

Antrag

der Abgeordneten Stephan Thomae, Alexander Graf Lambsdorff, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Bijan Djir-Sarai, Christian Dürr, Daniel Föst, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Katja Hessel, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Thomas L. Kemmerich, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Link, Hagen Reinhold, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Dr. Andrew Ullmann, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Geordnete Zuwanderung erfordert mehr als den UN-Migrationspakt – Entwurf eines Einwanderungsgesetzbuches vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Migration ist eine der großen globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Allein im Jahr 2017 waren nach Angaben des UNHCR weltweit 68,5 Millionen Menschen auf der Flucht. Über 25 Millionen von ihnen waren aufgrund von Krieg, Konflikt oder Verfolgung gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Die Antworten auf diese Herausforderungen, die eine Steuerung und Ordnung von Flucht und Migration ermöglichen, können deshalb von keinem Staat der internationalen Gemeinschaft erfolgreich allein auf nationaler Ebene gegeben werden. Die 193 UN-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich, Österreich und viele andere hatten sich deshalb bereits 2016 auf die Grundzüge des Migrationspakts, die sogenannte New Yorker Erklärung, geeinigt. In einem 18-monatigen Verhandlungsprozess auf UN-Ebene entstand darauf aufbauend der „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ („UN-Pakt für sichere, geordnete und regelgebundene Migration“ - UN-Migrationspakt – „GCM“) als erster Kooperationsrahmen mit Empfehlungen und möglichen Maßnahmen zur Koordination der weltweiten Migrationsbewegungen und der Bekämpfung von Fluchtursachen.
2. Die Bundesrepublik Deutschland erfüllt bereits jetzt die rechtsstaatlichen Standards, welche der GCM in seinen Maßnahmen und Zielen formuliert. Eine weltweite Erreichung bestimmter Standards ist jedoch geeignet, die

Migrationsströme nach Deutschland und Europa zu begrenzen und klaren Regeln zu unterwerfen. Grundlage dieser Regeln muss auch weiterhin die grundsätzliche Trennung zwischen Arbeitsmigration und Migration aus humanitären Gründen sein. Eine Begrenzung der Migration erwächst nach dem GCM insbesondere aus einer Bekämpfung von Fluchtursachen (Punkt 18). Irreguläre Migration muss nach dem GCM auch durch die effektive und koordinierte Sicherung von Grenzen verhindert werden können (Punkt 11). Sowohl die Bekämpfung von Fluchtursachen als auch die Grenzsicherung sind gemeinsame europäische Herausforderungen. Es muss Ziel einer globalen Migrationssteuerung sein, aber auch Recht eines jeden Staates bleiben, Maßnahmen zu ergreifen, welche die Einwanderung nicht nur steuern, sondern auch begrenzen.

3. Mit dem GCM wird Migration erstmals als globales, transnationales und komplexes Phänomen durch die Weltgemeinschaft anerkannt und ein „gemeinsames Verständnis“ und eine „gemeinsame Verantwortung“ in Bezug auf Migration festgehalten. Der GCM umfasst 23 Ziele, die alle Aspekte der regulären und irregulären Migration abdecken, z.B.:

- Der GCM betont die Einhaltung der völkerrechtlichen und insbesondere der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten im migrationspolitischen Kontext, darunter die Rechte und Bedürfnisse von Kindern. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen ist für die Bundesrepublik Deutschland eine Selbstverständlichkeit. Die weltweite Einhaltung universeller Menschenrechte ist ein Ziel, für das sich die Bundesrepublik international einsetzt. Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in den Heimatstaaten irregulärer Migranten ist aber auch notwendige Vorbedingung für deren Rückführung, da nach der übereinstimmenden Rechtsprechung deutscher Gerichte nur dann eine Abschiebung in diese Staaten möglich ist.

- Von besonderer Bedeutung ist, dass der GCM aber auch Erwartungen an die einzelnen Staaten im Hinblick auf die Ausstattung ihrer Staatsangehörigen mit Ausweispapieren (Punkt 20) und die Kooperation bei der Rückführung von Staatsangehörigen in ihre Herkunftsstaaten formuliert, einschließlich der Schaffungen der Voraussetzungen für die schnelle und effiziente Ausstellung von Passersatzpapieren (Punkt 37).

- Der GCM hebt wie schon die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Menschenwürde hervor, dass auch irreguläre Migranten eine lebenserhaltende Grundsicherung erhalten, sieht aber ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass irreguläre Migranten hierbei weniger umfassende Leistungen erhalten als Staatsangehörige und reguläre Migranten. Dies erlaubt weiterhin die Verringerung der Anreize zu einer irregulären Migration aus rein wirtschaftlichen Motiven (Punkt 31). Die Behauptung, der GCM stelle einen Anreiz zur Einwanderung in die Sozialsysteme dar, ist falsch.

