

**Pet 3-19-05-04-013406**

83080 Oberaudorf

Vereinte Nationen (UNO)

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 30.01.2020 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

### **Begründung**

Mit der Petition soll erreicht werden, dass die Bundesregierung dem globalen Migrationspakt (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) nicht beitrifft, sich in der UN-Generalversammlung in der Abstimmung darüber der Stimme enthält und eine Erklärung bei den Vereinten Nationen abgibt, wonach der globale Migrationspakt für Deutschland nicht bindend ist.

Der Petent trägt zur Begründung im Wesentlichen vor, dass der Migrationspakt nicht geeignet sei, Migrationsfragen zu regeln. Es sei ein Verlust deutscher Souveränität in der Einwanderungspolitik. Durch den Migrationspakt würden Unterschiede zwischen legaler und illegaler Migration verwischt. Die Bundesregierung sollte stattdessen den Standpunkt der österreichischen Bundesregierung unterstützen, dass nämlich weder ein Menschenrecht auf Migration bestehe, noch entstehen könne, sei es durch Völkergewohnheitsrecht, so genanntes „Soft Law“ oder internationale Rechtsprechung. Zwar werde in dem Dokument zum globalen Migrationspakt einerseits versichert, dass die Inhalte nicht verpflichtend seien, andererseits werde an diversen Stellen von „sich verpflichten“ oder „Verpflichtung“ gegenüber Migranten gesprochen. Hierdurch werde deutlich, dass durch den Migrationspakt zumindest der Einstieg in eine Selbstverpflichtung erfolge. Wenn aber der Eindruck der Verbindlichkeit erweckt werde, fördere man eine Erwartungshaltung bei Migrationswilligen und befeue damit die Migration an sich. Besonders kritisch sei anzumerken, dass Migranten ungeachtet ihres

Migrationsstatus einen Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen bekommen sollen. Darüber hinaus soll dies diskriminierungsfrei erfolgen. Dies bedeute in der Konsequenz, dass selbst illegale Einwanderer einen Anspruch auf die gleichen Sozialleistungen hätten wie Einheimische. Damit würde der Handlungsspielraum der Bundesländer in der Asyl- und Migrationspolitik, die zum Teil vorrangig Sachleistungen für Migranten vorsehen, noch weiter eingeschränkt. Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Eingabe hingewiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Deutschen Bundestages eingestellt und dort diskutiert. Sie wurde von 107.964 Mitzeichnern online unterstützt.

Der Deutsche Bundestag hatte sich mit den Fragestellungen, die sich aus der Unterzeichnung des Migrationspaktes ergeben könnten, intensiv auseinandergesetzt. Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Mit dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration die internationale Zusammenarbeit in der Migrationspolitik stärken und Migration besser regeln und steuern“ (BT-Drucksache 19/6056) wurde am 29. November 2018 im Deutschen Bundestag beraten. Der Antrag der Regierungsfractionen wurde nach intensiver – teils kontroverser – Diskussion mit großer Mehrheit angenommen.

Zu diesem Thema liegen dem Petitionsausschuss weiterhin mehrere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs mit dieser Petition einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass möglicherweise nicht alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen dargestellt werden.

Im Rahmen seiner parlamentarischen Beratung hat der Petitionsausschuss zudem am 14. Januar 2019 in Anwesenheit des Petenten sowie Vertretern der Bundesregierung eine öffentliche Sitzung durchgeführt.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung – dem Auswärtigen Amt – Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Auswärtigen Amtes sieht das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung folgendermaßen aus:

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die internationale Staatengemeinschaft den „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (**GCM**) erarbeitet und mittlerweile verabschiedet hat, der eine der Kernherausforderungen des 21. Jahrhunderts behandelt. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen hat sich die überwältigende Mehrheit der Staaten auf gemeinsame Ziele bei der Gestaltung von Migration geeinigt. Die internationale Kooperation, die Verständigung auf gemeinsame Ziele und die Bereitschaft zur internationalen Mitverantwortung sind hierbei von hoher Bedeutung.

Der GCM soll einen Beitrag dazu leisten, Migration stärker zu ordnen, zu steuern und zu begrenzen sowie gleichzeitig die Rechte von Migrantinnen und Migranten zu schützen. Auch Deutschland kann dies nur gemeinsam mit seinen Partnern und einem internationalen Ansatz bewältigen.

