

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/2343 –

Die Verhandlungen um den UN-Migrations- und den UN-Flüchtlingspakt

Vorbemerkung der Fragesteller

Erstmals seit Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) im Jahr 1951 setzen sich derzeit bei den Vereinten Nationen (UN) in New York über 150 Staaten mit der Frage auseinander, wie sie mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen umgehen wollen. Auf dem Gipfel selbst wurde im September 2016 die „Deklaration für Flüchtlinge und Migranten“ angenommen (an deren Erarbeitung bereits viele zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden waren). Diese Erklärung enthält eine Vielzahl von grundsätzlichen Selbstverpflichtungen der Staaten bezüglich der Flucht- und Wanderungsbewegungen sowie zu den Menschenrechten von Flüchtlingen und Zuwanderungswilligen. Sie enthält auch ein klares Bekenntnis zu den internationalen Verpflichtungen der Staaten im Kontext von Flucht und Migration aus der GFK und den Menschenrechten.

Der Gipfel setzte aber auch den Startpunkt für die Aushandlung zweier globaler Pakte:

- Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration (im Folgenden: GCM): In Anknüpfung an das in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankerte „Nachhaltigkeitsziel 10.7“ (Erleichterung geordneter, sicherer, regulärer und verantwortungsvoller Migration und Mobilität von Menschen) soll dieser Pakt den Rahmen für eine umfassende internationale Kooperation zu Migration und Mobilität abstecken.
- Der Globale Pakt für Flüchtlinge (im Folgenden GCR): Hier soll ein koordinierter Mechanismus für Situationen großer Fluchtbewegungen entwickelt werden. Dieser Reaktionsmechanismus soll – auf Grundlage der GFK – das Prinzip der internationalen Verantwortungsteilung stärken, und hier insbesondere das Instrument der aktiven Flüchtlingsaufnahme (Resettlement) fördern, das durch das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) organisiert wird. Damit soll die bislang weltweit sehr ungleiche Verteilung der Lasten von Fluchtbewegungen, insbesondere zwischen den Ländern des Südens und des Nordens, abgemildert werden.

Sowohl der GCM, als auch der GCR sollen und werden rechtlich nicht bindend und damit keine völkerrechtlichen Verträge im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes sein.

Vom 30. April 2018 datiert der inzwischen zweite – vom UNHCR vorlegte – Entwurf für den GCR (www.unhcr.org/5ae758d07). Demnach soll der Pakt aus zwei Elementen bestehen:

- einem mit der New York Deklaration bereits beschlossenen „Comprehensive Refugee Response Framework“ (CRRF), das Grundsätze für die Zusammenarbeit in Zeiten hoher Flüchtlingsaufkommen enthält und
- einem „Programme of Action“, das den CRRF konkretisieren soll.

Ende März 2018 wurde zudem die aktuelle Fassung für den GCM veröffentlicht (https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180326_draft_rev1_final.pdf).

Dieser enthält acht Leitprinzipien und 22 Ziele. Auffallend ist hier, dass in diesem Entwurf ein sog. rechtebasierter Ansatz verfolgt wird – so wie das die Bundesregierung in ihrer „Nachhaltigkeitsstrategie“ auch als Programm verkündet hat: „Die Bundesregierung unterstützt politisch und finanziell rechtebasierte Ansätze in Form von völkerrechtlichen Normen und Leitlinien“ (Bundestagsdrucksache 18/10910, S. 60). Genau diesen Ansatz („Migration rechtebasiert & entwicklungsorientiert gestalten“) hatten auch 20 deutsche NGOs in ihrem 2017 beschlossenen Positionspapier zu dem damals in Berlin tagenden „Global Forum on Migration and Development“ von der Bundesregierung gefordert.

Die Bundesregierung hatte im November 2017 dem Deutschen Bundestag intern ihre Anliegen im Hinblick auf den GCM dargelegt. Eine entsprechende Schwerpunktsetzung der Bundesregierung mit Blick auf den GCR ist den Fragestellern nicht bekannt.

Demgegenüber aber haben internationale NGOs (unter ihnen die Caritas, Brot für die Welt oder Terre des Hommes) einen 10-Punkte-Plan mit klaren – menschenrechtsbasierten – Forderungen an die verhandlungsführenden Staaten gerichtet („Ten Acts for the Global Compact“; www.madenetwork.org/sites/default/files/Civil%20Society%20-%20Now%20and%20How%20TEN%20Acts_%20English.pdf).

Bei den Verhandlungen in New York sollen seitens der EU-Staaten keine Einzelpositionen der Mitgliedstaaten, sondern eine vereinheitlichte EU-Position vertreten werden. Das Problem hier: Die ungarische Regierung unter Viktor Orban hat beschlossen, den GCM rundweg abzulehnen (Deutscher Bundestag, Europa-Dokumentation, Dok-Nr. 110/2018). Damit ist aber die Positionsfindung der EU insgesamt blockiert.

Erschwerend kommt hinzu, dass auch US-Präsident Donald Trump verkündet hat, sich zumindest an den Verhandlungen um den GCM nicht mehr zu beteiligen (www.nytimes.com/2017/12/03/world/americas/united-nations-migration-pact.html).

Beide Pakt-Entwürfe sollen in zwischenstaatlichen Verhandlungen bis Juli 2018 beraten werden. Im Dezember 2018 sollen sie dann auf einer UN-Konferenz beschlossen werden.

Doch jüngst wandten sich die an dem o. g. 10-Punkte-Plan beteiligten NGOs mit einem offenen Brief an die Öffentlichkeit, dass die Gefahr besteht, dass die Verhandlungsführung einiger Delegationen zum einen dazu führen könnte, den o. g. rechtebasierten Ansatz zu untergraben – und (aufgrund fehlender Kohärenz zwischen GCM und GCR) möglicherweise Schutzlücken entstehen könnten (<http://madenetwork.org/latest-news/sign-civil-society-open-letter-un-member-states-global-compact-migration?hp>).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Wie in der Vorbemerkung der Fragesteller zutreffend dargelegt, wurde die Aushandlung eines globalen Migrationspaktes („Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, GCM) im September 2016 von den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VNMS) in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten („New York Declaration for Refugees and Migrants“) beschlossen. Der GCM soll rechtlich nicht bindend und damit kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG sein. Nationale Hoheitsrechte werden durch den GCM weder eingeschränkt noch übertragen. Rechtliche Verpflichtungen werden nicht begründet.

