



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. März 2018
(OR. en)

7400/18

**Interinstitutionelles Dossier:
2018/0079 (NLE)**

**JAI 242
ASIM 26
CONUN 98
ONU 27
DEVGEN 40**

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. März 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 167 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES zur Ermächtigung der Kommission, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Namen der Europäischen Union zu genehmigen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 167 final.

Anl.: COM(2018) 167 final



Brüssel, den 21.3.2018
COM(2018) 167 final

2018/0079 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Kommission, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit den
Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Namen der
Europäischen Union zu genehmigen**

BEGRÜNDUNG

Gegenstand des Vorschlags

Dieser Vorschlag betrifft die Genehmigung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (im Folgenden „Globaler Pakt für Migration“) im Namen der Europäischen Union.

Der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration

Auf der Regierungskonferenz vom 10./11. Dezember 2018 in Marokko soll der Globale Pakt für Migration gemäß der Resolution 72/244 der VN-Generalversammlung vom 24. Dezember 2017 über die Modalitäten der Annahme des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration durch die Regierungskonferenz¹ angenommen werden.

In einer in hohem Maße interdependenten Welt kann das Thema der Migration nur von der internationalen Gemeinschaft als Ganzes wirksam angegangen werden. Migration ist ein globales Phänomen, das globale Lösungen erfordert, die den Grundsätzen der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung Rechnung tragen.

Im September 2016 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten² an und leitete damit offiziell die Ausarbeitung eines Globalen Pakts für Migration ein. Die New Yorker Erklärung ist ein Meilenstein auf dem Weg zur einer globalen Antwort auf Migration und Vertreibung. Sie wurde vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Migration vom 20. Oktober 2016³ begrüßt.

Seit 2016 ist die Union durch EU-weit abgestimmte Erklärungen, die ihre Delegationen in der Phase der Konsultation und Bestandsaufnahme abgeben, intensiv und kontinuierlich an der Ausarbeitung des Globalen Pakts für Migration beteiligt. Dank dieses koordinierten Vorgehens der EU ist ein Entwurf des Globalen Pakts für Migration entstanden, der weitgehend die Rechtsvorschriften und die Politik der EU widerspiegelt sowie das Ziel der Union, für gemeinsame Probleme multilaterale Lösungen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, zu finden.

In den vergangenen Jahren hat die Union eine umfassende, langfristige Migrationsstrategie entwickelt, die alle einschlägigen Aspekte erfasst – von der Rettung von Menschenleben, dem Schutz von Menschen in Not und der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung bis hin zur Unterstützung von vertriebenen Bevölkerungsgruppen in der ganzen Welt. Diese Strategie beruht auf Partnerschaft und einer engen Zusammenarbeit mit Partnerländern und -organisationen wie der Afrikanischen Union oder den Vereinten Nationen und ihren Agenturen. Für diesen umfassenden Ansatz sollte weltweit geworben werden.

In dem 2017 angenommenen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik⁴ heißt es, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten – wie in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten von 2016 gefordert – die Ausarbeitung der globalen Pakte der Vereinten Nationen für Migration und Flüchtlinge aktiv unterstützen werden.

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244

² <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

³ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

⁴ Gemeinsame Erklärung 2017/C 210/01 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission (ABl. C 210 vom 30.6.2017, S. 1).

Mit der Veröffentlichung des Vorentwurfs des Globalen Pakts für Migration am 5. Februar 2018 und des „Vorentwurfs plus“ am 5. März 2018 hat die letzte Verhandlungsphase begonnen, die in die Annahme des Globalen Pakts für Migration auf der Regierungskonferenz im Dezember 2018 in Marokko münden soll.

Am 10. Dezember 2018 soll der Globale Pakt für Migration anlässlich der Eröffnungsplenarsitzung der Regierungskonferenz im Namen der Union genehmigt werden.

Rechtsgrundlage

Nach Artikel 16 EUV gehört zu den Aufgaben des Rates die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge. Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit trägt die Union gemäß Artikel 208 AEUV bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.

