



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



18.3935

**Motion Germann Hannes.**

**Uno-Migrationspakt.**

**Keine Unterzeichnung durch die Schweiz**

**Motion Germann Hannes.**

**La Suisse ne doit pas signer**

**le pacte de l'ONU sur les migrations**

---

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.11.18

---

18.4103

**Motion SPK-SR.**

**Uno-Migrationspakt.**

**Zustimmungsentscheid  
der Bundesversammlung  
unterbreiten**

**Motion CIP-CE.**

**Pacte de l'ONU sur les migrations.**

**Soumettre à l'Assemblée fédérale**

**la décision d'approbation**

---

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.11.18

---

18.4106

**Motion APK-SR.**

**Uno-Migrationspakt.**

**Zustimmungsentscheid  
der Bundesversammlung  
unterbreiten**

**Motion CPE-CE.**

**Pacte mondial des Nations Unies**

**sur les migrations.**

**Soumettre à l'Assemblée fédérale**

**la décision d'approbation**



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.11.18

18.4104

#### **Postulat APK-SR.**

#### **Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law**

#### **Postulat CPE-CE.**

#### **Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple ("soft law")**

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.11.18

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Les quatre interventions concernant le Pacte de l'ONU sur les migrations seront débattues en même temps, et ce dans l'ordre suivant: tout d'abord s'exprimera Monsieur Lombardi en tant que président et rapporteur de la CPE, ensuite le président et rapporteur de la CIP, Monsieur Föhn, puis Monsieur Germann, auteur de la motion 18.3935. Suivront les membres des commissions et du conseil, et, pour terminer, nous entendrons Monsieur le conseiller fédéral.

**Lombardi** Filippo (C, TI), für die Kommission: Ich bin dem Präsidenten dankbar für die Reihenfolge, die er uns vorgeschlagen hat; nicht deshalb, weil die Kommissionsmotionen einen grösseren Wert hätten als die Individualmotionen, aber weil das, was die zwei Kommissionsmotionen vorschlagen, lautet, dem Uno-Migrationspakt vorerst nicht zuzustimmen, aber die Diskussion dann zu führen, wenn ein Bundesbeschluss vorliegt. Die Motion Germann Hannes möchte hingegen das Problem hier beenden. Es wäre natürlich ein Widerspruch, eine Diskussion in einer späteren Phase zu verlangen und gleich die Antwort vorwegzunehmen und den Pakt abzulehnen.

Zum Inhalt der Frage: Der Global Compact for Migration der Vereinten Nationen ist das Ergebnis dreijähriger Arbeiten auf internationaler Ebene infolge der Flüchtlings- und Migrationskrisen, die 2015 ihr Maximum erreicht hatten. Wir sehen natürlich nur den europäischen Teil, das, was Europa unter Druck gesetzt hat, aber diese Krisen hatten auch Auswirkungen in anderen Kontinenten und Ländern. Wir wissen, dass das Problem der unregelmässigen Migration und der Flüchtlinge auf der ganzen Welt in den letzten Jahren extrem zugenommen hat. Man versucht also auf Stufe der Vereinten Nationen, das Problem anzugehen.

Der Zweck dieses Migrationspaktes, der keinen rechtlich verbindlichen Inhalt hat, sondern politische Aussagen macht – die wohl politisch bindend sind für die Länder, die ihm zustimmen –, ist grundsätzlich, die Herkunftsländer, die Transitländer und die Destinationsländer, also die Empfängerländer, dieser Migrationsströme an den gleichen Tisch zu bringen. Notabene, die Vereinten Nationen machen das korrekt, und sie unterscheiden, wie wir es unsererseits auch erwarten, die Migration einerseits von der Flüchtlingsproblematik andererseits. Wir sprechen heute hier vom Migrationspakt; wir wissen, dass die Vereinten Nationen auch einen Global Compact für die Flüchtlingsproblematik erarbeitet haben. Die Aussenpolitischen Kommissionen – davon gehe ich aus; der Herr Bundesrat kann es wahrscheinlich bestätigen – werden Anfang nächsten Jahres auch über diesen Flüchtlingspakt konsultiert, der noch auf uns zukommen wird.

