

# UN-Migrationspakt, „Zustimmen – mit einer ganzen Reihe von Vorbehalten“

Rechtsphilosoph Reinhard Merkel stellt die Erfolgsaussichten des UN-Migrationspaktes infrage. Undemokratische Staaten würden sich „einen Teufel um den Pakt scheren, soweit er sie belastet“, sagte Merkel im Dlf. Und von der kleinen Gruppe der echten Rechtsstaaten sei ein gehöriger Teil skeptisch.

Reinhard Merkel im Gespräch mit Jörg Münchenberg, DLF 10.12.18



Pakt zustimmen, aber Vorbehalte anmelden – so sieht es Rechtsphilosoph Reinhard Merkel. Seine Namensvetterin beim Abendessen mit dem marokkanischen Regierungschefs Saad Eddine El Othmani. (Michael Kappeler/dpa)

**Jörg Münchenberg:** Heute treffen sich in Marrakesch die Staats- und Regierungschefs von über 180 Staaten, um den UN-Migrationspakt zu beschließen. Es geht dabei um eine bessere Steuerung der Migration weltweit. Kritiker wiederum warnen vor einem Kontrollverlust der Staaten über ihre nationale Migrationspolitik, was die Befürworter des Paktes wiederum vehement zurückweisen. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstützt das Vorhaben. Sie ist bereits in Marokko eingetroffen.

Vor der Sendung habe ich über diesen Pakt mit dem emeritierten Rechtsphilosophen Reinhard Merkel von der Universität Hamburg gesprochen und ihn zunächst gefragt, warum auch er diesen Migrationspakt so kritisch sieht, obwohl er keinerlei rechtliche Bindung für die Nationalstaaten haben wird.

**Reinhard Merkel:** Er wird substantielle rechtliche Folgen haben. Das betrifft jetzt zunächst nur die Frage der Verbindlichkeit und der Folgen des Pakts, noch nicht die Frage seiner Inhalte. Ich habe

auch gegen allerlei dieser Inhalte Einwände, aber was die rechtliche Nichtverbindlichkeit angeht, so ist die Berufung unserer Bundesregierung darauf in zweierlei Hinsicht merkwürdig.

Wenn man den Inhalt gut findet, dann kann man es doch eigentlich nur bedauern, dass das rechtlich nicht verbindlich ist, und trägt das nicht als Begründungsargument vor sich her, dass man dem Pakt zustimmt. Und es ist außerdem im Blick auf die rechtlichen Wirkungen, die der Pakt haben wird, nicht richtig, einfach zu sagen oder zu suggerieren, das sei rechtlich bedeutungslos. Er hat keine unmittelbare Wirkung rechtlich, aber er wird substantielle Folgen haben.

### **„Der Pakt darf gar nicht ignoriert werden“**

**Münchenberg:** Können Sie das noch mal ausführen? Ihrer Meinung nach, was hat er für rechtlich bindende Wirkungen?

**Merkel:** Wir haben rund 90 – in Wahrheit sind es über 100 – einzelne Vereinbarungen da drinstehen, in denen steht, wir verpflichten uns. Nun ist das eine politische Verpflichtung und keine unmittelbar rechtlich bindende Verpflichtung. Aber bei der Auslegung von Rechtsnormen, sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht, die Belange der Migration regeln, kann der Pakt und darf er gar nicht ignoriert werden.

**Münchenberg:** Das heißt konkret?

**Merkel:** Das heißt, dass sich etwa in einem Klageverfahren vor einem Verwaltungsgericht sehr wohl das Gericht darauf berufen kann, dass bestimmte Dinge in diesem Pakt stehen, etwa die Vermeidung nach Möglichkeit von Abschiebungen, die Vermeidung von Notfällen, abgesehen jeder Inhaftierung etc. Das alles lässt uns in unserer innerstaatlichen Rechtsordnung ganz gewiss nicht unberührt.

Hinzu kommt etwas: Völkerrecht als Gewohnheitsrecht entsteht immer über politische Bindungen der Staaten. Das heißt: Wenn wir uns in fünf Jahren noch mal über diesen Pakt unterhalten, werden wir eine ganze Menge von Entscheidungen haben, auf internationaler wie auf nationaler Ebene, in denen er herangezogen worden ist zur Auslegung von Rechtsnormen.

**Münchenberg:** Herr Merkel, auf der anderen Seite heißt es ja ausdrücklich in diesem Pakt – ich zitiere mal: „Der Pakt wahrt die Souveränität der Staaten, und es geht um einen „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“. Dass da ein neues Recht geschaffen wird, auch mittelfristig, davon ist da keine Rede.