Zur Erarbeitung des GCM haben bis Oktober 2017 sechs thematische Sitzungen stattgefunden, bei denen die VNMS, Organisationen der Vereinten Nationen und zahlreiche nicht-staatliche Akteure verschiedene inhaltliche Schwerpunkte eines künftigen GCM diskutierten. Im Dezember 2017 wurde in Mexiko eine Bestandsaufnahme-Konferenz zum GCM durchgeführt, um das bisher Erreichte zu sichten und zu bewerten. Aufbauend auf den Konferenzergebnissen und Inhalten des ergänzenden Berichts des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VNGS) vom 11. Januar 2018 haben die beiden Leiter der Ständigen Vertretung Mexikos und der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York als Ko-Fazilitatoren des Gesamtprozesses am 5. Februar 2018 einen Erstentwurf des GCM vorgestellt. Dieser bildet die Grundlage für die zwischenstaatlichen Verhandlungen in New York, die im Februar 2018 begonnen haben und bis Mitte Juli 2018 abgeschlossen sein sollen. Am 28. Mai 2018 wurde von den Ko-Fazilitatoren eine aktualisierte Textfassung vorgestellt (www.refugeesmigrants.un.org). Die formelle Annahme des Textes soll im Dezember 2018 auf einer Gipfelkonferenz erfolgen.

Analog zum GCM wurde mit der New Yorker Erklärung der Prozess zur Erarbeitung und Annahme des Globalen Pakts für Flüchtlinge („Global Compact on Refugees“, GCR) eingeleitet. Der GCR baut auf Anhang 1 der New Yorker Erklärung, dem Umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen („Comprehensive Refugee Response Framework“, CRRF), auf. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen („United Nations High Commissioner for Refugees“, UNHCR) wurde mit der Ausarbeitung des GCR beauftragt. Der GCR soll rechtlich nicht bindend und damit kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG sein. Nationale Hoheitsrechte werden durch den GCR weder eingeschränkt noch übertragen. Rechtliche Verpflichtungen werden nicht begründet.

Zur Erarbeitung des GCR haben bis Oktober 2017 sechs thematische Sitzungen stattgefunden, bei denen die VNMS, Organisationen der Vereinten Nationen und zahlreiche nicht-staatliche Akteure verschiedene inhaltliche Schwerpunkte eines künftigen GCR diskutierten. Im Dezember 2017 widmete sich der jährliche Schutzdialog des UNHCR in Genf einer Bestandsaufnahme der thematischen Sitzungen des GCR.

Darauf aufbauend legte UNHCR am 31. Januar 2018 einen Erstentwurf des GCR vor. Dieser bildet die Grundlage für die formellen Konsultationen in Genf. Gegenstand der Konsultationen, die im Februar 2018 begonnen haben und bis Juli 2018 abgeschlossen sein sollen, ist die Operationalisierung des CRRF. Die formelle Annahme soll über die jährliche Resolution betreffend „Office of the United Nations High Commissioner for Refugees“ im Dezember 2018 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VNGV) erfolgen.

Es wird darauf hingewiesen, dass angesichts der laufenden GCM-Verhandlungen bzw. GCR-Konsultationen einzelne Fragen derzeit nicht abschließend beantwortet werden können.

UN-Migrationspakt

1. Welche Aspekte des ursprünglichen sog. Zero-Draft des GCM unterstützt die Bundesregierung, und welche Aspekte dessen möchte sie verändern?

Der GCM zielt auf eine Stärkung sicherer, geordneter und regulärer Migration sowie die Verminderung irregulärer Migration. Den Ko-Fazilitatoren ist es im Februar 2018 gelungen, mit ihrem Erstentwurf einen ausgewogenen und die unterschiedlichen Interessen der VN-Mitgliedstaaten berücksichtigenden Text als Grundlage für die Verhandlungen vorzulegen. Die Bundesregierung unterstützt die genannte Zielsetzung und setzt sich in den GCM-Verhandlungen für einen Textentwurf ein, der die berechtigten Interessen der Herkunfts-, Transit- und Ziel-länder sowie Migrantinnen und Migranten adäquat abbildet. Gegenstand der Verhandlungen ist im Übrigen nicht mehr der ursprüngliche „zero draft“, sondern eine zweite, fortgeschriebene Textfassung.

- a) Wird der darin entwickelte rechtebasierte Ansatz von der Bundesregierung – quasi als konsequente Umsetzung ihrer eigenen „Nachhaltigkeitsstrategie“ (s. o.) – unterstützt, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- b) Welche signifikanten Änderungen enthält der neue GCM-Entwurf vom 26. März 2018 gegenüber dem Ursprungsentwurf (z. B. mit Blick auf den o. g. rechtebasierten Ansatz des GCM), und wie bewertet die Bundesregierung diese Weiterentwicklung des GCM-Entwurfs?

Im Ergebnis der laufenden Verhandlungsrunden wird der Text des GCM-Entwurfs fortlaufend aktualisiert; die Bundesregierung kann sich zu laufenden Verhandlungsprozessen und einer Bewertung von Änderungen in früheren Textfassungen nicht äußern. Aktuelle Grundlage der Verhandlungen ist die Textfassung vom 28. Mai 2018 (abrufbar auf der Webseite www.refugeesmigrants.un.org).

2. Zählt für die Bundesregierung zu den nationalen Instrumenten zur „Verbesserung legaler Einwanderungsmöglichkeiten“ (GCM-Zielbestimmung Nr. 5) auch eine Verbesserung der nationalen einwanderungsrechtlichen Vorschriften (wie z. B. ein neues Einwanderungsgesetz), und wenn ja, welche bislang restriktiven Vorschriften möchte die Bundesregierung in welcher Form ändern?

Und wenn nein, warum nicht?

Für die Bundesregierung zählt zu den nationalen Instrumenten „zur Verbesserung legaler Einwanderungsmöglichkeiten“ auch die Verbesserung der nationalen einwanderungsrechtlichen Vorschriften. Dabei verfügt Deutschland bereits über ein sehr ausdifferenziertes und für den Bereich der Hochqualifizierten auch im internationalen Vergleich sehr liberales System. Entsprechend der Vorgaben aus dem

Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 wird die Bundesregierung ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz erarbeiten und verbesserte Möglichkeiten für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte schaffen. Dafür sollen die bestehenden Regelungen zur Erwerbsmigration dem volkswirtschaftlichem Bedarf geöffnet und transparenter gestaltet werden.

3. Welche Maßnahmen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten vor Diskriminierung (beim Zugang zum Aufnahmeland bzw. beim Aufenthalt im Zielland) enthält der jetzige GCM-Entwurf, und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Welche Maßnahmen sind in den GCM-Entwürfen bislang vorgesehen zum Schutz von Frauen, Mädchen, besonders Schutzbedürftigen und LGBTTIQ-Personen vor geschlechtsbasierter Diskriminierung und sexualisierter Gewalt, und welche dieser Maßnahmen werden von der Bundesregierung unterstützt?