Was den Migrationspakt betrifft, ist es gelungen, im relativ synthetischen bzw. knappen Text viele Probleme anzugehen. Wir haben gesagt, dass es in den Herkunftsländern Probleme gibt. Ist die Migration ein Fluch



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



oder ein Segen? Das muss man jeweils beurteilen, aber in den Herkunfts ländern sieht man beide Aspekte der Problematik. Dass die Migration gewisse Probleme in den Transit ländern mit sich bringt, ist auch bekannt. Was für Probleme in den Destinations ländern, insbesondere in Europa, entstehen, wenn die Migration ungesteuert und unkoordiniert stattfindet, wissen wir auch. Deswegen glaubt die internationale Gemeinschaft, mit den Zielen, die in diesem Pakt formuliert werden, in einer gewissen Ausgewogenheit zwischen den Bedürfnissen der Herkunfts-, Transit- und Empfängerländer eine international anerkannte Modalität für den Umgang mit der Problematik zu schaffen. Das ist notabene zum Schutz der Migranten, die am Schluss die Leidtragenden sind, weil sie und ihre Angehörigen einen sehr hohen Preis bezahlen, der verschiedene Situationen bis hin zum Tod umfassen kann.

Der Versuch der Vereinten Nationen ist sicher wertvoll. Die Schweiz hat sich im Auftrag des Bundesrates an den Verhandlungen beteiligt. Im Juli 2018 gingen die Verhandlungen zu Ende, und der Migrationspakt war technisch bereit. Der Bundesrat hat am 10. Oktober 2018 beschlossen, dem Migrationspakt mit den darin erwähnten Zielen und Massnahmen zuzustimmen. Er beabsichtigt jedoch, eine Erklärung abzugeben. Weil es notabene kein völkerrechtlicher Vertrag ist, ist es technisch-juristisch nicht möglich, Vorbehalte zu machen. Es gibt aber die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, in der die Schweiz präzisiert, was für sie im Text allenfalls nicht passend ist.

Die Absicht des Bundesrates wurde also am 10. Oktober kommuniziert. Der Bundesrat hat kommuniziert, er werde am 10. Dezember an der entsprechenden internationalen Konferenz in Marrakesch teilnehmen. Die Teilnahme an dieser Konferenz entspricht der Zustimmung zum Migrationspakt.

In der Mitteilung des 10. Oktober hat der Bundesrat gesagt, ja, er werde nun ohnehin das Parlament konsultieren. Daher kommen die zwei Kommissionsmotionen. Kollege Föhn wird dann für die SPK sprechen, aber die zwei Motionen sind gleichlautend, und sie befassen sich nicht mit dem Inhalt des Migrationspaktes. Sie sagen nicht, man müsse zustimmen oder nicht zustimmen, sie verlangen nur, dass der Bundesrat vorerst nicht zustimme und die Frage mittels eines einfachen Bundesbeschlusses dem Parlament unterbreite. Kollege Föhn wird also für die SPK sprechen. Aber was die APK in dieser Frage irritiert, ist eben die Art und Weise, wie diese Konsultation des Parlamentes vom Bundesrat angekündigt worden ist. Deswegen schlägt unsere Kommission eben vor, dass der Bundesrat jetzt den richtigen Weg geht, auf dem er sogar ein bisschen weiter geht, als er vielleicht sonst gegangen wäre, und diesen Pakt dem Parlament unterbreitet.

Die Argumentation des Bundesrates hat etwas für sich. Der Bundesrat sagt, das sei kein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag, deswegen brauche es eigentlich keine Zustimmung des Parlamentes. Deswegen schlägt der Bundesrat vor, unsere Kommissionsmotionen abzulehnen. Aber der Bundesrat hat doch irgendwie anerkannt, dass die Bedenken unserer Kommissionen ein gewisses Fundament haben. Er hat letzte Woche angekündigt, er werde vorerst nicht nach Marrakesch reisen, also nicht auf Ministerialebene an dieser Konferenz teilnehmen, deswegen vorerst nicht zustimmen und die Diskussionen des Parlamentes abwarten.

### AB 2018 S 877 / BO 2018 E 877

Bevor wir also über die Inhalte und Konsequenzen des Paktes, seiner Ziele und Massnahmen sprechen, sollten wir, so würde ich sagen, quasi eine Eintretensdiskussion führen. Wenn Sie die Kommissionsmotionen annehmen, sollte heute grundsätzlich keine inhaltliche Diskussion über diesen Pakt stattfinden, sondern erst, wenn die Botschaft des Bundesrates mit einem einfachen Bundesbeschluss vorliegt. Das ist der Vorschlag unserer Kommission.

Was die Anhörung des Parlamentes bzw. der zuständigen Kommissionen anbelangt, befinden wir uns in einer Grauzone. Dieser Pakt ist als "Soft Law" bezeichnet worden: Das sind politische Verpflichtungen, die man eingehaftet, die aber noch keinen völkerrechtlich bindenden Charakter haben. Deswegen ist in unserem Parlamentsgesetz, wo die Rechte bezüglich der Konsultation des Parlamentes in Artikel 152 definiert sind, ein solcher Pakt nicht inbegriffen oder vorgesehen. Wir befinden uns also in einem neuen Gebiet.

