

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/6364 –

Global Compact for Migration und der Zugang von Migranten zu „Grundleistungen“ und „Sozialschutz“

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, im Folgenden: GCM), der am 10./11. Dezember 2018 in Marrakesch unterzeichnet werden soll, wird als Ziel 15 die Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu sogenannten Grundleistungen angeführt, und dazu werden auch durchzuführende Maßnahmen formuliert.

Unter Ziel 15, Nummer 31 des GCM wird angeführt, dass allen Migranten, ungeachtet ihres Migrationsstatus, ein sicherer Zugang zu „Grundleistungen“ zu gewähren sei. Der Pakt widerspricht sich aus Sicht der Fragesteller wenige Zeilen später selbst, denn gemäß Nummer 31 a) GCM ist eine unterschiedliche Leistungserbringung aufgrund des Migrationsstatus doch möglich. Nach Ziel 4, Nummer 20 f) des GCM ist wiederum Migranten, die ihre Staatsangehörigkeit oder rechtliche Identität nicht nachweisen können, der Zugang zu „Grundleistungen“ nicht zu verwehren. Nach dem Pakt ist gemäß Nummer 31 a) GCM der Zugang zu „Grundleistungen“ durch Gesetze und Maßnahmen sicherzustellen, so dass keine Diskriminierung von Migranten aufgrund verschiedener Kriterien erfolgt; dabei werden u. a. angeführt das „Vermögen“, jedoch ohne jede weitere Differenzierung dazu, die „Sprache“ sowie auch „aus anderen Gründen“. Nach Nummer 31 d) des GCM sollen unabhängige Institutionen auf nationaler und lokaler Ebene, wie etwa „nationale Menschenrechtsorganisationen“, eingerichtet bzw. beauftragt werden, welche u. a. auch den Zugang zu Rechtsbehelfen erleichtern sollen. Gemäß Nummer 31 e) des GCM sollen im Gesundheitswesen u. a. Kommunikationshindernisse abgebaut werden und die Leistungserbringer in „kultureller Sensibilität“ geschult werden.

In Ziel 22 des GCM wird die Schaffung zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen angeführt. Nach Nummer 38 GCM erfolgt eine Verpflichtung, Arbeitsmigranten aller Qualifikationsniveaus dabei zu helfen, in den Zielländern Zugang zu „Sozialschutz“ zu erhalten und von der Übertragbarkeit geltender Sozialversicherungs- und erworbener Leistungsansprüche in ihren Herkunftsländern oder bei Entschluss zur Aufnahme einer Beschäftigung in einem anderen Land zu profitieren.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 27. Dezember 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung wiederholt an dieser Stelle, dass der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration ein völkerrechtlich nicht-bindendes Dokument ist und verweist diesbezüglich auf ihre Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/5394. Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration ist kein völkerrechtlicher Vertrag, der in Deutschland gesetzlich umgesetzt werden muss.

Es gibt verschiedene Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit: einerseits völkerrechtlich verbindliche Verträge – wie z. B. Menschenrechtsverträge, Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und andere multi- oder bilaterale Abkommen und Vereinbarungen. Und es gibt andererseits politische Absichtserklärungen – wie beispielsweise einige Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Abschlusserklärungen von Regierungschefs auf einem G20-Treffen oder den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration. Ohne diese Instrumente wäre internationale Zusammenarbeit zwischen Staaten nicht möglich. Denn nicht alles kann und muss auch völkerrechtlich in einem Vertrag festgeschrieben werden.

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration legt in der Präambel und den Leitprinzipien eindeutig fest, dass er einen „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“ darstellt. Daher ist er auch nicht wie nationales Recht zu behandeln.

1. Wie sind nach Auffassung der Bundesregierung reguläre und irreguläre Migration bzw. reguläre und irreguläre Migranten im Sinne des GCM zu definieren?

Staaten haben das souveräne Recht, ihre Migrationspolitik im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht selbst zu bestimmen. Darunter fällt auch die Definition von regulärem und irregulärem Migrationsstatus innerhalb ihres Hoheitsbereichs. Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration bekräftigt dies.

2. Wie sind nach Auffassung der Bundesregierung die im Ziel 15 unter Nummer 31 GCM angeführten „Grundleistungen“ definiert und im welchem Verhältnis stehen diese Leistungen zu den Leistungen des AsylbLG und den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und SGB XII?