Die Bundesregierung vertritt die Position, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie die besondere Berücksichtigung der Rechte marginalisierter und vulnerabler Personengruppen zentrales Leitprinzip ist. Dazu gehören unter anderem begleitete und unbegleitete Kinder, Jugendliche, Mädchen, ältere Migrantinnen und Migranten, Betroffene (geschlechterbasierter) Diskriminierung und Gewalt, Opfer von Menschenhandel und Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen. Der besondere Schutz von Frauen und Mädchen wird themenübergreifend sichergestellt. Der jeweils aktuelle Text des GCM-Entwurfs kann auf der Webseite www.refugeemigrants.un.org eingesehen werden.

4. Durch welche konkreten Maßnahmen sollen die „Förderung von Geschlechtergerechtigkeit bzw. des Empowerment von Migrantinnen als horizontaler Ansatz“ im GCM verankert werden (vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 8), und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Die Bundesregierung setzt sich in den laufenden GCM-Verhandlungen für die Beibehaltung des Querschnittsthemas und Leitprinzips „Förderung von Geschlechtergerechtigkeit beziehungsweise des Empowerment von Migrantinnen“ ein. Die Bundesregierung unterstützt das durchgängige Bekenntnis im GCM zur Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte von Migration in all ihren Dimensionen.

5. Durch welche konkreten Maßnahmen sollen die Themen des sog. brain drain bzw. des „brain gain“ – also die Sicherstellung einer auch aus Sicht der Herkunftsländer nachhaltigen Form der Arbeitsmigration – angemessen im GCM verankert werden (vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 14), und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass reguläre Bildungs- und Erwerbsmigration für Herkunfts-, Transit- und Zielländer ein positives Potenzial entfalten kann, indem etwa die berufliche Aus- und Fortbildung in Entwicklungsländern verbessert wird, Fachkräftengpässe in Aufnahme-ländern verringert und fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten in Herkunftsländern kompensiert werden können. Angebote im Bereich der regulären Bildungs- und Erwerbsmigration

sind daher ein wichtiges Instrument der Migrationspolitik. Ziel des Migrationspakts ist es, Wege aufzuzeigen, die eine sichere, geordnete und reguläre sowie entwicklungsorientierte Arbeitsmigration unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer ermöglicht. Dies steht zudem im Einklang mit Ziel 10.7 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen.

6. Welche der von der EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. März 2018 vorgeschlagenen Maßnahmen für eine bessere Verzahnung von globaler Migration und der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. KOM (2018) 167) werden nach Kenntnis der Bundesregierung seitens der EU in die Verhandlungen des EU-Migrationspaktes eingespeist, und welche Haltung vertritt die Bundesregierung bezüglich der Verzahnung dieser beiden Politikbereiche?

Die Bundesregierung unterstützt Anstrengungen, migrationsrelevante Aspekte der Agenda 2030 mit Blick auf den Migrationspakt zu stärken. In der Agenda 2030 sowie in der New Yorker Erklärung werden Migrantinnen und Migranten als wichtige Entwicklungsakteure definiert und dementsprechend bringt sich die Bundesregierung in die Verhandlungen mit einem entwicklungsorientierten Migrationsansatz ein.

7. Inwieweit spielt in den Verhandlungen des GCM die Bekämpfung von strukturellen Fluchtursachen nach Kenntnis der Bundesregierung eine Rolle?

Strukturelle Migrationsursachen waren Gegenstand intensiver Diskussionen im Rahmen des GCM-Prozesses, unter anderem während der thematischen Sitzung vom 22. und 23. Mai 2017 in New York. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind Grundlage der aktuellen Verhandlungen. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, strukturelle Migrationsursachen wie mangelnde sozio-ökonomische Perspektiven, Korruption und mangelhafte Regierungsführung in einem Gesamtansatz zu mindern und die positiven Effekte regulärer Migration zu stärken. Weitere Hintergründe sind auf der Webseite www.refugeesmigrants.un.org einsehbar.

- a) Wurden bzw. werden in den GCM-Verhandlungen nach Kenntnis der Bundesregierung auch Maßnahmen diskutiert, die bei der Politik der Industriestaaten ansetzen und deren Ziel es ist, den Verlust der Lebensgrundlagen von Menschen (z. B. durch unfaire Handelsstrukturen, entwicklungsschädliche Agrarexporte, Klimawandel, Steuerflucht, Menschenrechtsverletzungen entlang der globalen Wertschöpfungs- und Lieferkette) abzumildern, und um so zu verhindern, dass Menschen aus strukturellen Gründen ihre Heimat verlassen müssen?

Wenn ja, welche Vorschläge wurden bzw. werden in den GCM-Verhandlungen besprochen?

Wenn nein, warum nicht?

Ein Ziel des GCM ist es, die internationale Kooperation in Migrationsfragen zu verbessern, um zu sicherer, geordneter und regulärer Migration beizutragen. Dabei wird nicht nach Entwicklungsstand der Länder unterschieden. Es gilt das Prinzip der Verantwortungsteilung.

- b) Werden die vollständige Umsetzung der SDGs (= Sustainable Development Goals) und des Pariser Klimaabkommens nach Kenntnis der Bundesregierung in den Verhandlungen zum GCM berücksichtigt?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, warum nicht?

Mit dem GCM sollen unter anderem die migrationsbezogenen Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, insbesondere das Ziel 10.7, umgesetzt werden. Der aktuelle Textentwurf trägt der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen sowie deren Umsetzungen Rechnung.

8. Spielten in den Gesprächen um den GCM nach Kenntnis der Bundesregierung auch solche Vorschläge eine Rolle, ob und in welcher Form sogenannten Klimaflüchtlingen ein fester Status nach internationalem Recht gesichert werden könnte?

Wenn ja, welche Vorschläge wurden bzw. werden in den GCM-Verhandlungen besprochen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Schaffung eines neuen völkerrechtlichen Schutzstatus für Personen, die durch Naturkatastrophen und die Folgen des Klimawandels vertrieben werden, ist im Rahmen des GCM und GCR nicht vorgesehen.

Die Bundesregierung setzt sich jedoch durch humanitäre und entwicklungspolitische Ansätze und im Rahmen der Plattform zu katastrophen- und klimawandelbedingter Vertreibung („Platform on Disaster Displacement“, PDD) für den Schutz von Menschen ein, die aufgrund der Folgen des Klimawandels oder von Naturkatastrophen gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen. Die PDD hat sich zum Ziel gesetzt, die globale Datenlage zu verbessern, bestehende Praktiken zum Schutz der Betroffenen zu stärken, die Aufnahme dieser Thematik sowohl in die Migrationspolitik als auch in Klima-, Katastrophenvorsorge-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik zu befördern und insbesondere die Entwicklung von regionalspezifischen Regelungen zum Schutz der betroffenen Menschen zu unterstützen. Die Berücksichtigung dieser Schwerpunkte wird in den GCM-Verhandlungen und den GCR-Konsultationen von der Bundesregierung unterstützt.

