2015/1024 des Rates vom 15. Juni 2015); **Marokko** (Beschluss (EU) 2015/2357 des Rates vom 10. Dezember 2015); **Armenien** (Beschluss (EU) 2015/2358 des Rates vom 10. Dezember 2015); **Republik Korea** (Beschluss (EU) 2016/2313 des Rates vom 8. Dezember 2016), **Kasachstan** (Beschluss (EU) 2016/2311 des Rates vom 8. Dezember 2016), **Peru** (Beschluss (EU) 2016/2312 des Rates vom 8. Dezember 2016); **Georgien** und **Südafrika** (Beschluss (EU) 2017/2462 des Rates vom 18. Dezember 2017); **Chile**, **Island** und **die Bahamas** (Beschluss (EU) 2017/2424 des Rates vom 18. Dezember 2017); **Panama**, **Uruguay**, **Kolumbien** und **El Salvador** (Beschluss (EU) 2017/2464 des Rates vom 18. Dezember 2017); **San Marino** (Beschluss (EU) 2017/2463 des Rates vom 18. Dezember 2017); **die Dominikanische Republik** (Beschluss (EU) 2019/305 des Rates vom 18. Februar 2019); **Ecuador** und **die Ukraine** (Beschluss (EU) 2019/306 des Rates vom 18. Februar 2019); **Honduras** (Beschluss (EU) 2019/307 des Rates vom 18. Februar 2019; **Belarus** und **Usbekistan** (Beschluss (EU) 2019/308 des Rates vom 18. Februar 2019).

[2] Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 136 vom 24. Mai 2008, S. 3).

europäischen Rechtsraum. Das Haager Übereinkommen von 1980 fördert zudem die gütliche Beilegung von Familienstreitigkeiten. Einer der Praxisleitfäden auf der Grundlage des Haager Übereinkommens von 1980, die von der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht veröffentlicht wurden, befasst sich mit der Beilegung internationaler Familienrechtsstreitigkeiten durch Mediation in Bezug auf Kinder, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen. Auf Initiative der Europäischen Kommission wurde dieser auf Englisch und Französisch erstellte Leitfaden in alle anderen EU-Sprachen sowie ins Arabische übersetzt, um den Dialog mit den Staaten zu fördern, die das Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben bzw. diesem noch nicht beigetreten sind, und um konkrete Wege für die Bewältigung der Probleme finden zu können, die sich bei internationalen Kindesentführungen ergeben.[3]

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Artikel 38 des Haager Übereinkommens von 1980 besagt Folgendes: „Der Beitritt wirkt nur in den Beziehungen zwischen dem beitretenden Staat und den Vertragsstaaten, die erklären, den Beitritt anzunehmen.“ Da der Beschluss die ausdrückliche Annahme des Beitritts eines beitretenden Staates zum Haager Übereinkommen von 1980 durch die Mitgliedstaaten im Interesse der Union betrifft, ist die anwendbare Rechtsgrundlage Artikel 218 Absatz 6 AEUV. Die materielle Rechtsgrundlage ist Artikel 81 Absatz 3 AEUV; daher beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Irland ist durch die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses.

Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

• Verhältnismäßigkeit

Der vorliegende Vorschlag folgt dem Vorbild der bereits angenommenen Beschlüsse des Rates über den gleichen Gegenstand und geht nicht über das hinaus, was notwendig ist, um das Ziel eines kohärenten Handelns der EU im Bereich der internationalen Kindesentführung zu erreichen, indem sichergestellt wird, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 innerhalb einer vorgegebenen Frist annehmen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Konsultation der Interessenträger

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die von der Kommission zu ihrer Bereitschaft konsultiert wurden, den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 anzunehmen, gab eine befürwortende Stellungnahme ab.

---

[3] https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3

Die Beratungen während des Expertentreffens vom 2. Juli 2019 zeigten, dass es mit einer einzigen Ausnahme keine Einwände der Mitgliedstaaten gegen die Annahme des Beitritts der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 gab.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass weitere Beratungen auf fachlicher Ebene in der Ratsgruppe „Zivilrecht“ zu der erforderlichen Einstimmigkeit für die Annahme des Ratsbeschlusses führen werden.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Zur Vorbereitung des Expertentreffens vom 2. Juli 2019 und seiner Folgemaßnahmen stand die Kommission in engem Kontakt mit der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, der EU-Delegation in Manila und dem Justizministerium der Philippinen, insbesondere dem Chief State Counsel, in seiner Eigenschaft als bestimmte zentrale Behörde gemäß dem Haager Übereinkommen von 1980.