Deutschland übernimmt bei der Migration bereits jetzt schon deutlich mehr Verantwortung als andere Länder, auch in der Europäischen Union. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung wollen dies gemeinsam ändern – unter anderem durch eine fairere Verteilung. Trotz starker gesellschaftlicher Anstrengungen und des beeindruckenden bürgerschaftlichen Engagements werden die Grenzen der Integrationsfähigkeit in Deutschland sichtbar. Diesen Grenzen trägt auch die Migrationspolitik auf nationalstaatlicher Ebene klar Rechnung. Die gegenwärtigen Bedingungen stellen die Migrationspolitik vor große Herausforderungen und beeinflussen den Gestaltungsspielraum Deutschlands. Der GCM liegt im Ergebnis deshalb im deutschen Interesse.

Das individuelle Grundrecht auf Asyl bleibt unangetastet. Deutschland bietet auch weiterhin vor dem Hintergrund seiner historischen und humanitären Verantwortung Menschen Schutz, die vor Krieg, Terror und Verfolgung Zuflucht suchen.

Die nationale Souveränität Deutschlands steht zu keinem Zeitpunkt zur Disposition. Im Einklang damit bekräftigen die Leitprinzipien des GCM ausdrücklich „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“. Der Petitionsausschuss stellt vor diesem Hintergrund fest, dass der Bundestag rechtsändernde oder rechtssetzende Entscheidungen zur Migration souverän trifft. Der GCM begründet keine einklagbaren Rechte und Pflichten und entfaltet

keinerlei rechtsändernde oder rechtssetzende Wirkung. Dazu gehört, dass unsere Gesetze – zum Beispiel im Bereich des Ausländer-, des Sozial- und des Staatsbürgerschaftsrechts – sowie unsere behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen uneingeschränkt gelten und durchgesetzt werden.

Der Petitionsausschuss weist darauf hin, dass zwischen legaler und illegaler Migration sowie zwischen Erwerbsmigration und Asyl klar zu unterscheiden ist.

Deutschland ist ein Land, das die Einwanderung von Fachkräften benötigt. Eine gut gesteuerte, geordnete legale Migration ist gut für unser Land. Auch bisher hat Deutschland von gut ausgebildeten Migrantinnen und Migranten profitiert, die zum Wohlstand unserer Gesellschaft beigetragen haben. Zudem haben die Einwandererinnen und Einwanderer unser Land mit vorangebracht. Aufgrund der demographischen Entwicklung stehen wir vor großen Herausforderungen. Neben der Aktivierung der Arbeitskräfte in unserem Land brauchen wir weiterhin die Unterstützung von qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und das wirtschaftliche Wachstum Deutschlands und unsere Sozialsysteme auch weiterhin zu sichern. Hierfür brauchen wir verständliche legale Zuwanderungsmöglichkeiten. Der Petitionsausschuss unterstützt daher die ersten Überlegungen zum geplanten Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Darüber hinaus bestehen in Deutschland klare Regeln und Anforderungen für eine gelingende Integrationspolitik: Unser Gemeinwesen verlangt, dass alle Menschen in Deutschland unser Grundgesetz und unsere Gesetze beachten und die sich daraus ergebende Werteordnung verinnerlichen und danach leben. Dazu dienen auch unsere Sprach- und Integrationskurse für Migrantinnen und Migranten. Daher wird erwartet, dass alle Migrantinnen und Migranten, die legal nach Deutschland kommen oder gekommen sind, die deutsche Sprache ausreichend erlernen, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und unsere Regeln zu verstehen. Deutschland fördert die Integration - fordert sie aber auch ein. Auch dies entspricht der Zielsetzung des GCM. Seine wichtigsten Ziele sind:

- Strukturelle Faktoren, die Menschen dazu veranlassen, ihre Herkunftsländer zu verlassen, sollen reduziert werden – zum Beispiel durch Programme zur Schaffung von Perspektiven in den Herkunftsländern.

- Menschensmuggel und das Schlepperunwesen sollen stärker bekämpft und Grenzkontrollen besser koordiniert werden.
- Eine bessere Durchsetzung der völkerrechtlich verbürgten Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.
- Migrantinnen und Migranten sollen in allen Ländern sicheren Zugang zu Grundleistungen haben. Deutschland erfüllt diese Standards bereits vollumfänglich. Sie sollen darüber hinaus die Chance haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Zu den Zielen gehört auch, die Migration insbesondere nach Europa und Deutschland zu ordnen und zu steuern, Anreize für illegale Migration konsequent zu reduzieren und auf ein größeres Engagement unserer internationalen Partner hinzuwirken. Gleichzeitig braucht es eine faire Lastenteilung und Kooperation. Als ein Land mit hohen Standards beim Menschenrechtsschutz liegt es im deutschen Interesse, dass auch andere Staaten diese Standards erfüllen, um den Migrationsdruck nach Deutschland zu senken. Aktuell muss festgestellt werden, dass Arbeitsmigranten in einer Reihe von Staaten ohne Rechte und unter zum Teil unwürdigen Bedingungen leben müssen. Dass die Staatengemeinschaft hiervoor nicht die Augen verschließt und durch den GCM Standards für den Umgang mit legaler Migration fordert, ist nicht nur ein wichtiger humanitärer Schritt, sondern senkt auch den Migrationsdruck in Richtung der Staaten Europas und Nordamerikas. Auch aus diesen Gründen ist der GCM im nationalen Interesse Deutschlands. Deutschland wird seiner humanitären Verantwortung gerecht. Gleichzeitig sind aber die nationalen Möglichkeiten begrenzt, daher ist die europäische und internationale Kooperation dringend notwendig.