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration ändert nicht das Sozialgesetzbuch oder das Asylbewerberleistungsgesetz und kann nicht als Grundlage für Ansprüche aus diesen oder anderen Gesetzen herangezogen werden. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Ist nach Auffassung der Bundesregierung der unter Ziel 15, Nummer 31 GCM angeführte Zugang zu „Grundleistungen“ für Migranten, völlig unabhängig von ihrem jeweiligen Migrationsstatus, ein Menschenrecht?
4. Ist nach Auffassung der Bundesregierung gemäß Nummer 31 GCM auch irregulären bzw. nichtregulären Migranten ein sicherer Zugang zu „Grundleistungen“ zu gewähren?

Wenn ja, ist anknüpfend an den jeweiligen Migrationsstatus eine Beschränkung der „Grundleistungen“ auf das „im Einzelfall unabweisbar Gebotene“ möglich?

5. Ist nach Auffassung der Bundesregierung, soweit gemäß Nummer 20 f GCM Migranten, die ihre Staatsangehörigkeit oder rechtliche Identität nicht nachweisen können und denen der Zugang zu „Grundleistungen“ nicht verwehrt werden kann, eine Beschränkung der „Grundleistungen“ auf das „im Einzelfall unabweisbar Gebotene“ möglich?

Die Fragen 3 bis 5 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

6. Ist nach Auffassung der Bundesregierung, soweit gemäß Nummer 20 f GCM Migranten, die ihre Staatsangehörigkeit oder rechtliche Identität nicht nachweisen können und denen der Zugang zu „Grundleistungen“ nicht verwehrt werden kann, eine nach Ansicht der Fragesteller bestehende Inländerdiskriminierung anzunehmen, als dass bei den deutschen Staatsangehörigen bei erstmaliger Antragsstellung zu Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) eine Leistungsgewährung i. d. R. erst bei Nachweis der Identität erfolgt und ggf. auch eine Versagung bei fehlender Mitwirkung erfolgt (§ 60, 66 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch – SGB I)?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Fragesteller nicht und verweist auf die Vorbemerkung. Ob Migrantinnen und Migranten einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) haben, richtet sich nach deutschem Recht. Damit richtet es sich für Migrantinnen und Migranten, soweit sie nicht nach den gesetzlichen Bestimmungen vom Leistungsbezug ausgenommen sind, nach denselben Voraussetzungen wie für deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.

7. Ist nach Auffassung der Bundesregierung, soweit gemäß Nummer 31 GCM auch irregulären bzw. nicht regulären Migranten ein sicherer Zugang zu „Grundleistungen“ zu gewähren sein soll, eine Beschränkung der „Grundleistungen“ auf das „im Einzelfall unabweisbar Gebotene“ bzw. auch eine Beschränkung auf „Null-Leistungen“ möglich, wenn
 - a) eine fehlende Mitwirkung des Migranten im Zusammenhang mit dem Migrationsstatus vorliegt,
 - b) eine wiederholte Pflichtverletzung des Migranten im Zusammenhang mit dem Migrationsstatus vorliegt,
 - c) eine strafrechtliche Verurteilung des Migranten vorliegt?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung das nach Ansicht der Fragesteller bestehende Vorliegen einer Inländerdiskriminierung, als dass nach Nummer 31 GCM auch irregulären bzw. nicht regulären Migranten ein sicherer Zugang zu „Grundleistungen“ zu gewähren sein soll, deutschen Staatsangehörigen jedoch als Folge fehlender Mitwirkung Sozialleistungen vollständig versagt bzw. entzogen werden können (§ 66 SGB I) und bei wiederholten Pflichtverletzungen gegenüber SGB II – Leistungsempfänger gemäß § 31 a SGB II eine Minderung des Leistungsanspruches bis auf „Null-Leistungen“ möglich ist (Gewährung eingeschränkter Sachleistungen nur auf Antrag)?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Fragesteller nicht. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

9. Inwieweit will die Bundesregierung gegenüber Migranten den sog. sozialhilferechtlichen Nachranggrundsatz (§ 7 Absatz 1 und Absatz 5 des Asylbewerberleistungsgesetzes – AsylbLG, § 2 SGB XII bzw. § 3 Absatz 3 SGB II) sicherstellen, als gemäß Nummer 31 a) des GCM keine Diskriminierung nach dem „Vermögen“ erfolgen soll und dieses „Vermögen“ nicht berücksichtigt wird?