- **Folgenabschätzung**

Wie bei den 18 zwischen 2015 und 2019 verabschiedeten Beschlüssen des Rates über die Annahme des Beitritts mehrerer Drittstaaten zum Haager Übereinkommen von 1980 wurde angesichts der Art dieses Rechtsakts keine besondere Folgenabschätzung für diesen Vorschlag durchgeführt. Der Grad der Umsetzung des Übereinkommens durch die Philippinen wurde jedoch während des Expertentreffens vom 2. Juli 2019 geprüft, bei dem alle EU-Mitgliedstaaten vertreten waren. Im Anschluss an das Treffen hat die Kommission die weiteren Entwicklungen auf den Philippinen aufmerksam verfolgt.

Spezifische Durchführungsvorschriften zum Haager Übereinkommen von 1980 wurden noch nicht verabschiedet, da Konsultationen zwischen verschiedenen Stellen/Ministerien erforderlich waren. Als einstweilige Maßnahme bereitet das Justizministerium derzeit eine vom Präsidenten zu unterzeichnende Durchführungsverordnung vor.

Sie zielt darauf ab, die spezifischen Aufgaben der am Prozess des Beitritts zum Haager Übereinkommen von 1980 beteiligten einschlägigen Stellen und den Mechanismus zur Beschleunigung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem Justizministerium, dem Einwanderungsbüro, dem nationalen Ermittlungsbüro, dem Ministerium für soziale Wohlfahrt und Entwicklung, der Staatsanwaltschaft und dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten festzulegen. Ferner soll die Unterstützung des Amtes des Präsidenten bei der Deckung des ursprünglichen Finanzierungsbedarfs für die Umsetzung des Haager Übereinkommens von 1980 durch das Land eingeholt werden.

Die Philippinen gaben an, dass der überarbeitete Entwurf der Durchführungsverordnung den zuständigen Behörden im Mai 2021 zur Stellungnahme übermittelt werde, worauf eine weitere behördenübergreifende Konsultation erfolgen soll, sodass der Entwurf spätestens Ende des 2. Quartals 2021 dem Amt des Präsidenten übermittelt werden könne.

Parallel zu dem vorgeschlagenen Entwurf der Durchführungsverordnung prüft das Justizministerium auch die Möglichkeit, den Staatssekretär für Justiz um den Erlass eines ministeriellen Rundschreibens zu ersuchen, das bis zum Erlass der vorgeschlagenen Durchführungsverordnung auch den behördenübergreifenden Koordinierungsmechanismus vorsieht. Die Beiträge aus den Konsultationen zum Inhalt des Entwurfs der Durchführungsverordnung können bei der Abfassung des ministeriellen Rundschreibens verwendet werden. Das Verfahren und die behördenübergreifende Koordinierung, die im Entwurf des ministeriellen Rundschreibens enthalten sein sollen, werden dann als die

vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen und -modalitäten der vorgeschlagenen Durchführungsverordnung dienen.

Obwohl das Verfahren zum Erlass von Durchführungsvorschriften und -modalitäten recht langsam verlief, dürften sich die Philippinen nun voll und ganz der Notwendigkeit bewusst sein, konkrete Ergebnisse vorzuweisen, um die Annahme ihres Beitritts durch die EU-Mitgliedstaaten und andere Vertragsparteien zu erleichtern.

16 Vertragsparteien haben den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 angenommen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der vorgeschlagene Beschluss hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Da der Vorschlag nur die Ermächtigung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union betrifft, den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 anzunehmen, beschränkt sich das Monitoring seiner Umsetzung auf die Einhaltung des Wortlauts der Erklärung und der Frist für ihre Hinterlegung durch die Mitgliedsstaaten sowie die Unterrichtung der Kommission über die Hinterlegung, wie dies im Beschluss des Rates festgelegt ist.