Das von dem Petenten vorgetragene Anliegen, demzufolge der Deutsche Bundestag beschließen möge, dem im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelten (und im Dezember 2018 mit großer Mehrheit in der VN-Generalversammlung angenommenen) „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (Globaler Pakt) die Unterstützung zu versagen, entspricht auf Grund der obigen Ausführungen weder den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland noch der von einer deutlichen Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages dargelegten positiven Haltung zum Globalen Pakt, die zuletzt in mehreren Plenardebatten am 8. November

2018,

29. November 2018 und 30. November 2018, sowie im Antrag der Koalitionsfraktionen (BT-Drucksache 19/6056), angenommen am 29. November 2018, zum Ausdruck kam.

Die in der „Begründung“ des Petenten vorgetragene Punkte sind aus Sicht des Petitionsausschusses unzutreffend.

Wie bereits oben ausgeführt, wahrt der GCM und bekräftigt ausdrücklich die nationale Souveränität der Staaten (Absätze 7 und 15c). 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. Ziel des Globalen Paktes ist es dabei unter anderem, irreguläre Migration zu reduzieren (Absatz 27) und negative strukturelle Faktoren in Herkunftsländern zu minimieren (Absatz 2). Reguläre Migration hingegen, an der aufgrund von vielerorts bestehenden demographischen Realitäten und arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen ein Bedarf besteht, soll erleichtert werden.

Der Globale Pakt stellt kein völkerrechtliches Vertragswerk, sondern einen „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“ für eine verbesserte internationale Zusammenarbeit im Bereich von Migration dar (s. Absätze 7 und 15 b des Globalen Paktes). Die genannten Termini („sich verpflichten“, im englischen Originaltext: „commit“, „commitment“) sind daher im Sinne gemeinsam gesetzter politischer Ziele zu verstehen. Aus dem Globalen Pakt entstehen für Deutschland keine völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Der Globale Pakt verweist stattdessen auf bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen. Deutschland ist völker- und verfassungsrechtlich zur Wahrung der Menschenrechte und der Menschenwürde verpflichtet. Mit dem Globalen Pakt werden jedoch schon mangels Rechtsverbindlichkeit keine neuen rechtlichen Kategorien – wie ein in der Petition angeführtes „Menschenrecht auf Migration“ – geschaffen. Bestehendes Völkerrecht wird nicht erweitert. Der Globale Pakt greift auch nicht in die in Deutschland geltende Rechtsordnung ein und begründet keine neuen Ansprüche auf Sozialleistungen in Deutschland.

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung unterstützen die im GCM vereinbarten Aspekte als politisches Grundsatzdokument, das dazu dient, die regelbasierte

internationale Zusammenarbeit und Ordnung in Migrationsfragen zu stärken. Der Globale Pakt ist Baustein einer umfassenden Migrationspolitik der Bundesregierung, die sich auch im Koalitionsvertrag für verbesserte Steuerung von Zuwanderung festgelegt hat. Gemeinsam mit anderen Partnerländern der Europäischen Union konnten zentrale Interessen im Text des Globalen Paktes verankert werden, unter anderem das Bekenntnis aller Staaten zum Schutz von Migranten (Ziel 7), die Minderung von Ursachen für irreguläre Migration (Ziel 2), die Zusammenarbeit beim Grenzschutz (Ziel 11), das Vorgehen gegen Schleuser (Ziel 9) oder die internationale Zusammenarbeit zu Rückkehr und Reintegration von Migranten (Ziel 21).

Auf Grund der obigen Ausführungen empfiehlt der Petitionsausschuss daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, da dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Der abweichende Antrag der Fraktion der AfD, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, soweit gesetzliche Konsequenzen daraus zu ziehen sind und/oder soweit die Wirkung des Paktes als sogenanntes Soft-Law zu klassifizieren und auf seine Rechtsstaatlichkeit zum Legalitätsanspruch des deutschen Rechts, insbesondere aber auch des EU-Vertrages, dort nämlich Artikel 79 Absatz 5 AEUV zu bewerten ist und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen, wurde mehrheitlich abgelehnt.