Diese Ziele wurden vom Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung breit ausgelegt, zuletzt in seinem Urteil in der Rechtssache C-377/12, Kommission gegen Rat⁵. Darin stellt der Gerichtshof fest, das Thema der Migration (einschließlich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung) sei ein Aspekt der Entwicklungspolitik, wie sie im Europäischen Konsens definiert sei. Dem Konsens zufolge werden die EU und ihre Mitgliedstaaten die Ausarbeitung der globalen Pakte der Vereinten Nationen für Migration und Flüchtlinge – wie in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten von 2016 gefordert – aktiv unterstützen. In der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wurde anerkannt, dass die Migration ein vielschichtiges Phänomen ist, das mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer von besonderer Bedeutung ist.

Gemäß Artikel 79 Absatz 1 AEUV entwickelt die Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.

Für diese Zwecke werden Maßnahmen in folgenden Bereichen erlassen: Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten; Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen; illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.

Ferner können gemäß Artikel 79 Absatz 4 AEUV unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.

Der Globale Pakt für Migration gibt gemeinsame Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration vor.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juni 2014 in der Rechtssache C-377/12 (Kommission gegen Rat), ECLI:EU:C:2014:1903.

Die Rechtsgrundlage für die vorgeschlagenen Beschlüsse bilden somit Artikel 16 EUV in Verbindung mit den Artikeln 79 und 209 AEUV. Da im Einklang mit den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 zum EUV und zum AEUV Irland, das Vereinigte Königreich und Dänemark auf der Grundlage von Artikel 16 EUV und Artikel 79 AEUV nicht an der Annahme des Beschlusses teilnehmen, sind zur Genehmigung des Globalen Pakts für Migration im Namen der Union zwei getrennte Beschlüsse erforderlich, d. h. einer auf der Grundlage von Artikel 16 EUV und Artikel 79 AEUV und einer auf der Grundlage von Artikel 16 EUV und Artikel 209 AEUV.

Sonstige Aspekte

Der Globale Pakt für Migration begründet keine rechtlichen Verpflichtungen nach nationalem oder internationalem Recht und dient auch nicht diesem Zweck.

Um sicherzustellen, dass die Beschlüsse des Rates über die Genehmigung des Globalen Pakts für Migration in einer entscheidenden Phase der politischen Willensbildung erfolgen und dass die EU weiterhin aktiv an der Gestaltung des Paktes mitwirkt und auf die Genehmigung des Paktes Einfluss nimmt, damit sein endgültiger Wortlaut mit den Rechtsvorschriften und der Politik der EU in Einklang steht, wird ein Vorschlag unterbreitet, der ausnahmsweise die vorherige Genehmigung des Globalen Pakts für Migration durch den Rat ermöglicht.

Sollte der Globale Pakt für Migration, der der Regierungskonferenz vorgelegt wird, von dem diesem Beschluss beigefügten Wortlaut erheblich abweichen, wird sich die Europäische Kommission erneut an den Rat wenden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Namen der Europäischen Union zu genehmigen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 209,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, in dem die Befugnisse der Kommission aufgeführt sind, besagt insbesondere, dass die Kommission die Vertretung der Union nach außen wahrnimmt, außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen.
- (2) Nach Artikel 221 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sorgen die Delegationen der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen für die Vertretung der Union.
- (3) Nach Artikel 16 des Vertrags über die Europäische Union gehören die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge zu den Aufgaben des Rates. Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.
- (4) Nach Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union lässt sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.
- (5) Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit trägt die Union gemäß Artikel 208 AEUV bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung. Diese Ziele wurden vom Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung breit ausgelegt, zuletzt in seinem Urteil in der Rechtssache C-377/12, Kommission gegen

Rat⁶. Darin stellt der Gerichtshof fest, das Thema der Migration (einschließlich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung) sei ein Aspekt der Entwicklungspolitik, wie sie im Europäischen Konsens⁷ definiert sei.