**Merkel:** Das ist aber irrig, das anzunehmen. Sehr wohl ist die Rede von substantieller politischer Bindung. Nun wird von der Bundesregierung reklamiert, das bindet uns aber nicht rechtlich, wiewohl wir 90mal schreiben, wir verpflichten uns politisch. Ein Rechtsstaat wie die Bundesrepublik kann in seinem eigenen Regierungshandeln und auf der Ebene der Justiz sich nicht einfach darauf zurückziehen, das ist vollkommen unverbindlich, das ist politischer Wille. Und jetzt kommt das Entscheidende an diesem Argument: Selbstverständlich kann sich Marokko oder Somalia oder Afghanistan viel leichter darauf zurückziehen zu sagen, das ist ja rechtlich nicht verbindlich, als ein Rechtsstaat wie die Bundesrepublik. Noch einmal: Völkerrecht als Gewohnheitsrecht entsteht immer auf diesem Weg, und was unmittelbar schon rechtliche Wirkungen haben wird, werden die Maßgaben dieser Vereinbarungen sein als Auslegungskriterium für Gerichte. Das kann man, offen gestanden, gar nicht sinnvoll bezweifeln.

### **„Zustimmen mit einer ganzen Reihe von Vorbehalten“**

**Münchenberg:** Auf der anderen Seite gibt es doch in Europa, aber auch in Deutschland schon sehr viele sehr konkrete Regelungen. Das Migrationsrecht ist ja schon sehr eng gefasst.

**Merkel:** Richtig! Es sind auch wichtige neue Regelungen in diesem Pakt, die richtig sind, die man unterstützen sollte. Wenn Sie mich fragen, wenn ich was zu sagen hätte, was ich vorschlagen würde

im Moment mit diesem Pakt, dann würde ich sagen, man soll dem Pakt zustimmen mit einer ganzen Reihe von substanziellen Vorbehalten, die man im Völkerrecht bei solchen Vereinbarungen immer anmelden kann. Ich bin auch ziemlich sicher, dass das in Marrakesch eine Reihe von Staaten tun wird.

**Münchenberg:** Würden Sie so weit gehen und sagen, die Staatengemeinschaft hätte besser auf diesen Pakt verzichten sollen?

**Merkel:** Nein, so würde ich das nicht formulieren. Aber der Pakt ist – das muss man ganz deutlich sehen – in allen seinen Vereinbarungen unterströmt gewissermaßen von der tatsächlichen Voraussetzung, die er am Anfang formuliert, reguläre Migration ist ein Segen für die ganze Menschheit, für die Herkunftsstaaten, für die Transitstaaten wie für die Zielstaaten. Und das ist auch in ökonomischer Perspektive im Hinblick auf die Massenmigration der letzten Jahre und der kommenden Jahre und Jahrzehnte bis zum Abwegigen blauäugig. Das ist schlicht verkehrt, dass das einfach ein Segen für die ganze Welt sei.

**Münchenberg:** Herr Merkel, es gibt ja trotzdem auch eine Unterscheidung. Es gibt den Pakt für Flüchtlinge, der sich speziell mit Flüchtlingen befasst, und auch speziell für Migranten. Auch die UN differenziert da sehr wohl.

**Merkel:** Richtig und man muss auch differenzieren. Wir sind verpflichtet, wirkliche Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bei uns aufzunehmen. Daran ist überhaupt nicht zu rütteln. Das sind im Sinne der Konvention politisch Verfolgte und im Sinne der europarechtlichen Regelungen, die wir haben, sind es auch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge. Solche Leute hat man hier aufzunehmen.

Ich rede nur von den Migranten, die der Pakt meint. Das sind schon derzeit und werden in den kommenden Jahren in der großen Mehrzahl Armutsmigranten sein, also sehr viele Menschen mit geringer Qualifikation. Ein hoher Anteil von denen wird nicht integrierbar sein, jedenfalls kurz- und mittelfristig nicht, in die Ökonomie. Und dann einfach zu sagen, das seien ökonomische Vorteile und ein Segen für die ganze Welt – das wird zigfach wiederholt in dem Pakt –, ist einfach irreführend.

### **„Da sind auch Vermittlungsfehler gemacht worden“**

**Münchenberg:** Herr Merkel, wenn man mal schaut, wer diesen Pakt nun alles ablehnt – das ist Ungarn, das sind die flämischen Nationalisten, das ist die AfD in Deutschland, das sind die österreichischen Rechtspopulisten von der FPÖ –, also politisch gesehen doch ja eine Gruppierung, die ziemlich einseitig auf bestimmte Entwicklungen schaut.