Wie beurteilt die Bundesregierung insoweit das Vorliegen einer Inländerdiskriminierung, als dass bei deutschen Staatsangehörigen vorhandenes Vermögen oberhalb der Schonvermögensgrenzen berücksichtigt wird?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu Frage 6 werden verwiesen.

10. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung der in Nummer 31 a) des GCM angeführte Diskriminierungsgrund „Sprache“ auszulegen, und wäre nach Auffassung der Bundesregierung zur Vermeidung einer Diskriminierung auch die Zurverfügungstellung von Anträgen und Hinweisblättern in der jeweiligen Herkunftssprache sowie auch die Stellung eines kostenlosen Dolmetschers geboten?
11. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung der in Nummer 31 a) des GCM im Zusammenhang mit Diskriminierung angeführte unbestimmte Rechtsbegriff „aus anderen Gründen“ auszulegen?
12. Sollen nach Auffassung der Bundesregierung die nach der Bestimmung der Nummer 31 d) des GCM mit der Aufgabe einer Erleichterung des Zugangs zu Rechtsbehelfen beauftragten Institutionen wie „Menschenrechtsorganisationen“ künftig selbständig außergerichtliche Rechtsdienstleistungen erbringen, und inwieweit wäre davon das Rechtsdienstleistungsgesetz berührt?
13. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung der in Nummer 31 e) des GCM angeführte Abbau von Kommunikationshindernissen im Gesundheitswesen zu verstehen, und ist damit in der Konsequenz auch die Stellung eines kostenlosen Dolmetschers verbunden?
14. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung der in Nummer 31 e) des GCM angeführte unbestimmte Rechtsbegriff „kultureller Sensibilität“ der Leistungserbringer des Gesundheitswesens zu verstehen?

Die Fragen 10 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

15. Inwieweit wurde von Seiten der Bundesregierung hinsichtlich des Ziels 15 des GCM, des Zugangs von Migranten zu „Grundleistungen“ des Ziellandes, ein Vorbehalt hinsichtlich der Finanzier- und Machbarkeit verhandelt, bzw. warum wurde ein solcher Vorbehalt letztlich nicht eingestellt?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksachen 19/5394 sowie 19/6343 verwiesen. Zudem teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller nicht und verweist zusätzlich auf die Vorbemerkung der Bundesregierung.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung in Bezug auf den uneingeschränkten Zugang zu „Grundleistungen“ im Sinne von Nummer 31 des GCM die Sogwirkung für eine Migration insbesondere nicht qualifizierter Migranten nach Deutschland?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Fragesteller nicht. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

17. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung der in Nummer 38 des GCM angeführte „Sozialschutz“ und „soziale Basisschutz“ definiert?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

18. Sind nach Auffassung der Bundesregierung mit den in Nummer 38 des GCM angeführten Arbeitsmigranten aller Qualifizierungsniveaus auch Migranten ohne jeden Berufsabschluss und sonstige berufliche Qualifizierung sowie auch Arbeitsmigranten ohne einen Schulabschluss einschließlich Analphabeten erfasst?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die im GCM getroffene Begrifflichkeit zu definieren.

19. Inwieweit werden nach Auffassung der Bundesregierung durch den GCM und insbesondere die Bestimmungen zu Nummer 38 des GCM die Interessen der Versichertengemeinschaften der gesetzlichen Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherungen und der gesetzlichen Unfallversicherung berührt?

Die Bundesregierung sieht hier keinen Zusammenhang. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

20. Inwieweit wurden durch die Bundesregierung bei den Verhandlungen zum Ziel 22 des GCM auch die Sozialversicherungen – insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung die Deutsche Rentenversicherung, für die Arbeitslosenversicherung die Bundesagentur für Arbeit, für die gesetzliche Krankenversicherung der Spitzenverband der GKV und für die Unfallversicherung der DGUV (Spitzenverband) – einbezogen bzw. zumindest angehört?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Fragesteller nicht, dass Ziel 22 des Globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration eine Belastung der genannten Träger beziehungsweise Versicherungen mit sich brächte. Es war daher nicht erforderlich, die Träger in die Verhandlungen einzubeziehen. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung in Bezug auf den Zugang zu „Sozialschutz“ bzw. „sozialen Basisschutz“ im Sinne von Nummer 38 des GCM die Sogwirkung für eine Migration insbesondere nicht qualifizierter Migranten nach Deutschland?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Fragesteller nicht. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