9. Durch welche Maßnahmen soll der GCM dazu beitragen, Migrantinnen und Migranten zukünftig effektiver vor Ausbeutung und Zwangsarbeit zu schützen und ihre völkerrechtlich verbrieften Rechte als Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter zu gewährleisten (vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 14), und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Wird sich die Bundesregierung in diesem Zusammenhang z. B. auch dafür einsetzen, dass Deutschland die seit nunmehr 15 Jahren ausstehende Ratifizierung der UN-Wanderarbeitnehmerkonvention vornimmt, und wenn nein, warum nicht?

Die Position der Bundesregierung zur Wanderarbeitnehmerkonvention der VN ist unverändert. Eine Ratifikation wird aufgrund inhaltlicher Differenzen, insbesondere der nicht ausreichenden Differenzierung zwischen irregulärer und regulärer Migration, abgelehnt.

Das Thema des Schutzes vor Ausbeutung und Zwangsarbeit von Migrantinnen und Migranten war Gegenstand intensiver Diskussionen im Rahmen des GCM-Prozesses, etwa während der thematischen Sitzung vom 12. und 13. Oktober 2017 in Genf. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind Grundlage der aktuellen Verhandlungen. Weitere Hintergründe sind auf der Webseite <https://refugeesmigrants.un.org/labour-mobility> einsehbar.

10. Welche Vorschläge gibt es hinsichtlich der künftigen Rolle der „International Organization for Migration“ (IOM) bei der Umsetzung und der Evaluierung des GCM, und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Die Bundesregierung setzt sich für eine effektive Umsetzung und nachhaltiges Follow-Up- beziehungsweise Umsetzungsstrukturen des GCM auf allen Ebenen und unter Einbeziehung nicht-staatlicher Interessenträger ein. Ziel ist hierbei eine verbesserte Koordinierung der verschiedenen Mandate der Vereinten Nationen im Migrationskontext, bei der die Internationale Organisation für Migration („International Organization for Migration“, IOM) eine führende Funktion einnimmt.

11. Welche Vorschläge gibt es zur Abgrenzung der künftigen Rolle von IOM und UNHCR, um unnötige Doppelarbeit bzw. Konkurrenz dieser beiden internationalen Gremien zu vermeiden, und welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt?

Eine Abgrenzung und sinnvolle Arbeitsteilung ergibt sich bereits daraus, dass IOM für Migranten und UNHCR speziell für Flüchtlinge zuständig ist. Die Bundesregierung wird im Übrigen darauf hinwirken, dass Überschneidungen vermieden werden.

12. Gibt es derzeit innerhalb der beiden Entwürfe von GCM und GCR Bezüge bzw. Referenzen zu dem jeweils anderen Pakt, und wenn nein, wäre eine solche Kohärenz zwischen GCM und GCR – aus Sicht der Bundesregierung – nicht sinnvoll, auch und gerade um im Bereich irregulärer Migration etwaige Schutzlücken zu vermeiden?

Wo sieht die Bundesregierung diesbezüglich Nachbesserungsbedarf?

Die Bundesregierung wirkt darauf hin, Kohärenz zwischen dem GCM und dem GCR sicherzustellen, um Schutzlücken zu vermeiden. Thematische Querverbindungen zwischen den Pakten bestehen beispielsweise bei so genannten „gemischten Bewegungen“ („mixed movements“) zum Schutz von Migrantinnen und Migranten, insbesondere von Kindern, zu Fragen der regulären Zuwanderung, der Familienzusammenführung, der Rücküberweisungen („remittances“), des Menschenschmuggels und -handels und jeglicher Form von Diskriminierung.

UN-Flüchtlingspakt

13. Was sind die wichtigsten Anliegen der Bundesregierung mit Blick auf die Verhandlungen um den GCR?

Die Bundesregierung strebt an, mit dem GCR eine rechtlich nicht bindende, aber politisch verpflichtende Grundlage zu schaffen, deren Inhalte und Ziele über das bestehende völkerrechtliche Rahmenwerk der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vom 28. Juli 1951 und ihres Protokolls von 1967 hinaus den politischen Rahmen für eine gerechtere internationale Verantwortungs- und Lastenteilung im Flüchtlingskontext bilden.

Der GCR soll in keinem Fall die GFK in Frage stellen, sondern einen operativen Rahmen für schnellere und nachhaltige Lösungen großer langanhaltender Flüchtlingssituationen schaffen und, wann immer möglich, ihnen vorbeugen. Die Bundesregierung strebt daher an, dass der GCR mit einem Aktionsprogramm unterlegt wird, das seine effektive Umsetzung sicherstellt. Durch den GCR sollen auch Staaten mit in die politische Verantwortung genommen werden, die sich bisher, etwa bei der Aufnahme von Flüchtlingen, wenig engagiert haben. Ziel ist es, einerseits Hauptaufnahmestaaten zu entlasten und durch entwicklungsorientierte Maßnahmen zu unterstützen, die Flüchtlingen und Aufnahmegemeinden zu Gute kommen, andererseits Aufnahmestaaten zu einer Flüchtlingspolitik zu veranlassen, die Flüchtlingen soziale und ökonomische Perspektiven bietet, sowie mit beiden Ansätzen nachhaltige Lösungen für Flüchtlinge zu erreichen.

14. Hat die Bundesregierung ihre Anliegen im Hinblick auf die Verhandlungen um den GCR (analog zu ihrem Bericht zum Migrationspakt vom November 2017) ebenfalls nieder- und diese Stellungnahme dem Deutschen Bundestag gegenüber offengelegt?

Wenn ja, wann wurde diese dem Deutschen Bundestag zugeleitet?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat vor der sogenannten Bestandsaufnahmekonferenz zum GCM im November 2017 ihre grundsätzlichen Positionen in einem auch im Internet frei zugänglichen Papier niedergelegt. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Für den GCR ist das nicht geschehen und war nach Auffassung der Bundesregierung auch nicht geboten, da – anders als beim GCM – lediglich Einleitung, Aktionsprogramm und Folgemaßnahmen des GCR Gegenstand der Konsultationen sind. Eine förmliche Befassung des Deutschen Bundestages im Rahmen des Artikel 59 GG ist aufgrund ihrer Rechtsnatur bei keinem der beiden Pakte erforderlich. Es wird auch insoweit auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

15. Welche Aspekte des ursprünglichen sog. Zero-Draft des UNHCR für den geplanten GCR unterstützt die Bundesregierung, und welche möchte sie ändern?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

16. Welche signifikanten Änderungen enthält der neue GCR-Entwurf des UNHCR vom 30. April 2018 gegenüber dem Ursprungsentwurf, und wie bewertet die Bundesregierung diese Weiterentwicklung des GCR-Entwurfs?