Deswegen schlägt Ihnen die Kommission auch vor, ein Postulat anzunehmen, das vom Bundesrat verlangt, dass er innert sechs Monaten in einem Bericht zur Entwicklung des Soft Law auf internationaler Ebene, zu dessen Auswirkungen auf die Schweiz und zur allfälligen Minderung der Mitwirkungsrechte des Parlamentes in solchen Verfahren Stellung nehmen soll. Wir haben mit Freude zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat die Annahme des Postulates beantragt. Aufgrund des Berichtes des Bundesrates würde unsere Kommission dann allenfalls gesetzgeberisch tätig werden und eine Anpassung von Artikel 152 ParlG vorschlagen, damit künftig zwar nicht alle, aber die wichtigen und bedeutenden Dokumente, Pakte und internationalen Verpflichtungen durch Soft Law ebenfalls unter das Konsultationsrecht des Parlamentes fallen würden. Wir können das Problem aber heute nicht lösen.

Eine Fraktion hat gestern im Nationalrat eine dringliche Interpellation eingereicht, die in der dritten Sessi-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



onswoche im Nationalrat eine Aktualitätsdebatte zu genau diesem Thema verlangt. Das hat das Büro des Nationalrates heute Morgen aber abgelehnt, es wird in dieser Session also keine Aktualitätsdebatte über das Thema geben. Wenn Sie aber das Postulat unserer Kommission annehmen, wird diese Debatte sicherlich in einer späteren Phase stattfinden.

Es ist halt so, dass es in der internationalen Gemeinschaft in den letzten Jahren – das hat man vor einigen Jahren auch im Bereich OECD und Gafi festgestellt – immer mehr solche Soft-Law-Verpflichtungen gibt, die zwar noch keine völkerrechtlichen Verträge sind, die aber innert relativ kurzer Zeit Wirkungen zeigen. Deswegen ist es angebracht, dass wir dieser neuen Situation Rechnung tragen und dem Parlament die Möglichkeit geben, auch in diesen Bereichen angehört zu werden.

Ich komme zum Schluss: Ihre Kommission beauftragt den Bundesrat, dem Pakt vorerst nicht zuzustimmen, und fordert ihn auf, uns einen Bundesbeschluss zu unterbreiten. Die inhaltliche Diskussion über den Migrationspakt werden wir zum entsprechenden Zeitpunkt führen können.

**Föhn Peter (V, SZ)**, für die Kommission: Wie Herr Lombardi ausführte, hat sich auch die SPK des Ständerates gegen eine Zustimmung zum Migrationspakt ausgesprochen. Sie ist zu den gleichen Schlüssen gekommen wie die SPK des Nationalrates. Damals lag einzig dieser Beschluss vor. Und wie die SPK-NR haben auch wir eine Empfehlung abgegeben, dem Pakt an der Konferenz vom 10./11. Dezember in Marokko nicht zuzustimmen. Der Entscheid ist in der SPK-SR mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung gefallen. Auch in der SPK des Ständerates ist nämlich die Unsicherheit bezüglich der politischen Auswirkungen des Paktes zu gross, sodass mit einer Zustimmung zumindest abgewartet werden muss.

Zusätzlich hat die Kommission mit 7 zu 4 Stimmen eine Kommissionsmotion beschlossen, die genau gleich lautet wie die von der SPK des Nationalrates eingereichte Motion. Wortwörtlich, genau gleich – das haben wir aus zeitlichen Gründen gemacht, aber auch, damit das Parlament mit einer Stimme spricht und der Bundesrat weiß, was zu tun und lassen ist. Wir wollten nicht irgendetwas vorschlagen, das allenfalls dem Vorstoss des Nationalrates widersprechen würde. Wir haben also die genau gleiche Motion eingereicht und mit 8 zu 2 Stimmen so verabschiedet. Die Motion beauftragt den Bundesrat, dem Uno-Migrationspakt nicht wie beabsichtigt zuzustimmen, sondern den Antrag auf Zustimmung dem Parlament in Form eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Damit soll ermöglicht werden, dass sich die Bundesversammlung zu diesem Thema äussern kann. Ob dieser Bundesbeschluss dann auch dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll, ist noch völlig offen. Denn entgegen dem Nationalrat haben wir darüber, ob allenfalls ein Bundesbeschluss mit obligatorischem oder mit fakultativem Referendum vorgelegt wird oder ob ein solcher Bundesbeschluss nicht referendumswürdig ist, kaum oder gar nicht gesprochen.