- Der GCM fordert die Staaten auf, die Regeln für die reguläre Migration in einer Weise anzupassen, welche die demografische Wirklichkeit und die Realität auf dem Arbeitsmarkt widerspiegeln (Punkt 21). Dies ist die Aufforderung zum Erlass eines modernen Einwanderungsgesetzes, das der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht, im eigenen Interesse auszuwählen, welche und wie viele reguläre Migranten nach Deutschland kommen dürfen.

4. Die im GCM festgehaltenen Empfehlungen und Maßnahmen entfalten keine völkerrechtliche Bindung, sondern sind eine Absichtserklärung der Staatengemeinschaft mit dem Ziel, die internationale Kooperation zu fördern („Dieser Globale Pakt stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar [...]“,

Punkte 7 und 15b). Ebenso bekräftigt der GCM das souveräne Recht jedes einzelnen Staates, seine nationale Migrationspolitik weiterhin autonom und selbst zu bestimmen. Dabei soll der nationale Gesetzgeber seine Entscheidungen gerade eigenverantwortlich treffen können. Behauptungen, der GCM würde die Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten in der Migrationspolitik einschränken, sind falsch:

- Die Unterscheidung zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus bleibt ausschließlich das Vorrecht des einzelnen Staates (Punkt 15c), d. h. Deutschland ist es weiterhin uneingeschränkt möglich, präzise zwischen dem grundgesetzlichen Anspruch auf Asyl, dem durch die Genfer Flüchtlingskonvention gewährleisteten Schutz von Flüchtlingen und qualifizierter Zuwanderung von Fachkräften zu unterscheiden. Auch die Rückführung von Migranten nach den nationalen Regeln in ihre Heimatländer ist weiterhin möglich. Dieses Recht umfasst auch die Ausgestaltung möglicher gesetzgeberischer oder politischer Maßnahmen im Zusammenhang mit dem GCM. Besonders berücksichtigt werden sollen hierbei die „verschiedenen nationalen Realitäten, Politiken, Prioritäten und Bestimmungen für Einreise, Aufenthalt und Arbeit“ (Punkt 15c, ebenso Punkt 40).

- Dem Migrationspakt kommt nach dem Willen der unterzeichnenden Staaten keine Bindungswirkung zu, er beruht nicht auf einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung und kann sich damit selbst durch geübte Praxis nicht zu Völkergewohnheitsrecht entwickeln. Durch zahlreiche Spielräume für souveräne Staaten fehlt es ferner an einem Anknüpfungspunkt für eine konkrete Staatenpraxis. Der GCM wird damit insgesamt nicht Bestandteil des deutschen Rechts nach Art. 25 GG.

- Der GCM bekräftigt zahlreiche wichtige Menschenrechte. Er bezweckt die Einräumung von Menschenrechten für Migranten, aber gerade nicht eines Menschenrechts auf Migration. Dem nationalen Gesetzgeber bleibt es überdies unbenommen, bestimmte Pflichten für Migranten zu statuieren. Dies betrifft etwa die Mitwirkungspflichten bei der Identitätsfeststellung oder die Pflichten, vor der Einräumung von Aufenthaltstiteln ein bestimmtes Sprachniveau, einen Arbeitsvertrag und Straffreiheit vorzuweisen.

- Der GCM verpflichtet die Staaten auch nicht dazu, ein Recht auf Migration vor dem Hintergrund des Klimawandels festzuschreiben. Die Bekämpfung des Klimawandels als weltweiter Aufgabe soll vielmehr dabei helfen, Migration zu vermeiden (Punkte 18b und 39b).

5. Da der GCM nicht bindend ist, kann er nicht unmittelbar zur Steuerung und Ordnung der Einwanderungspolitik Deutschlands beitragen. Dies kann nur ein Einwanderungsgesetzbuch, das qualifizierte Zuwanderung in unseren Arbeitsmarkt erleichtert, konsequenten Flüchtlingsschutz gewährleistet und Migration und Integration nach unseren Interessen transparent und verbindlich regelt. Die Bundesregierung muss daher im Zusammenhang mit der Zustimmung zum GCM den Entwurf für ein Einwanderungsgesetzbuch vorlegen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. im Zusammenhang mit einer Zustimmung zum Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration am 10. und 11. Dezember 2018 dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Einwanderungsgesetzbuches vorzulegen, um sichere, geordnete und regelgebundene Migration im Interesse der Bundesrepublik Deutschland zu gestalten;

2. umgehend einen Migrationsgipfel von Bund, Ländern und Kommunen einzuberufen, um insbesondere die praktischen Probleme bei der Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern zu erörtern;
3. gegenüber den Herkunftsstaaten auf ihre politischen Zusagen im Rahmen des GCM zur Kooperation bei der Rückführung von eigenen Staatsangehörigen und der Ausstellung von Passersatzpapieren hinzuwirken;
4. gegenüber allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und insbesondere gegenüber der österreichischen Ratspräsidentschaft dafür zu werben, dem UN-Migrationspakt ebenfalls zuzustimmen, damit die Europäische Union gegenüber der internationalen Gemeinschaft mit einer Stimme spricht;
5. Falschinformationen über den UN-Migrationspakt aktiv entgegenzutreten.

Berlin, den 6. November 2018

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.