Im Ergebnis der laufenden Konsultationsrunden wird der Text des GCR-Entwurfs fortlaufend aktualisiert; die Bundesregierung kann sich zu laufenden Verhandlungsprozessen und einer Bewertung von Änderungen in früheren Textfassungen nicht äußern. Die Entwürfe zum GCR in der aktuellen Textfassung können auf der Webseite www.unhcr.org/formal-consultations-on-the-global-compact-on-refugees.html eingesehen werden.

17. Welche Möglichkeiten – aber auch welche Grenzen – ergeben sich nach Ansicht der Bundesregierung im Hinblick auf eine flüchtlingspolitische Kooperation mit solchen Staaten, die zwar am CRRF partizipieren wollen, die aber – auch nach Abschluss der Verhandlungen um den GRC – nicht bereits sind, die GFK zu ratifizieren?

Zahlreiche Staaten, die die GFK vom 28. Juli 1951 und ihr Protokoll von 1967 nicht oder nur eingeschränkt ratifiziert haben, haben gleichwohl über Jahrzehnte Schutz und Versorgung von Flüchtlingen gewährleistet und damit einen essentiellen Beitrag zum Flüchtlingsschutz und zur internationalen Kooperation im Flüchtlingsschutz geleistet. Mit Annahme der New Yorker Erklärung bekräftigten auch diese Staaten ihr Bekenntnis zu gerechter internationaler Verantwortungsteilung. Sie werden deshalb auch gleichberechtigt in die Anwendung und Umsetzung des CRRF einbezogen, zumal der Kreis der Personen, die Zielgruppe des CRRF sind, nicht deckungsgleich mit dem Kreis der Personen ist, die internationalen Schutz im Sinne der GFK erhalten. Die Bundesregierung unterstützt die Verankerung des CRRF-Ansatzes als politische Zielsetzung und generelle Herangehensweise in großen Flüchtlingssituationen und begrüßt das Engagement eines jeden Staates, der den CRRF-Ansatz umsetzt.

Unabhängig davon setzt sich die Bundesregierung – auch im Rahmen des GCR-Prozesses – für die universelle Ratifizierung der GFK und ihres Protokolls von 1967 ein.

18. Wird sich die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen um den GCR dafür einsetzen, dass die teilnehmenden Staaten ihre Zahlungen an den UNHCR erhöhen, und wenn ja, welche Anstrengungen hat die Bundesregierung bzw. hat die EU diesbezüglich unternommen – wurden hierfür z. B. bestimmte Benchmarks gesetzt?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

19. Ist es zutreffend, dass sich der geplante GCR – so wie die GFK – gleichberechtigt auf Flüchtlinge im Sinne der GFK sowie subsidiär Schutzberechtigte beziehen soll, und wenn ja, wird dieser gleichberechtigte Schutzanspruch von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten von der Bundesregierung unterstützt?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Die Bundesregierung strebt keine Änderung der geltenden asylrechtlichen Differenzierung zwischen dem Status als Flüchtling im Sinne der GFK und dem Status als subsidiär Schutzberechtigtem an. Der GCR sieht nicht vor, dass GFK Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte im Völkerrecht oder im nationalen Recht den gleichen Schutzstatus erhalten müssen; eine rechtliche Gleichstellung ist auch seitens der Bundesregierung nicht beabsichtigt.

20. Ist es zutreffend, dass sich der geplante GCR nicht auf sog. Binnenflüchtlinge beziehen soll (vgl. SWP-Aktuell Nr. 23 – April 2018), und wenn ja, wird dieser Ausschluss von Binnenflüchtlingen im GCR durch die Bundesregierung unterstützt, und wenn ja, warum?

Die Erarbeitung des GCR erfolgt entsprechend dem in der New Yorker Erklärung von 2016 enthaltenen Auftrag. Die Erklärung erwähnt explizit die Anzahl der 40 Millionen Binnenvertriebenen weltweit und vermerkt in Paragraph 20, dass es

effektiver Strategien zum adäquaten Schutz und zur Versorgung von Binnenvertriebenen und zur Vorbeugung von Binnenvertreibung bedarf. Anhang 1 der New Yorker Erklärung, auf dem der GCR beruht, bezieht sich jedoch nicht auf Binnenvertriebene.

Ungeachtet dessen sieht sich die Bundesregierung der Umsetzung des Paragraphen 20 der New Yorker Erklärung – außerhalb des GCR – und den Leitlinien der VN betreffend Binnenvertreibung politisch verpflichtet.

21. Sieht die Bundesregierung einen Handlungsbedarf, um Menschen, die klimabedingt ihre Heimat verlieren oder vertrieben werden, internationalen Schutz zu ermöglichen?

Wenn ja, in welcher Form sollen Betroffene „menschengemachter Krisen“ (wie z. B. „Klima- und Umweltflüchtlinge“) nach Ansicht der Bundesregierung bzw. der EU innerhalb des GCR „angemessen berücksichtigt“ werden, wenn die EU gleichzeitig auf diesen Personenkreis zugeschnittene Zufluchtskanäle definitiv „ausschließen“ will (vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 13)?

Setzt sich die Bundesregierung in den GCM-Verhandlungen mit Blick auf diese „Klima- und Umweltflüchtlinge“ für eine entsprechende Weiterentwicklung des internationalen Systems der internationaler Schutzgewährung ein, und wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen. Die Bundesregierung strebt keine rechtliche Änderung hin zu einer Aufnahme klimabedingten Verlassens des Herkunftslandes als Grund für die Gewährung des Status als Flüchtling nach der GFK oder subsidiär Schutzberechtigter an.

22. Ist es zutreffend, dass mithilfe des GCR das Prinzip der internationalen Verantwortungsteilung gestärkt werden soll, und wenn ja, welche der hierfür vorgeschlagenen Maßnahmen werden seitens der Bundesregierung bzw. seitens der EU unterstützt?

In der New Yorker Erklärung bekennen sich die Staaten zu einer gerechteren Lasten- und Verantwortungsteilung im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und der Unterstützung der Flüchtlinge weltweit unter Berücksichtigung bereits erbrachter Beiträge und der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der Staaten. Anhang 1 der New Yorker Erklärung gibt vor, dass auch der CRRF auf den Prinzipien der internationalen Kooperation und Lasten- und Verantwortungsteilung beruht. Die Bundesregierung setzt sich für Maßnahmen ein, die darauf abzielen, insbesondere das Engagement jener Mitgliedstaaten, die bislang nicht oder in nur geringem Maße zu internationaler Verantwortungsteilung im Flüchtlingskontext beitragen, zu erhöhen. Sie bringt diese Haltung auch bei der Positionierung der EU ein.

