

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Brandner, Jens Maier, Tobias Matthias Peterka, Roman Johannes Reusch und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/6189 –

Rechtliche Unverbindlichkeit des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung beabsichtigt nach Presseberichten, am 10. Dezember 2018 dem „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ der UN (nachfolgend „Migrationspakt“ bzw. „Pakt“) beizutreten (www.tagesspiegel.de/politik/auswaertiges-amt-sperret-sich-regierung-verschweigt-zugestaendnisse-beim-migrationspakt/23619872.html). Der Migrationspakt enthält in Nummer 7 folgende Bestimmung (Bezugnahme auf die deutsche Fassung: www.un.org/depts/german/migration/A.CONF.231.3.pdf):

„7. Dieser Globale Pakt stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar, der auf den Verpflichtungen aufbaut, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben. In der Erkenntnis, dass die Migrationsproblematik von keinem Staat allein bewältigt werden kann, fördert er die internationale Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren im Bereich der Migration und wahrt die Souveränität der Staaten und ihre völkerrechtlichen Pflichten“

In Nummer 15 des Migrationspakts heißt es unter Buchstabe c:

„c) Nationale Souveränität. Der Globale Pakt bekräftigt das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik selbst zu bestimmen, sowie ihr Vorrecht, die Migration innerhalb ihres Hoheitsbereichs in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht selbst zu regeln. Innerhalb ihres Hoheitsbereichs dürfen die Staaten zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden, einschließlich bei der Festlegung ihrer gesetzgeberischen und politischen Maßnahmen zur Umsetzung des Globalen Paktes, unter Berücksichtigung der verschiedenen nationalen Realitäten, Politiken, Prioritäten und Bestimmungen für Einreise, Aufenthalt und Arbeit und im Einklang mit dem Völkerrecht.“

In Presseberichten wird die Bundeskanzlerin mit folgenden Worten zum UN-Migrationspakt zitiert:

„[...] er ist rechtlich nicht bindend und deshalb steht Deutschland dazu“ (www.merkur.de/politik/falschmeldungen-ueber-migrationspakt-maas-ruegt-abstruse-verschwoerungstheorien-merkel-aeussert-sich-zr-10432947.html; www.tagesschau.de/ausland/merkel-polen-115.html).

1. Was versteht die Bundesregierung unter „rechtlich nicht bindend“ in Bezug auf den UN-Migrationspakt?

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen. Aus dem Globalen Pakt entstehen für Deutschland keine völkerrechtlichen Verpflichtungen.

2. Welche Bedeutung für die Bewertung des Pakts als „rechtlich nicht bindend“ misst die Bundesregierung dem Umstand bei, dass die Wendungen „verpflichten“ bzw. „Verpflichtung“ 87-mal im Vertragstext erscheinen?
3. Welche Bedeutung für die Bewertung des Pakts als „rechtlich nicht bindend“ misst die Bundesregierung den Formulierungen „[...] der auf den Verpflichtungen aufbaut, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben“ sowie „[...] und ihre völkerrechtlichen Pflichten“ in Nummer 7 des Pakts zu?
4. Welche Bedeutung für die Bewertung des Pakts als „rechtlich nicht bindend“ misst die Bundesregierung den Formulierungen „[...] in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ und „[...] und im Einklang mit dem Völkerrecht“ in Nummer 15 Buchstabe c des Pakts zu?

Gehört zum „Völkerrecht“ gemäß dieser Formulierung nach Ansicht der Bundesregierung auch der Migrationspakt?

Die Fragen 2 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/6050 verwiesen.

5. Ist nach Ansicht der Bundesregierung auszuschließen, dass die in den Fragen 3 und 4 zitierten Formulierungen in Zukunft durch Gerichte, Völkerrechtsexperten o. Ä. in einer Weise ausgelegt werden, wonach damit die jeweils vorangestellten Aussagen, die die Unverbindlichkeit des Migrationspaktes zum Ausdruck bringen sollen („[...] einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“, „[...] bekräftigt das souveräne Recht der Staaten [...]“) in ihrer Wirkung eingeschränkt werden?

Es wird auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 9 und 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/6050 verwiesen.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit, dass der UN-Migrationspakt, obwohl nach Ansicht der Bundesregierung als politische Selbstverpflichtung ohne Verpflichtung gegenüber anderen Staaten konzipiert („Soft Law“), nach Jahren zu bindendem Völkergewohnheitsrecht wird?

Es wird auf die Antwort des Auswärtigen Amtes vom 13. November 2018 auf die Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar auf Bundestagsdrucksache 19/5815 verwiesen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit, dass deutsche Gerichte nach dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Migrationspakt bei der Anwendung deutscher Gesetze z. B. aus dem Bereich Asyl- und Einwanderungsrecht zu der Auslegung gelangen, unabhängig von der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit des Migrationspakts könne der deutsche Gesetzgeber jedenfalls nicht so verstanden werden, dass er hinter den internationalen menschenrechtlichen Standards, die durch den Migrationspakt gesetzt werden, zurückbleiben will?

Die Bundesregierung äußert sich grundsätzlich nicht zu hypothetischen Fragestellungen und spekuliert auch nicht über mögliche zukünftige Argumentationsstränge deutscher Gerichte. Diese sind gemäß Grundgesetz an Gesetz und Recht gebunden; beides stellt der Globale Pakt gerade nicht dar. Im Übrigen setzt der Globale Pakt als rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen keine menschenrechtlichen Standards.

8. Mit welchen Maßnahmen gedenkt die Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit auszuschließen, dass der als „rechtlich nicht bindend“ geschlossene Migrationspakt durch Entwicklungen wie in den Fragen 6 und 7 beschrieben im Nachhinein die Souveränität Deutschlands beschränkt, Fragen der Migration ggf. abweichend zum Inhalt des Migrationspakts gesetzlich zu regeln?

Die Wahrung nationaler Souveränität ist ein Leitprinzip des Globalen Pakts. Nationale Hoheitsrechte werden weder eingeschränkt noch übertragen. Eine solche Hoheitsrechtsübertragung ist gemäß Artikel 24 Absatz 1 GG nur durch Gesetz möglich.

