Kleine Anfrage

der Abgeordneten Stephan Brandner, Jens Maier, Tobias Peterka,
Roman Reusch, Thomas Seitz und der Fraktion der AfD

Rechtliche Unverbindlichkeit des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration – Nachfrage zur Bundestagsdrucksache 19/6515

Auf die Begründung der kleinen Anfrage 19/6189 wird Bezug genommen. Die Antworten der Bundesregierung auf die Fragen 3 bis 5 der kleinen Anfrage Nr. 19/6189 weisen nach Auffassung der Fragesteller keinen Bezug zu den genannten Fragen auf. Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Antwort zu Frage 10 der kleinen Anfrage Nr. 19/6050, in der wiederum auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar in der Bundestagsdrucksache Nr. 19/5815 Bezug genommen wird. Diese Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar lautete:

„Wieso teilt die Bundesregierung die österreichischen Bedenken und Einstellungen hinsichtlich möglicher Klagen und hinsichtlich des Gewohnheitsrechts in Bezug auf den „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ nicht?“

Die Antwort der Bundesregierung darauf lautete:

„Völkergewohnheitsrecht entsteht durch eine hinreichend verfestigte und verbreitete Praxis, die von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung getragen wird. Erforderlich ist also nicht nur eine allgemeine Übung, sondern auch, dass in der Überzeugung gehandelt wird, damit eine rechtliche Pflicht zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) haben den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies im Text klar und deutlich zum Ausdruck gebracht (Absätze 7 und 15b des Globalen Paktes). Aus dem künftigen Globalen Pakt selbst sowie aus der geplanten Resolution der Generalversammlung der VN entstehen daher für Deutschland keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Da der Pakt keine neuen Rechte schafft, lassen sich darauf auch keine Klagen stützen“.

Wir stellen klar, dass die Fragen 3 bis 5 der kleinen Anfrage 19/6189 nicht die Beurteilung der Bundesregierung im Hinblick auf das Risiko der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht aus dem Migrationspakt zum Gegenstand haben. Vielmehr geht es um die Frage, ob aus dem Migrationspakt unabhängig von der möglichen Entstehung von Völkergewohnheitsrecht Verpflichtungen erwachsen, weil die Formulierungen in dessen Ziffern 7 und 15 nach Ansicht der Fragesteller nicht eindeutig sind. Die dort enthaltenen Wendungen (Ziff. 7: „[...] der auf den Verpflichtungen aufbaut, ...“, „[...] und ihre völkerrechtlichen Pflichten“ bzw. in Ziff. 15: „[...] in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ und „[...] im Einklang mit dem Völkerrecht“) schränken nach Ansicht der Fragesteller die dort jeweils vorangestellten Aussagen über den „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“ (Ziff. 7) bzw. das in Ziff. 15 hervorgehobene „souveräne Recht der Staaten“ inhaltlich ein.

Vor diesem Hintergrund bitten wir erneut um die Beantwortung der Fragen 3 bis 5 der kleinen Anfrage Nr. 19/6189. Die Antworten der Bundesregierung geben aus Sicht der Fragesteller außerdem Anlass zu ergänzenden Fragen (s. u. Fragen 1 bis 3).

Schließlich haben sich während bzw. im Nachgang der Verabschiedung des Global Compact on Migration noch weitere Aspekte ergeben. Zunächst äußerte sich ein Sprecher der UNO anlässlich der Verabschiedung des Migrationspaktes in Marrakesch auf einer Pressekonferenz am 10. Dezember 2018 zur Verbindlichkeit des Paktes wie folgt (www.youtube.com/watch?v=3xNgOzyGhN0&feature=youtu.be, ab Min. 6:45):

„Due to the legally binding nature of the document it’s for the participating states to implement the GCM at the national level.“

Am 12. Dezember 2018 gab die Bundeskanzlerin im Bundestag folgende Stellungnahme ab (www.youtube.com/watch?v=rrRs8eTpR78#action=share, ab Min 2:50):

„Wenn bei der UNO-Vollversammlung nächste Woche der Pakt dann in der Vollversammlung noch einmal zur Debatte steht und angenommen wird, dann kann ein Mitgliedsstaat Abstimmung verlangen. Und diese Abstimmung muss dann so sein, dass zwei Drittel der vertretenen Länder der VN dem zustimmen, und dann ist es für alle gültig. Das ist nun mal so, wenn es um Mehrheitsentscheidungen geht.“

Auch diese Aussagen geben aus Sicht der Fragesteller im Hinblick auf die Antworten der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 19/6515 und auf die Frage von Joana Cotar Anlass zur Nachfrage (Fragen 4 und 5).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. 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 Ziff. 7 des Pakts zu?