23. Gehört zu den geplanten Maßnahmen zur Stärkung des Prinzips der internationalen Verantwortungsteilung auch der Ansatz, den Kreis von Staaten zu vergrößern, die sich am Resettlement-Verfahren des UNHCR beteiligen, und wenn ja, welche Anstrengungen hat die Bundesregierung bzw. hat die EU diesbezüglich unternommen – wurden hierfür z. B. bestimmte Benchmarks gesetzt?

Entsprechend der laufenden Konsultationsrunden wird der Text des GCR-Entwurfs fortlaufend aktualisiert; die Bundesregierung kann sich zu laufenden Verhandlungsprozessen nicht äußern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

24. Was ist nach Kenntnis der Bundesregierung unter dem sog. multi-stakeholder-approach im GRC zu verstehen?
- a) Inwiefern könnten bzw. sollten mit diesem Ansatz auch zivilgesellschaftliche (wie menschenrechtliche und entwicklungspolitische NGOs oder auch Akteure aus der Wirtschaft) oder auch parlamentarische Akteure oder Akteure aus den Kommunen in die Umsetzung des GRC bzw. des CRRF eingebunden werden?
- b) Unterstützt die Bundesregierung diesen „multi-stakeholder-Ansatz“?
- Wenn ja, wie sollte dieser Ansatz in Deutschland operationalisiert werden?
- Und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 24, 24a und 24b werden gemeinsam beantwortet.

Der sogenannte „multi-stakeholder-Ansatz“ im GCR wird in Anhang 1 der New Yorker Erklärung (Paragraph 2) konkretisiert. Das Verständnis der Bundesregierung entspricht diesen Ausführungen; sie unterstützt den „multi-stakeholder-Ansatz“. Das Aktionsprogramm des GCR dient der Operationalisierung des Anhangs 1 der New Yorker Erklärung.

25. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass der Flüchtlingspakt die Zielsetzung enthält, dass Schutzsuchende u. a. durch Arbeitsgenehmigungen und Qualifizierungsmaßnahmen eine bessere wirtschaftliche Perspektive im Aufnahmeland erhalten sollen und diese Menschen daher nicht in Sammelunterkünften sondern dezentral untergebracht werden sollen?
- Und wenn ja, warum will die Bundesregierung dann „Anker-Zentren“ einrichten, deren erklärtes Ziel es ja ist, Integration für die Zeit der Unterbringung zu verhindern?

Nach Kenntnis der Bundesregierung enthält der GCR die Zielsetzung, dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum zu fördern, das sowohl den Aufnahmeländern als auch den Flüchtlingen zu Gute kommen soll. Dazu kann abhängig von dem jeweiligen Kontext auch die Förderung der Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen gehören.

Schutzsuchende sind grundsätzlich bereits gemäß § 47 in Verbindung mit § 14 des Asylgesetzes unter den dort genannten Voraussetzungen dazu verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen.

26. In welchen Staaten wurden nach Kenntnis der Bundesregierung – parallel zur Erarbeitung des GCR – Pilotprojekte zum „Comprehensive Refugee Response Framework“ (CRRF) durchgeführt?

Nach Kenntnis der Bundesregierung wird der CRRF parallel zur Erarbeitung des GCR in folgenden Staaten umgesetzt: Äthiopien, Belize, Costa Rica, Dschibuti, Guatemala, Honduras, Kenia, Mexiko, Panama, Ruanda, Sambia, Somalia, Tschad und Uganda. Darüber hinaus wird der Ansatz nach Kenntnis der Bundesregierung in zwei Regionalkontexten (Somalia-Situation und Zentralamerika-Situation) angewendet.

- a) Welche konkreten Maßnahmen sollen im Rahmen dieser Pilotprojekte durchgeführt werden?

Die erbetene Information ist beim CRRF-Portal des UNHCR nachzulesen: www.globalcrrf.org/.

- b) Wird die Durchführung dieser CRRF-Pilotprojekte durch einzelnen Staaten (wie z. B. durch Deutschland oder durch die EU) finanziell oder logistisch unterstützt, und wenn ja, in welcher Form?

Die Umsetzung des CRRF wird durch humanitäres Engagement und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt, die die Stärkung der Resilienz von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden, einschlägiger Steuerungs- und Koordinierungsgremien und staatlicher Strukturen in Aufnahmeländern zum Ziel haben.

- c) Ist es zutreffend, dass der ugandischen Regierung vorgeworfen wurde, sie habe im Rahmen des CRRF-Pilotprojektes in ihrem Land Gelder veruntreut bzw. dass südsudanesischen Flüchtlinge unter den Augen ugandischer Sicherheitskräfte Opfer von Menschenhandel geworden sind (SWP-Aktuell a. a. O.), und wenn ja, welchen Informationsstand hat die Bundesregierung über die weitere Fortführung des CRRF-Pilotprojektes in Uganda?

Der Bundesregierung sind Vorwürfe über Unregelmäßigkeiten bei der Flüchtlingsversorgung in Uganda einschließlich Vorwürfe zur Veruntreuung von Geldern und Menschenhandel bekannt. Die Bundesregierung hat bilateral und öffentlich gemeinsam mit anderen Gebern gegenüber der ugandischen Regierung und betroffenen Hilfsorganisationen eine lückenlose Aufklärung und angemessene Gegenmaßnahmen eingefordert. Die ugandische Regierung, das Welternährungsprogramm („World Food Programme“, WFP) und UNHCR setzen derzeit einen gemeinsamen Aktionsplan um, um die Missstände zu beheben. Nach Kenntnis der Bundesregierung strebt die ugandische Regierung weiterhin die Umsetzung des CRRF-Ansatzes an. Maßnahmen des UNHCR und WFP für die Flüchtlingsversorgung werden weiter umgesetzt.

- d) Ist es zutreffend, dass das CRRF-Pilotprojekt in Tansania im Februar 2018 gestoppt wurde (SWP-Aktuell a. a. O.), und wenn ja, was waren – nach Kenntnis der Bundesregierung – die maßgeblichen Gründe für den Stopp dieses Projekts?

Die tansanische Regierung hatte im Januar 2018 bekannt gegeben, sich aus der Pilotierung des CRRF-Ansatzes zurückzuziehen. Dies begründete sie vor allem mit der Unzufriedenheit über die Kreditkonditionen der Weltbankfinanzierung für die Umsetzung des CRRF. Tansania will nach Kenntnis der Bundesregierung die Ziele des CRRF jedoch weiterhin unterstützen und im Rahmen der Flüchtlingsversorgung umsetzen.

- e) Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die im Rahmen des CRRF-Pilotprojektes durchgeführte Repatriierung somalischer Flüchtlinge von Kenia nach Somalia dadurch konterkariert wird, dass die rückgeführten Flüchtlinge aufgrund der schlechten Sicherheits- und Versorgungslage in ihrem Herkunftsland wieder nach Kenia zurückkehren (SWP-Aktuell a. a. O.), und wenn ja welchen Informationsstand hat die Bundesregierung über die weitere Fortführung des CRRF-Pilotprojektes in Kenia?