- (6) In der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wird anerkannt, dass die Migration ein vielschichtiges Phänomen ist, das mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer von besonderer Bedeutung ist.
- (7) In dem 2017 angenommenen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik heißt es, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten – wie in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten von 2016 gefordert – die Ausarbeitung der globalen Pakte der Vereinten Nationen für Migration und Flüchtlinge aktiv unterstützen werden.
- (8) In einer in hohem Maße interdependenten Welt kann das Thema der Migration nur von der internationalen Gemeinschaft als Ganzes wirksam angegangen werden. Migration ist ein globales Phänomen, das globale Lösungen erfordert, die den Grundsätzen der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung Rechnung tragen.
- (9) Im September 2016 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten⁸ an und leitete damit offiziell die Ausarbeitung eines Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration („Globaler Pakt für Migration“) ein. Die New Yorker Erklärung ist ein Meilenstein auf dem Weg zur einer globalen Antwort auf Migration und Vertreibung. Sie wurde vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Migration vom 20. Oktober 2016⁹ begrüßt.
- (10) Der Globale Pakt für Migration begründet keine rechtlichen Verpflichtungen nach nationalem oder internationalem Recht und dient auch nicht diesem Zweck.
- (11) Seit 2016 ist die Union durch EU-weit abgestimmte Erklärungen, die ihre Delegationen in der Phase der Konsultation und Bestandsaufnahme abgeben, intensiv und kontinuierlich an der Ausarbeitung des Globalen Pakts für Migration beteiligt. Dank dieses koordinierten Vorgehens der EU ist ein Entwurf des Globalen Pakts für Migration entstanden, der weitgehend die Rechtsvorschriften und die Politik der EU widerspiegelt sowie das Ziel der Europäischen Union, für gemeinsame Probleme multilaterale Lösungen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, zu finden.
- (12) In den vergangenen Jahren hat die Union eine umfassende, langfristige Migrationsstrategie entwickelt, die alle einschlägigen Aspekte erfasst – von der Rettung von Menschenleben, dem Schutz von Menschen in Not und der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung bis hin zur Unterstützung von vertriebenen Bevölkerungsgruppen in der ganzen Welt. Diese Strategie beruht auf Partnerschaft und einer engen Zusammenarbeit mit Partnerländern und -organisationen wie der Afrikanischen Union oder den Vereinten Nationen und ihren Agenturen. Für diesen umfassenden Ansatz sollte weltweit geworben werden.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juni 2014 in der Rechtssache C-377/12 (Kommission gegen Rat), ECLI:EU:C:2014:1903.

⁷ Gemeinsame Erklärung 2017/C 210/01 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission (ABl. C 210 vom 30.6.2017, S. 1).

⁸ <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

- (13) Mit der Veröffentlichung des Vorentwurfs des Globalen Pakts für Migration am 5. Februar 2018 und des „Vorentwurfs plus“ am 5. März 2018 hat die letzte Verhandlungsphase begonnen, die in die Annahme des Globalen Pakts für Migration auf der Regierungskonferenz im Dezember 2018 in Marokko münden soll.
- (14) Am 10. Dezember 2018 soll der Globale Pakt für Migration anlässlich der Eröffnungsplenarsitzung der Regierungskonferenz im Namen der Union genehmigt werden.
- (15) Es liegt im Interesse der Union, zu einem erfolgreichen Ergebnis dieses Prozesses beizutragen, und es ist von entscheidender Bedeutung, dass die EU weiterhin einen einheitlichen Standpunkt vertritt, damit sichergestellt ist, dass der endgültige Wortlaut des Globalen Pakts für Migration mit den Rechtsvorschriften und der Politik der EU in Einklang steht.
- (16) Daher sollte die Ermächtigung für die Genehmigung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Hinblick auf die für den 10./11. Dezember 2018 geplante Regierungskonferenz erteilt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Einziges Artikel

Die Kommission wird ermächtigt, auf der Regierungskonferenz vom 10./11. Dezember 2018 in Marokko den diesem Beschluss beigefügten „Vorentwurf plus“ des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Namen der Union für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu genehmigen.

Sollte der Globale Pakt für Migration, der der Regierungskonferenz in Marokko am 10./11. Dezember 2018 vorgelegt wird, von dem diesem Beschluss beigefügten Wortlaut erheblich abweichen, wird sich die Europäische Kommission erneut an den Rat wenden.

Die Kommission und die EU-Delegation werden die Mitgliedstaaten regelmäßig unterrichten und sorgen für eine enge Zusammenarbeit.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*