Falls die Bundesregierung der Auffassung ist, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies u. a. in Ziffer 7 im Text „klar und deutlich zum Ausdruck gebracht“, welche Bedeutung haben nach Auffassung der Bundesregierung die Hinweise in Ziffer 7 des Migrationspakts auf die „Verpflichtungen, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben“ sowie „wahrt ... ihre völkerrechtlichen Pflichten“, wenn darin keine rechtlich bindende Verpflichtung der Staaten im Sinne einer Einschränkung ihrer Souveränität zum Ausdruck kommt?

2. 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 Ziff. 15 Buchst. c) des Pakts zu?

Falls die Bundesregierung der Auffassung ist, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies u. a. in Ziffer 15 im Text „klar und deutlich zum Ausdruck gebracht“, welche Bedeutung haben nach Auffassung der Bundesregierung die Hinweise in Ziffer 15 Buchst. c) des Migrationspakts auf die Möglichkeit der Staaten, die Migration innerhalb ihres Hoheitsgebiets „in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ selbst zu regeln bzw. die Möglichkeit der Staaten, in ihrem Hoheitsgebiet „im Einklang mit dem Völkerrecht“ zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden zu dürfen, wenn durch diese Wendungen keine Einschränkung der nationalen Souveränität zur Regelung dieser Sachverhalte zum Ausdruck gebracht werden soll?

Gehört zum „Völkerrecht“, wie in Ziff. 15c) des Migrationspakts erwähnt, nach Ansicht der Bundesregierung auch der Migrationspakt selbst?

3. Ist nach Ansicht der Bundesregierung auszuschließen, dass die in den Fragen 1 und 2 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?
- a) Hat die Bundesregierung bei der Beurteilung dieser Frage 3 sowie bei der Beurteilung des Inhalts des Migrationspakts gemäß der Fragen 1 und 2 externen sachverständigen Rat eingeholt?
- b) Welche Person bzw. Personen haben insoweit die Bundesregierung beraten?
4. Hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass die VN in Person ihres Sprechers auf der Pressekonferenz am 10. Dezember 2018 ausdrücklich davon sprechen, dass der Migrationspakt aufgrund seines „verbindlichen Charakters“ („legally binding nature of the document“) von den Mitgliedstaaten der VN auf nationaler Ebene „umzusetzen sei“ („it’s for the participating states to implement the GCM“), an ihrer Ansicht fest, die Mitgliedstaaten der VN hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt („klar und deutlich“), ohne dass Deutschland daraus völkerrechtliche Verpflichtungen entstünden (vgl. Vorbemerkung)?
- Ist die Bundesregierung sicher, dass ihre Ansicht mit der Bewertung der VN übereinstimmt?

5. Welche Art von Verbindlichkeit meint die Bundeskanzlerin in ihrer Aussage vom 12. Dezember 2018 mit dem Wort „gültig“ und wie ist dies vereinbar mit ihrer Aussage vom 6. November 2018, der Pakt sei rechtlich nicht bindend (www.merkur.de/politik/falschmeldungen-ueber-migrationspakt-maas-ruengt-abstruse-verschwoerungstheorien-merkel-aeussert-sich-zr-10432947.html, s. Bundestagsdrucksache 19/6189)?
- a) Wie ist es vor dem Hintergrund der Aussage von Bundesregierung und Bundeskanzlerin, der Migrationspakt sei rechtlich unverbindlich, zu verstehen, dass der Migrationspakt nach Aussage der Bundeskanzlerin vom 12. Dezember 2018 selbst für solche Mitgliedstaaten der VN Gültigkeit haben soll, die ihn im Rahmen der Abstimmung in der Vollversammlung abgelehnt haben?
- b) Hat es eine solche Abstimmung gegeben und mit welchem Ergebnis?

Berlin, den 14. Januar 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.