Seit Beginn des Repatriierungsprogramms am 8. Dezember 2014 sind nach Angaben des UNHCR insgesamt 79 227 somalische Flüchtlinge aus Kenia nach Somalia zurückgekehrt. Die kenianischen Behörden führen nach Informationen der Bundesregierung derzeit keine Registrierungen von Flüchtlingen aus Somalia mehr durch, so dass keine belastbaren Zahlen zu einer möglichen Rückkehr repatriierter somalischer Flüchtlinge nach Kenia vorliegen. Die freiwillige Repatriierung nach Somalia ist unter anderem in der am 25. März 2017 angenommenen sogenannten „Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia“ verankert. Seit Oktober 2017 ist Kenia Pilotland des CRRF und befindet sich im Prozess der Finalisierung des eigenen nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der genannten „Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia“. Daneben entwickelt das kenianische Bildungsministerium nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit eine Strategie zur Eingliederung von Flüchtlingen in das kenianische Bildungssystem.

27. Inwiefern werden die Durchführung und die Ergebnisse dieser CRRF-Pilotprojekte – nach Kenntnis der Bundesregierung – noch so rechtzeitig evaluiert, sodass diese Erkenntnisse noch in die Verhandlungen um den GCR einfließen können?

UNHCR veröffentlichte am 8. Dezember 2017 den ersten vorläufigen Fortschrittsbericht zur CRRF-Umsetzung. Die Bundesregierung verweist für weiterführende Informationen und Erkenntnisse aus den Pilotprojekten auf das CRRF-Portal des UNHCR (www.globalcrrf.org/). CRRF Pilotländer und Mitgliedstaaten, die die Pilotländer bei der Umsetzung des CRRF unterstützen, lassen darüber hinaus Erfahrungen und Erkenntnisse aus der CRRF Umsetzung in die formellen Konsultationen einfließen.

Schutzbedürftige Zielgruppen

28. Enthalten die GCM- bzw. GCR-Entwürfe Maßnahmen für einen verbesserten menschenrechtlichen Umgang mit schutzbedürftigen Zielgruppen, und wenn ja, welche dieser Vorschläge werden seitens der Bundesregierung unterstützt (vgl. hierzu auch: EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 8)?

In der New Yorker Erklärung haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen politisch verpflichtet, die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Flüchtlinge und Migranten, insbesondere besonders vulnerabler und schutzbedürftiger Gruppen (etwa begleitete und unbegleitete Kinder und Jugendliche, (schwängere) Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Betroffene (geschlechterbasierter) Diskriminierung und Gewalt, Opfer von Menschenhandel) zu schützen. Die Bundesregierung bringt sich entsprechend bei der Arbeit an den Textentwürfen des GCM und GCR ein.

29. Inwiefern plant die Bundesregierung, im Rahmen der Verhandlungen um den GCR, Schutzsysteme für Kinder im Migrationsprozess zu stärken?

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen der Verhandlungen zum GCR insbesondere die Entwicklungen von Alternativen zur Inhaftierung von Kindern und zu vereinfachtem Zugang zu Regelschulsystemen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- a) Ist es zutreffend, dass sich die EU – mit Blick auf die Rechte von Kindern im Migrationsprozess – dafür ausspricht, einen besonderen Fokus auf den Schutz von Kindern – und hierbei insbesondere auf den Schutz unbegleiteter Minderjähriger – legen zu wollen, und zwar allein auf das Wohl des Kindes (vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 8), und wenn ja, unterstützt die Bundesregierung diesen Verhandlungsansatz der EU?

Die Bundesregierung äußert sich nicht zu Positionen der EU in laufenden Verhandlungen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- b) Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass in den Verhandlungen um den GCM bzw. den GCR ein Ende der Inhaftierung von Kindern aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status eingeführt wird, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 29 verwiesen.

Verhandlungen auf europäischer Ebene

30. Wieso verengt die EU nach Kenntnis der Bundesregierung ihren Verhandlungsspielraum darauf, dass zumindest der GCM „keine Zusagen oder Verpflichtungen“ enthalten solle, „die über die über den bestehenden EU-Aquis der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik hinausgehen“ würden (so: EU-Ratsdokument-Nr. 6192/1/18, S. 9)?

Denn, wäre es denkbar, dass in den Verhandlungen auch Maßnahmen debattiert werden könnten, die imstande wären, bestehende europäische Regelungen perspektivisch sogar zu verbessern, und wenn nein, warum eigentlich nicht?

Da der GCM kein völkerrechtlicher Vertrag ist und keinen neuen Rechtsrahmen schaffen will, wird dieser auch keine Verpflichtungen enthalten, die über den bestehenden völkerrechtlichen, unionsrechtlichen oder nationalen Rechtsrahmen hinausgehen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 29a verwiesen.

31. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass innerhalb der EU allein Ungarn ein Veto gegen den GCM – nicht aber gegen den GCR – eingelegt hat?

Das Instrument eines „Vetos“ ist in diesen Verhandlungsprozessen der VN nicht vorgesehen. Ziel der Bundesregierung ist es stets, eine gemeinsame Position der EU in den Verhandlungen zu unterstützen.

32. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass die Positionsfindung innerhalb der EU über Wochen und Monate durch dieses Veto Ungarns blockiert wird bzw. wurde?

a) Wie kann bzw. wie konnte diese Blockade Budapests aufgelöst werden?

Die Fragen 32 und 32a werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 29a und 31 sowie auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- b) Wie würde die Bundesregierung nunmehr den Verhandlungsstand innerhalb der EU beschreiben – und zwar sowohl mit Blick auf den GCM und den GCR?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten bringen sich wie bisher aktiv in die weiter laufenden Verhandlungen zum GCM und die Konsultationen zum GCR ein.

33. Wird für den GCR nach Kenntnis der Bundesregierung ebenfalls eine gemeinsame EU-Position erarbeitet (wie für den GCM; vgl. EU-Ratsdokument-Nr. 6192/18)?

Wenn ja, wo wurde der Entwurf einer solchen gemeinsamen EU-Position veröffentlicht?

Wenn nein, warum nicht?

Die sogenannten EU Guidelines for the informal thematic sessions for the UN Global Compact on Refugees vom 6. Oktober 2017 legen die gemeinsame EU-Position dar. Die EU greift bei ihren Einlassungen im Rahmen der formellen Konsultationsrunden auf diese Position zurück.

34. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Fehlen einer geeinten Position unter den europäischen Mitgliedstaaten zu einer Schwächung der Verhandlungsposition und somit zu einem geringeren Handlungsspielraum der EU in New York führen würde?

