

Antrag

des Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Marc Bernhard, Peter Boehringer, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Siebert Dröse, Peter Felser, Markus Felser, Markus Frohnmaier, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Armin-Paulus Hampel, Dr. Roland Hartwig, Martin Hebner, Lars Herrmann, Martin Hess, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Johannes Huber, Dr. Marc Jongen, Jens Kestner, Enrico Komning, Jörn König, Steffen Kotré, Rüdiger Lucassen, Volker Münz, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Gerold Otten, Frank Pasemann, Tobias Peterka, Frank Pasemann, Jürgen Pohl, Stephan Protschka, Martin Reichardt, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Aufforderung zur Abgabe einer Protokollerklärung zur völkerrechtlichen beziehungsweise rechtlichen Unverbindlichkeit des „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ für die Bundesrepublik Deutschland durch die deutsche Bundesregierung bei der Unterzeichnung des Paktes im Dezember in Marrakesch – Die Bundesrepublik Deutschland als „permanent objector“

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird gebeten, anlässlich der Unterzeichnung bzw. Verabschiedung des „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, (im Folgenden: Globaler Migrationspakt) auf der Staatenkonferenz in Marrakesch, Marokko, am 10./11. Dezember 2018 bezüglich der Rechtsbindung des o. g. Globalen Migrationspakts schriftlich folgende Erklärung zu Protokoll abzugeben:

„Die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland stellt fest: Die in dem Text des o.g. Globalen Migrationspakts gemachte Aussage über seinen völkerrechtlichen unverbindlichen Charakter (vgl Ziffer 7 in der Präambel: „non-legally binding framework“) ist ein ganz bestimmendes Element für die Bundesregierung für die Verabschiedung bzw. Unterzeichnung des Pakts. Die auf diese Weise statuierte nicht-bestehende Rechtsbindung des Pakts gilt nicht nur am Tag seiner Verabschiedung bzw. Unterzeichnung, sondern auch zukünftig.

Nach Auffassung der deutschen Bundesregierung setzt der Globale Migrationspakt über die bereits bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen und Verpflichtungen hinaus kein weiteres internationales Recht im Bereich globaler Migration. Die im Zusammenhang der 23 Ziele des Globalen Migrationspakts genannten „Verpflichtungen“

(Ziffer 16 ff.) sind dementsprechend nur politisch deklaratorischer Art. Sie binden und verpflichten daher rechtlich in keinerlei Hinsicht die deutschen staatlichen Stellen. Aufgrund seines ausdrücklichen unverbindlichen Rechtscharakters kann der Globale Migrationspakt weder eine rechtliche Anwendung finden noch bei der Auslegung von Rechtsfragen durch deutsche Gerichte herangezogen werden.“

Berlin, den 26. November 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Die Bundesregierung hat mehrfach, zuletzt durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel in Warschau (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-wird-un-migrationspakt-wahrscheinlich-ablehnen-15871381.html>), darauf hingewiesen, dass der Globale Migrationspakt ein „politisches, nicht jedoch rechtlich verbindliches Abkommen“ darstellt (siehe Kurzinformation Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages WD 2-3000-052/18 vom 19.04.2018, siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Martin Hebner, Drucksache 19/1751). Ziel und Zweck dieser Beschlussfassung der vorgeschlagenen Protokollerklärung sind es, diese rechtliche Auffassung gegenüber den Vereinten Nationen und aller Unterzeichnerstaaten deutlich zu machen und für alle Zukunft zu unterstreichen. In der kontrovers geführten Diskussion über die Vor- und Nachteile dieses Globalen Migrationspakts wird von den Befürwortern auf dessen rechtsunverbindlichen Charakter hingewiesen, um bestehende Besorgnisse der Bürgerinnen und Bürger zu zerstreuen.

Eine diese Befürchtung in der breiten Öffentlichkeit aufgreifende und rechtlich klarstellende Protokollerklärung der Bundesregierung ist gerade vor dem Hintergrund angezeigt, dass Text und Wortwahl des Globalen Migrationspakts in entscheidenden Passagen rechtlich widersprüchlich und unschlüssig sind: Allein der Begriff „Compact“ (Pakt) setzt sich von den Vereinten Nationen üblicherweise für rein politische Erklärungen gebrauchten Begriff „Resolution“ deutlich ab. Dieser Umstand weist unzweideutig darauf hin, dass von den politischen Initiatoren des Paktes bewusst der Weg der völkerrechtlichen Grauzone eines sogenannten „Soft law“ gewählt wurde. Bereits nach wenigen Jahren mutiert ein zuvor rechtlich unverbindlicher Vertrag durch allgemeine Staatenpraxis zu anerkanntem Völkergewohnheitsrecht (*ius cogens*). Dem o.g. Textpassus einer angeblichen Rechtsunverbindlichkeit kann dann rechtlich nichts mehr entgegen gehalten werden.