Herr Bundesrat, wir fühlten uns in diesem Bereich nicht oder zumindest zu wenig ernst genommen. Sie hatten nämlich im September in der Fragestunde im Nationalrat versprochen, dass man das Thema in die Kommission bringen würde. Gerade die Migration ist in der SPK immer ein Thema, wenn etwas ansteht, und es wurde bei uns entgegen Ihrem Versprechen nicht traktandiert. Man musste sich aktiv darum bemühen, dass es in der SPK traktandiert wurde, und so konnten wir dann auch diese Anträge einbringen.

Genau gleich ist es jetzt wiederum im Rat: Man hat das Thema auf den Tag oder fast auf die Stunde traktandiert, in der die Unterschrift unter das Dokument gesetzt worden wäre. Man musste sich auch hier wiederum darum bemühen, dass das Geschäft vorgezogen und auf heute traktandiert wurde. Dem ist jetzt so, und ich danke dem Bundesrat, dass er das eingesehen hat und aufgrund des Drucks aus den Kommissionen gesagt hat, dass er nicht nach Marokko reisen und nicht unterschreiben, sondern jetzt einmal abwarten will, was hier besprochen und beschlossen wird.

Ich meine, es muss diskutiert werden können und auch effektiv diskutiert werden, ob die Unterzeichnung dieses Migrationspaktes das richtige Vorgehen ist. Sie müssen wissen: Es steht nicht weniger als 23-mal – bei allen 23 Zielen – "Wir verpflichten uns ..." drin. Bei diesen Verpflichtungen kommen dann zahlreiche Unterthemen – ich habe sie hier, in einem roten Mäppchen; es ist gewaltig, was hier alles drinstehlt! Ich könnte Ihnen einiges aus dieser "Bibel" vorlesen. Was der Bundesrat eigentlich unterschreiben wollte, ist für mich völlig unverständlich, wenn ich beispielsweise nur schon ans Ziel 15, "Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu Grundleistungen", denke: "Wir verpflichten uns sicherzustellen, dass alle Migranten ungeachtet ihres Migrationsstatus ihre Menschenrechte durch einen sicheren Zugang zu Grundleistungen wahrnehmen können." Dazu würden wir uns eben verpflichten – und 23-mal beginnt das so. Den Text könnte ich Ihnen jetzt anderthalb Stunden lang vorlesen, das würde aber nichts bringen. Aber es ist gewaltig und extrem viel, was in diesem Pakt enthalten ist und wozu man sich verpflichten würde.

Es heisst dann natürlich schon, das sei politisch nicht unbedingt zwingend bindend, sei keine völkerrechtliche Verpflichtung. Ja, heute! Aber wie sieht es dann morgen in dieser Geschichte aus? Es wurde bei uns in der



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Kommission klipp und klar gesagt, dass das allmählich zu einem Gewohnheitsrecht werden könnte. Das ist also nicht nichts! Wenn wir jetzt eine Verpflichtung eingehen und diese dann zu einem Gewohnheitsrecht wird, dann wäre sie letztendlich auch völkerrechtlich verbindlich. Wir würden jetzt bei der Uno unterschreiben, dass wir uns verpflichten. Ich kann Ihnen garantieren, dass die Schweiz, wenn wir dieser Verpflichtung nicht nachkommen würden, innert Kürze wieder auf einer schwarzen Liste stehen könnte, stehen würde.

Es haben sich jetzt auch andere Staaten gemeldet und sich kritisch geäussert. Das darf man hier auch sagen. Ich denke gerade an Österreich. Beim Staatsbesuch in der Schweiz war das auch ein Thema. Vonseiten Österreichs wurde damals gesagt, dass zwischen der Suche nach Schutz und der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt ein klarer Unterschied bestehen soll. Hier in diesem Migrationspakt ist das Wort "Flüchtling" nirgendwo niedergeschrieben: Es geht nur um Migranten.

Letztendlich hat der Wirtschaftsmigrant, wenn wir das dann richtig auslegen, mehr Rechte als ein Flüchtling. Wo sind wir

AB 2018 S 878 / BO 2018 E 878

da? Das geht doch nicht! Das darf auch nicht angehen. Hier müssen wir eine klare Trennung zwischen der Suche nach Schutz und der allgemeinen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt vornehmen. Im vorliegenden Pakt gibt es ganz klar eine Vermischung der Begrifflichkeiten. Da müssen wir stark genug sein, um dem Pakt so, wie er uns heute vorliegt, nicht zuzustimmen.