Eine Antwort auf diese Frage ist aufgrund der noch laufenden Verhandlungen derzeit nicht möglich. Im Übrigen äußert sich die Bundesregierung grundsätzlich nicht zu hypothetischen Fragen.

35. Wenn die EU für die Gespräche in New York einen kollektiven Verhandlungsansatz gewählt hat, wird die EU dann nach Kenntnis der Bundesregierung auch die beiden Pakte (GCM und GRC) für alle Mitgliedstaaten verbindlich paraphieren und ggf. auch ratifizieren?

Oder ist (auch) eine Paraphierung und Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten vorgesehen?

Weder bei dem GCM noch bei dem GCR handelt es sich um einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag. Eine Paraphierung oder Ratifikation durch die EU oder ihre Mitgliedstaaten ist somit nicht vorgesehen. Die politische Annahme des GCM soll während einer Gipfelkonferenz durch die einzelnen Mitgliedstaaten der VN im Dezember 2018 erfolgen. Der GCR soll ebenfalls im Dezember 2018 durch die Generalversammlung der VN nach dem dort üblichen Verfahren angenommen werden.

Verhandlungen auf UN-Ebene

36. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass die US-Regierung unter Präsident Donald Trump erklärt hat, sich an den Gesprächen zum GCM nicht weiter zu beteiligen?

Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) hat am 2. Dezember 2017 in einer Pressemitteilung bekannt gegeben, dass sie sich an dem Prozess zur Erarbeitung des GCM nicht weiter beteiligen wird.

37. Bezieht sich diese Verweigerungshaltung der US-Administration nach Kenntnis der Bundesregierung auch auf den GCR?

Nach Kenntnis der Bundesregierung bezogen sich die USA mit der genannten Pressemitteilung ausschließlich auf den GCM.

38. Welche Auswirkungen hat der Rückzug der US-Amerikaner nach Kenntnis der Bundesregierung auf die Verhandlungen innerhalb der UN – bezogen auf den GCM und den GCR?

Im GCM-Prozess werden die Verhandlungen aktiv fortgesetzt. Die USA beteiligen sich bis dato an den Konsultationen zum GCR.

39. Haben, nach Kenntnis der Bundesregierung, neben Ungarn und den USA noch andere Staaten eine solche Blockade des Verhandlungsprozesses um den GCM und den GCR erklärt, und wenn ja, welche?

Im GCM-Prozess werden die Verhandlungen aktiv fortgesetzt. Ungarn und die USA beteiligen sich bis dato an den Konsultationen zum GCR.

40. Führt die Bundesregierung Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Trump-Administration über eine Wiederaufnahme von und US-amerikanische Beteiligung an Gesprächen im Rahmen des GCM?

Wenn ja, seit wann, in welchem Rahmen und mit welcher Zielsetzung?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung führt derzeit keine Gespräche mit den USA über einen Wiedereinstieg in den GCM-Prozess. Die Entscheidung über eine Beteiligung am GCM-Prozess liegt allein in der Verantwortung der einzelnen Staaten. Allerdings thematisiert die Bundesregierung mit ihren US-Ansprechpartnern regelmäßig Fragen der globalen Migration, die eine internationale Zusammenarbeit erfordern.

Sonstiges

41. Welche Vorschläge aus dem – von internationalen NGOs vorgelegten Aktionsplan „Ten Acts for the Global Compact“ – unterstützt die Bundesregierung, und welche lehnt sie ab?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

42. Kann die Bundesregierung – bezugnehmend auf den o. g. offenen Brief der an dem sog. 10-Punkte-Plan beteiligten NGOs – bestätigen, dass in den Verhandlungen um den GRM und den GRC folgende Fragen umstritten sind, und wenn ja, wie wird sich die Bundesregierung in diesen Diskussionen inhaltlich positionieren:
- a) Gewährleistung menschenrechtlicher Mindeststandards auch für Menschen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus (wie Zugang zur medizinischen Notversorgung, Beschulung von Kindern und Zugang zu gerichtlichem Schutz vor Arbeitsausbeutung);

Die Bundesregierung erfüllt weiterhin ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den von Deutschland ratifizierten Menschenrechtskonventionen und setzt sich im Rahmen der Verhandlungen zum GCM und GCR für kohärente Bezüge zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen ein. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- b) Ausgestaltung und Begrenzung der Inhaftierung bzw. Ingewahrsamnahme von Migrantinnen und Migranten?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 29 verwiesen.

43. Welche Vorschläge werden derzeit debattiert, wie die Umsetzung der beiden Pakte überprüft werden soll, und welcher dieser Vorschläge wird durch die Bundesregierung unterstützt, und welcher nicht?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

44. Wie will die Bundesregierung im Laufe des weiteren Beratungsprozesses um den GCM und den GRC die Transparenz und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherstellen?

Die Bundesregierung steht in engem Austausch mit zahlreichen nicht-staatlichen Akteuren. Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung werden weiterhin an einschlägigen Veranstaltungen der Zivilgesellschaft teilnehmen, wie beispielsweise zuletzt der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Gerd Müller, anlässlich des Fachgesprächs der Deutschen Bischofskonferenz am 16. März 2018 oder im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Dialogs zu #FairCompacts der Bertelsmann Stiftung am 8. März 2018. Die Bundesregierung wertete die Ergebnisse dieser Veranstaltungen sowie die Positionspapiere der Zivilgesellschaft, die ihr zur Kenntnis gebracht wurden, aus und berücksichtigte diese in ihrer Positionierung zum GCR und GCM.

Darüber hinaus und basierend auf der Modalitätenresolution der Generalversammlung der VN vom 6. April 2017 (A/RES/71/280) nahmen von Juli 2017 bis Mai 2018 insgesamt elf deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen an informellen Anhörungen von internationalen Interessensträgern zum GCM teil. Die entsprechenden Ergebnisse sind in die Vorbereitung der Verhandlungen eingespeist worden. Für die Teilnahme an der Gipfelkonferenz zur Annahme des GCM haben sich bisher acht deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen angemeldet. Zusätzlich bringt sich die Bundesregierung aktiv bei zahlreichen Nebenveranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Umfeld der laufenden GCM-Verhandlungsrunden ein.

In den formellen Konsultationen zum GCR äußerte sich die Bundesregierung im für Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft zugänglichen Plenum zu den einzelnen Aspekten des GCR. Die Bundesregierung wird dies auch in den weiteren Konsultationsrunden tun, um die Transparenz sicherzustellen.

Die jährlichen Konsultationen des UNHCR mit Nichtregierungsorganisationen standen 2017 im Zeichen der Umsetzung des CRRF. Die Ergebnisse wurden nach Kenntnis der Bundesregierung vom UNHCR bei der Erarbeitung der bisherigen Entwürfe zum GCR berücksichtigt.