**Merkel:** Was soll ich dazu sagen? Ich habe keinerlei Affinitäten zu solchen politischen Richtungen, nicht die geringste. Ich rede als Wissenschaftler und betrachte mir das. Ich habe den Pakt Zeile für Zeile gelesen, was mit einer gewissen Anstrengung verbunden ist und was dem juristischen Laien auch mit der vollkommenen Transparenz vermutlich gar nicht möglich ist. Ich kann das nicht weiter kommentieren, als zu sagen, da sind natürlich auch Vermittlungsfehler gemacht worden. Man hätte von Anfang an sagen sollen, in dem Pakt stehen problematische Dinge drin und wir diskutieren noch darüber, das hohe Loblied auf jede Form auch der Massenmigration, das ich für verfehlt halte. Dann die groben Einseitigkeiten in diesem Pakt. Es steht einmal drin, wir verpflichten uns, Rassismus, Intoleranz und noch zwei, drei andere Dinge zu bekämpfen und zu verfolgen.

Der Leser nickt sofort mit dem Kopf. Und dann steht dabei: „Nur gegenüber Migranten“. Die Asymmetrie, die sich darin ausdrückt, ist in hohem Maße ungerecht. Das Phänomen der Intoleranz und des Rassismus gibt es auch auf Seiten der Migranten gegenüber der einheimischen Bevölkerung. Dass solche Dinge nicht mal erwähnt werden, zeichnet diesen Pakt als einseitig aus, und dass er das hohe Lied der Migration singt, als blauäugig.

**Münchenberg:** Hätten Sie sich noch von der Bundesregierung gewünscht, oder auch vom

Parlament, dass man das noch stärker öffentlich auch diskutiert? Die AfD reklamiert das ja für sich, dass sie dieses Thema in den Vordergrund geschoben hat. Auf der anderen Seite gab es ja Anhörungen, aktuelle Stunden auch im Plenum. Aber trotzdem: Ist es zu wenig öffentlich diskutiert worden?

**Merkel:** Ja! Das ist nicht einfach ein Vorwurf, den man der Bundesregierung machen kann. Die öffentliche Debatte hätte von den Medien stärker aufgenommen werden müssen, stärker und früher natürlich. Aber die Regierungsparteien haben schon den Fehler gemacht, das zwar beiläufig da und dort im Bundestag zum Gegenstand zu machen, aber es musste unbedingt der dominante, wenn nicht sogar der einzige Gegenstand einer großen angesetzten Bundestagsdebatte werden. Dieser Pakt wird eine der wichtigen Zukunftsfragen für dieses Land politisch-substanziell beeinflussen. Das ist eine genuine Materie für das Parlament. Insofern habe ich es, offen gestanden, als beschämend empfunden, dass ausgerechnet die AfD das in diesem Modus ins Parlament gezwungen hat. Das ist kein Lob für die AfD, aber es ist ein Tadel für die anderen Parteien.

### **„Auch andere Länder werden Vorbehalte anmelden“**

**Münchenberg:** Auf der anderen Seite stellt sich die Frage: Wenn so viele Länder diesen Pakt trotzdem unterstützen, sind die alle naiv?

**Merkel:** Ich sage Ihnen was. 100 Staaten von den 180, die den unterstützen, sind Schurkenstaaten nach unseren Kriterien, sind undemokratische Staaten. Die werden sich den Teufel um diesen Pakt scheren, soweit er sie belastet. Viele andere sind Herkunftsländer, und die sagen, das kann ganz gut für uns sein, soweit es schlecht ist, ignorieren wir das. Die kleine Gruppe der wirklichen echten Rechtsstaaten, da ist ein gehöriger Teil skeptisch.

Es werden auch andere Länder, da bin ich ziemlich sicher – ich tippe auf Holland und Dänemark, soweit die überhaupt mit akklamieren –, die werden Vorbehalte anmelden und in einigen Wochen wird dann nach dem Marrakesch-Beschluss der Pakt in der Generalversammlung der UNO als Resolution vorgelegt, und da werden noch viel mehr Vorbehalte kommen. Das ist im Völkerrecht möglich, seit eh und je wird das praktiziert. Ich finde, die Bundesregierung sollte das auch tun.

*Äußerungen unserer Gesprächspartner geben deren eigene Auffassungen wieder. Der Deutschlandfunk macht sich Äußerungen seiner Gesprächspartner in Interviews und Diskussionen nicht zu eigen.*