Dazu passt die Tatsache, dass der Wortlaut des Globalen Migrationspakts bewusst die rechtlich eindeutige, gängige und naheliegende Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Migration vermeidet. Die stattdessen verwendeten Wortpaare „reguläre“ und „irreguläre“ Migration sind keine anerkannten Rechtsbegriffe. Sie sind eine umgangssprachliche Zuschreibung von allgemeinem Verhalten ohne jegliche Rechtsqualität. Dahinter steht der politische Wille der Initiatoren des Globalen Migrationspakts, das globale Phänomen der Migration aus dem bislang maßgeblich nationalstaatlichen und internationalen Rechtsrahmen zu lösen und neues, allgemein verbindliches internationales Migrationsrecht zu schaffen.

Dass eine Protokollerklärung anlässlich der Unterzeichnung bzw. Verabschiedung des Globalen Migrationspakts mehr als geboten ist, zeigt auch die intensive Diskussion über Rechtsfragen bei den Vereinten Nationen zu Beginn des Verhandlungsprozesses. Prof. (jur.) Jill Goldenziel von der Marine Corps University, USA, und Mitglied des „Academic Council of the United Nations System“ (ACUNS), beschreibt die rechtliche Stoßrichtung aller Befürworter rechtsverbindlicher Regeln globaler Migrationsfragen wie folgt: Ganz wichtig sei, den „lack

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

of inforcement“ (Mangel an rechtlicher Umsetzungskraft) auf globaler Ebene in Migration- und Menschenrechtsfragen zu überwinden. Sie plädiert für ein bedachtsames und schrittweises Vorgehen. Gleichzeitig lehnt Prof. Goldenziel, wie auch andere Befürworter des Globalen Migrationspakts, einen ratifizierungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag ab. Sie betont, durch den Globalen Migrationspakt würden die Staaten „more formally committed“- auch dank der Zustimmung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Professor Goldenziel zeigt sich zuversichtlich, dass mit Globalen Pakten, die „funktionieren“, durch dynamische internationale politische Prozesse ein neues Modell für die völkerrechtliche Gesetzgebung geschaffen werden kann („Global Compacts that “work” can thereby create a new model for international lawmaking through a dynamic international political process“). Wenn die Globalen Pakte erfolgreich seien, „werden sie das Staatsverhalten prägen, wodurch neue Normen geschaffen werden, die schließlich als Völkerrecht verankert werden („If the Global Compacts succeed, they will shape state behavior, which will create new norms that will eventually become entrenched as international law.“). (<https://blog.harvardlawreview.org/how-to-help-the-migration-crisis-and-make-international-law/>)

Einer solchen Entwicklung kann und muss die Bundesregierung entgegenwirken. Dafür ist die vorgeschlagene o.g. Protokollerklärung das probate rechtliche Mittel. Nach Auskunft des Wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages vom 12.10.2018 (WD-2-3000-145/18) ist diese Option möglich, um zu verhindern, dass rechtliche „Soft law“-Konstruktionen mit Zeitablauf Völkergewohnheitsrecht werden, das einem – mit allen Rechtskonsequenzen, vgl. Artikel 25 Grundgesetz – entgegen gehalten werden kann. Mit der vorgeschlagenen Protokollerklärung wird einer solchen Entwicklung rechtlich wirksam vorgebeugt. Sie macht deutlich, dass sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich als „permanent objector“ versteht, die die vorstehend genannten Rechtsfolgen für das eigene Rechts- und Staatsgebiet abwendet.

Wir dürfen und können als deutscher Bundestag und als gewählte Vertreter des deutschen Volkes angesichts dieser Entwicklung nicht still und stumm an der politischen Seitenlinie als bloßer Zuschauer verharren. Unser parlamentarisches Mandat besteht nicht darin, machtlos zuzusehen, wie das deutsche Parlament, ohne in der Sache selbst gefragt zu werden, in entscheidenden Bereichen seiner Prärogative sukzessive verliert. Es liegt daher in unserem ureigensten Interesse, dieser Entwicklung vorzubeugen. Wir können nicht zulassen, wie zentrale Befugnisse im Kernbereich parlamentarischen und staatlichen Handelns ohne grundsätzliche Befassung des Parlaments Stück für Stück abgetragen werden. Wir sind als Abgeordnete unseren Bürgerinnen und Bürger verpflichtet. Sie haben einen Anspruch auf Transparenz des Handelns aller staatlichen und parlamentarischen Akteure und vor allem darauf, dass das vom Grundgesetz vorgegebene System staatlichen Handelns und parlamentarischer Befugnisse und Kontrolle sich im Rahmen des vom Grundgesetz vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmens vollzieht. Dies sicherzustellen, dient der vorgelegte Antrag.