2021/0178 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Interesse der Europäischen Union den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung anzunehmen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 81 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[4],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Europäische Union hat sich in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union zum Ziel gesetzt, den Schutz der Rechte des Kindes zu fördern. Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor dem widerrechtlichen Verbringen oder Zurückhalten sind ein wesentlicher Teil dieser Politik.

(2) Der Rat hat die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003[5] (im Folgenden „Brüssel-IIa-Verordnung“) erlassen, die darauf abzielt, Kinder vor den schädlichen Auswirkungen eines widerrechtlichen Verbringens oder Zurückhaltens zu schützen und Verfahren einzuführen, die ihre sofortige Rückkehr in den Staat ihres gewöhnlichen Aufenthalts sowie den Schutz des Umgangs- und des Sorgerechts sicherstellen.

(3) Die Brüssel-IIa-Verordnung ergänzt und bekräftigt das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (im Folgenden „Haager Übereinkommen von 1980“), mit dem auf internationaler Ebene ein System von Verpflichtungen und der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und zwischen den zentralen Behörden eingeführt wird und das darauf abzielt, die sofortige Rückkehr von widerrechtlich verbrachten oder zurückgehaltenen Kindern zu gewährleisten.

(4) Alle Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsstaaten des Haager Übereinkommens von 1980.

(5) Die Union bestärkt Drittstaaten darin, dem Haager Übereinkommen von 1980 beizutreten, und unterstützt die korrekte Umsetzung des Haager Übereinkommens von 1980 dadurch, dass sie neben den Mitgliedstaaten unter anderem an den Sitzungen der Spezialkommissionen teilnimmt, die regelmäßig von der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht organisiert werden.

---

4 ABl. C vom , S. .

5 Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1).

(6) Die beste Lösung für schwierige Fälle internationaler Kindesentführung könnte ein gemeinsamer Rechtsrahmen sein, der im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der Union und Drittstaaten Anwendung findet.

(7) Gemäß dem Haager Übereinkommen von 1980 gilt dieses zwischen dem beitretenden Staat und den Vertragsstaaten, die dessen Beitritt angenommen haben.

(8) Nach dem Haager Übereinkommen von 1980 können Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie die Union nicht Vertragspartei werden. Daher kann die Union weder diesem Übereinkommen beitreten noch eine Erklärung über die Annahme eines beitretenden Staates hinterlegen.

(9) Nach dem Gutachten 1/13 des Gerichtshofs der Europäischen Union fallen Erklärungen über die Annahme eines Beitritts zum Haager Übereinkommen von 1980 in die ausschließliche Außenkompetenz der Union.

(10) Die Philippinen haben ihre Urkunde über den Beitritt zum Haager Übereinkommen von 1980 am 16. März 2016 hinterlegt. Das Übereinkommen ist auf den Philippinen am 1. Juni 2016 in Kraft getreten.

(11) Aus einer Einschätzung der Lage auf den Philippinen ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Beitritt der Philippinen gemäß dem Haager Übereinkommen von 1980 im Interesse der Union annehmen können.

(12) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten daher ermächtigt werden, ihre Erklärung über die Annahme des Beitritts der Philippinen im Interesse der Union gemäß den Bestimmungen des vorliegenden Beschlusses zu hinterlegen.

(13) Irland ist durch die Brüssel-IIa-Verordnung gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses.

(14) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden hiermit ermächtigt, im Interesse der Union den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (im Folgenden „Haager Übereinkommen von 1980“) anzunehmen.

Die Mitgliedstaaten der Union hinterlegen im Interesse der Union bis spätestens [zwölf Monate nach dem Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses] folgende Erklärung über die Annahme des Beitritts der Philippinen zum Haager Übereinkommen von 1980:

„[MITGLIEDSTAAT (Name in Vollform)] erklärt, den Beitritt der Philippinen zum Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung gemäß dem Beschluss (EU) 2021/... des Rates anzunehmen.“

Die Mitgliedstaaten der Union unterrichten den Rat und die Kommission über die Hinterlegung ihrer jeweiligen Erklärung über die Annahme des Beitritts der Philippinen und übermitteln der Kommission den Wortlaut der Erklärung innerhalb von zwei Monaten ab deren Hinterlegung.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident