



Die wichtigsten Fragen und Antworten zum UNO-Migrationspakt

An seiner Sitzung vom 3. Februar 2021 hat der Bundesrat die Botschaft zum UNO-Migrationspakt verabschiedet. Er bekräftigt in der Botschaft seine Position vom Herbst 2018, wonach die Zustimmung zum UNO-Migrationspakt im Interesse der Schweiz ist. Die Zielsetzungen des Migrationspakts stimmen mit den Schwerpunkten der Schweizer Migrationspolitik überein. Nachfolgend werden die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit dem UNO-Migrationspakt beantwortet.

Wieso will die Schweiz dem UNO-Migrationspakt zustimmen?

Der Bundesrat bekräftigt mit seiner Botschaft vom 3. Februar 2021 zuhanden des Parlaments seine Position vom 10. Oktober 2018, wonach die Zustimmung zum UNO-Migrationspakt im Interesse der Schweiz ist. Der Nutzen des Pakts liegt für die Schweiz in erster Linie in dessen Umsetzung durch Länder mit weniger robusten Migrationssystemen. Eine Vielzahl der aktuellen migrationspolitischen Herausforderungen, wie beispielsweise im Rückkehrbereich, rühren von inadäquaten Systemen und nicht vorhandenen Kapazitäten auf Seite der Herkunftsländer her. Es ist im Interesse der Schweiz, diese Länder in der Entwicklung einer effektiven Migrationspolitik zu unterstützen. Der UNO-Migrationspakt, als gemeinsam getragenes Instrument, bietet eine gute Grundlage für eine solche Zusammenarbeit. Zudem entsprechen die Grundsätze des Pakts – Partnerschaft und internationale Zusammenarbeit bei gleichzeitig souveräner nationalstaatlicher Steuerung der Migration – der Ausrichtung der Schweizer Migrationspolitik. Eine sichere, geordnete und reguläre Migration trägt zudem zur Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele (SDG) bei.

Was würde geschehen, wenn die Schweiz den UNO-Migrationspakt nicht unterzeichnet?

Die Schweiz befürwortet traditionell den Ansatz, globale Probleme auch global anzugehen, so wie das der Migrationspakt tut. Der Verzicht auf Zustimmung zum UNO-Migrationspakt käme insgesamt einer Schwächung der Schweizer Position im Rahmen ihrer bilateralen sowie multilateralen Migrationsaussenpolitik gleich und liefe ihrer migrations- und aussenpolitischen Interessen entgegen. Der internationale Vergleich zeigt, dass der UNO-Migrationspakt von zahlreichen Ländern

bereits für die Gestaltung ihrer bilateralen und multilateralen Migrationszusammenarbeit beigezogen wird. Die Ablehnung des Pakts würde der Schweiz zudem die Möglichkeit nehmen, solche Themen im Rahmen der UNO weiterzuentwickeln und es erschweren, die Rolle des internationalen Genf weiter zu stärken, wo ein Grossteil der migrationspolitischen Expertise der UNO angesiedelt ist. Die Schweiz kann zum Beispiel im Rahmen des regelmässigen Überprüfungsforums zur Umsetzung des Pakts diese Aspekte aktiv thematisieren und somit ein wachsendes Bewusstsein für deren Relevanz sowie für (mögliche) Lösungsansätze schaffen. Ein negativer Einfluss auf die Unterstützung der Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat ist ebenfalls nicht auszuschliessen.

Ist der UNO-Migrationspakt rechtlich verbindlich?

Als Soft-Law-Instrument ist der UNO-Migrationspakt rechtlich nicht verbindlich. Er ist eine Verhaltensvorgabe, mit der die Staatengemeinschaft ihre Bereitschaft zum Ausdruck bringt, mit der grenzüberschreitenden Migration nach gemeinsamen Grundsätzen umzugehen und auf dieser Basis die Zusammenarbeit zu gestalten.

Entscheiden mit dem UNO-Migrationspakt die Vereinten Nationen über die Migrationspolitik der Schweiz?

Der UNO-Migrationspakt unterstreicht das souveräne Recht jedes Staates, die Einwanderung selbstständig zu kontrollieren, und hebt die Abstimmung mit den Bedürfnissen auf dem nationalen Arbeitsmarkt hervor. Die nationale Souveränität der Staaten in der Migrationspolitik wird im Pakt ausdrücklich bekräftigt. Über das Ausmass an Zuwanderung entscheidet nach wie vor jeder Staat selbst. Im Wortlaut des Migrationspakts: «Der Globale Pakt bekräftigt 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. Innerhalb ihres Hoheitsbereichs dürfen die Staaten zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden, einschliesslich bei der Festlegung ihrer gesetzgeberischen und politischen Massnahmen zur Umsetzung des globalen Paktes, unter Berücksichtigung der verschiedenen

nationalen Realitäten, Politiken, Prioritäten und Bestimmungen für Einreise, Aufenthalt und Arbeit und im Einklang mit dem Völkerrecht.» (UNO-Migrationspakt, Ziff 15c).»

Was ändert sich für die Schweiz mit dem UNO-Migrationspakt?

Durch die Zustimmung zum UNO-Migrationspakt entstehen kein innenpolitischer Handlungsbedarf und keine finanziellen Auswirkungen. Der Pakt sieht zwar an verschiedenen Stellen eine technische und finanzielle Unterstützung von Partnerstaaten vor. Die Schweiz behält sich jedoch das Recht vor, über Umfang, Form, Fokus und Partner im Einklang mit ihren Prioritäten frei zu entscheiden, und verpflichtet sich mit einer Zustimmung nicht automatisch zu neuen Engagements. Da die Umsetzungsinstrumente, welche für jedes der 23 Ziele aufgeführt sind, von (den) Staaten freiwillig und im Einklang mit ihren Prioritäten genutzt werden können, um die Ziele zu erreichen, besteht keine politische Erwartungshaltung, die Umsetzungsinstrumente vollumfänglich anzuwenden.

Kommen mit dem UNO-Migrationspakt mehr Migrantinnen und Migranten in die Schweiz?

Der UNO-Migrationspakt beabsichtigt nicht die generelle Erleichterung von Migration, sondern die Förderung von effizienten und transparenten Verfahren. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass möglichst viele Länder Strukturen und Verfahren für eine effiziente und faire Bearbeitung von Asylgesuchen schaffen, um nur ein Beispiel zu nennen. Damit kann auch schutzbedürftigen Personen möglichst rasch Hilfe und Betreuung vor Ort gewährt werden. Das in der Schweiz neu etablierte beschleunigte Asylverfahren ist Ausdruck dieses Ziels, indem die Entscheide über die Asylgewährung oder -ablehnung schneller und effizienter abgewickelt werden können und somit auch der Vollzug erleichtert wird.

Erhalten Kinder, die in der Schweiz geboren werden, durch den UNO-Migrationspakt die Schweizer Staatsbürgerschaft?

Der UNO-Migrationspakt nimmt zwar das Thema der Staatsbürgerschaft von im Ausland geborenen Kindern auf, nicht aber im Sinne einer Einführung des Geburtsprinzips (*ius soli*, nach dem ein Staat seine Staatsbürgerschaft an alle Kinder verleihen würde, die auf seinem Staatsgebiet geboren werden). Dies wäre mit der Schweizer Praxis nicht kompatibel. Im Umsetzungsinstrument 4e des UNO-Migrationspakts wird den Staaten empfohlen, sicherzustellen, dass keine administrativen oder juristischen Barrieren existieren, welche die Übertragung der Nationalität von der Mutter, beziehungsweise des Vaters, auf das im Ausland geborene Kind verhindern könnten, insbesondere wenn das Kind ansonsten

staatenlos wäre. Dies entspricht der Praxis in der Schweiz und ist zudem relevant für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Das Fehlen der Geburtsurkunde für ein im Ausland geborenes Kind eines Schweizer Paares würde zum Beispiel das Einbürgerungsverfahren erschweren. Vereinfacht gesagt: Wenn ein Paar mit der Nationalität X in der Schweiz ein Kind zur Welt bringt, soll der Staat X dafür sorgen, dass das Kind, das in der Schweiz ist, die Staatsbürgerschaft von Staat X erhält.

Gilt der UNO-Migrationspakt auch für Flüchtlinge?

Der UNO-Migrationspakt berücksichtigt alle Formen der Migration. Auf eine eindeutige Definition der Migration wurde zugunsten einer Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration verzichtet. Dies reflektiert den Willen der verhandelnden Staaten, souverän zu bestimmen, wer legal einreisen darf. Gemäss UNO gibt es heute über 250 Millionen internationale Migrantinnen und Migranten weltweit. Eine Migrantin oder ein Migrant ist laut UNO eine Person, die sich für eine längere Zeit, in der Regel über ein Jahr, in einem Drittstaat niederlässt, zum Beispiel für Arbeit, Studium oder Familiennachzug. Das Dokument befasst sich nicht mit den spezifischen Herausforderungen im Flüchtlingsbereich – diesbezüglich wird der völkerrechtliche Rahmen durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Protokoll von 1967 vorgegeben.

Welche Länder haben den UNO-Migrationspakt unterzeichnet?

Am 10. Dezember 2018 verabschiedete die Staatenkonferenz in Marrakesch den UNO-Migrationspakt. Die UNO-Generalversammlung bestätigte diesen Entscheid am 19. Dezember 2018 mit 152 Ja-Stimmen. Darunter sind europäische Länder wie Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Spanien, Griechenland, Schweden, Norwegen, Dänemark und Grossbritannien. Zudem stimmten mehrere Staaten dem Pakt zu, die für die Schweizer Migrationspolitik von zentraler Bedeutung sind, beispielsweise Eritrea, Marokko, Äthiopien, Sri Lanka, die Türkei, Tunesien und Nigeria. Hinzu kommen Länder wie Brasilien, Russland, Indien, China oder Südafrika. Die Zustimmung zum Pakt wird jedoch nicht durch eine Unterschrift oder eine Ratifizierung formalisiert, da es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Den UNO-Mitgliedstaaten ist es freigestellt, ihre Haltung zum Pakt jederzeit anzupassen.

Wieso hat die Schweiz solange gebraucht, um über den UNO-Migrationspakt zu befinden?

Die Schweiz hat nicht den Inhalt des UNO-Migrationspaktes in Frage gestellt, sondern dem politischen System der Schweiz Rechnung getragen. Es war dem Bundesrat ein Anliegen, dem Parlament die Möglichkeit der Beurteilung

des Geschäfts einzuräumen und damit die Verschränkung des UNO-Migrationspakts mit der Innenpolitik sicherzustellen. Es handelt sich beim UNO-Migrationspakt um einen besonderen Fall, der zu einer grundlegenden Diskussion zum Verhältnis zwischen dem Bundesrat und dem Parlament bei der Zustimmung zu Soft Law geführt hat. Inzwischen hat der Bundesrat zur Mitwirkung des Parlaments bei Soft Law einen Bericht verfasst und die Diskussionen hierzu laufen im Parlament im Rahmen einer speziell dafür eingesetzten Subkommission. Der zukünftige Umgang mit Soft Law wird in diesem Verfahren bestimmt werden. Es obliegt nun dem Parlament zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt es die Debatte zum UNO-Migrationspakt auf Basis der vorliegenden Botschaft führen und ob es die Behandlung des Geschäfts mit Blick auf die laufenden Arbeiten in der Subkommission zu Soft Law gegebenenfalls sistieren möchte.

Wie geht es jetzt mit dem UNO-Migrationspakt weiter?

Der Bundesrat bekräftigt in seiner Botschaft vom 3. Februar 2021 seine Position vom Oktober 2018, wonach eine Zustimmung zum UNO-Migrationspakt im Interesse der Schweiz sei. Damit erhält das Parlament nun die Grundlage, sich vertieft mit dem Handlungsrahmen zu befassen. Es obliegt dem Parlament zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt es die Debatte zum UNO-Migrationspakt auf Basis der vorliegenden Botschaft führen möchte. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratung wird der Bundesrat gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben abschliessend über die Zustimmung der Schweiz zum UNO-Migrationspakt entscheiden. Die Zustimmung zum Pakt wird jedoch nicht durch eine Unterschrift oder eine Ratifizierung formalisiert, da es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Den UNO-Mitgliedstaaten ist es freigestellt, ihre Haltung zum Pakt jederzeit anzupassen.

Was geschieht, wenn das Parlament den UNO-Migrationspakt ablehnt?

Die gesetzliche Grundlage gemäss Artikel 28 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes erlaubt es dem Parlament, seine Haltung betreffend die Position der Schweiz zum Migrationspakt zu äussern. Das Parlament kann den Entwurf des einfachen Bundesbeschlusses verändern und Vorbehalte anbringen. Aus politischer Sicht wären solche Ergänzungen des Bundesbeschlusses gegenüber einer Ablehnung des Migrationspaktes vorzuziehen. Es obliegt indes dem Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen gemäss Artikel 184 der Bundesverfassung, über die Zustimmung zum UNO-Migrationspakt zu entscheiden. Sollte das Parlament seine Zustimmung zum UNO-Migrationspakt nicht geben, wird der Bundesrat diese Haltung in seiner Entscheidungsfindung zum Migrationspakt selbstverständlich berücksichtigen.