Wir tun niemandem einen Gefallen, wenn wir jetzt reinschiessen und da, einfach weil wir gerne lieb und gut sein wollen, hier und heute unterschreiben. Ich bitte Sie namens der Kommission, Herr Bundesrat, dass Sie das thematisieren, wie Sie es jetzt eigentlich auch versprochen haben. Ich bitte Sie, dass wir dann über Bundesbeschlüsse entscheiden können, die eben auch vorbesprochen wurden, und dass wir nicht so unter dem Tisch durch, wie uns das jetzt eigentlich vorgelegt wurde, entscheiden müssen. So sind wir uns jedenfalls vorgekommen. Ich bitte Sie, hier Farbe zu bekennen und uns dann auch entsprechende Beschlüsse vorzulegen, die diskutiert werden können.

Es gab in der Kommission natürlich auch eine Minderheit, die anderer Meinung war, aber diese Minderheit kann ja nachher noch ausdiskutiert werden.

**Germann Hannes (V, SH):** Ich habe zwei Vorbemerkungen. Die erste betrifft die Umstellung der Traktandenliste, über die ich doch ziemlich überrascht und auch etwas erbost war. Im Sinne der Sache aber kann ich damit leben. Es wäre schön gewesen, wenn die Umstellung nach Absprache mit dem Motionär erfolgt wäre. Denn sehen Sie, eigentlich ist es ja Geschichtsklitterung: Die Motion ist in der Herbstsession eingereicht worden, die Kommissionen haben sich eigentlich erst nachher damit befasst, zwischen der Herbst- und der Wintersession, unmittelbar im Vorfeld des drohenden Unterzeichnungsdamts vom 11. oder 12. Dezember. Nun, das ist egal, Sie können befinden, wie Sie wollen. Die anderen Vorstösse werde ich auch unterstützen, aber die braucht es möglicherweise gar nicht, mit Ausnahme des Postulates zum Soft Law. Aber wenn Sie jetzt zustimmen, den Pakt so, wie er vorliegt, nicht zu unterzeichnen, dann steht es ja dem Bundesrat sowieso frei, zu einem späteren Zeitpunkt einen neuen Anlauf zu nehmen.

Zweitens: Diesen Vorstössen kann ich trotz allem auch zustimmen. Ich werde das auch so tun.

Wie bin ich auf den Pakt überhaupt aufmerksam geworden? Aufgeschreckt wurde ich durch Medienberichte; es war eine kurze Notiz in den Medien, sie betraf nur jenen Teil des Paktes, der eigentlich auch die Medien betrifft. Da steht nun, und das habe ich auch einem Medium entnommen, es gehe so weit, dass Journalisten, Schulkinder und überhaupt alle Menschen über den positiven Beitrag der Migration aufgeklärt werden sollten, während die Medien für – in Klammern: beliebig interpretierbare – Vergehen wie die Förderung von Intoleranz mit staatlichem Geldentzug zu bestrafen wären. Es heisst dann weiter in der – ich verrate die Quelle – "NZZ": "Wer die Welt mit solchen Verpflichtungen verbessern will, beglückt vor allem jene Politaktivisten, die gestützt auf Uno-Soft-Law gerne nach Antidiskriminierungsgesetzen und einem weiteren Ausbau des Fürsorgestaates rufen."

Ich habe gestern bereits die Bundesverfassung hervorgeholt, als wir über eine Ausweitung der Diskriminierungsstrafnorm diskutiert haben – das ist ja jetzt nicht mehr eine Rassismusstrafnorm, denn man hat sie erweitert, mindestens in unserem Rat. Immerhin besagt unsere Bundesverfassung, im Kapitel über die Grundrechte, in Artikel 16 Absatz 1: "Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet", und in Absatz 2: "Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten." Absatz 3 brauche ich nicht zu erwähnen. Artikel 17 beinhaltet die Medienfreiheit, und dort steht in Absatz 1: "Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet." Absatz 2 lautet: "Zensur ist verboten", und Absatz 3:



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



"Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet." Das ist ein hohes Gut!

Wir haben mit der Aussenpolitischen Kommission in der Türkei vor Ort genau jene Zeit erlebt, in der alles immer mehr eingeschränkt wurde, namentlich die Medienfreiheit, und das ist immer der Anfang des Übergangs vom Rechtsstaat zum Unrechtsstaat. Überall spielt es sich gleich ab: Medienzensur und Maulkörbe, die den Leuten verpasst werden. Einen solchen, ziemlich ausführlichen Passus enthält auch der Migrationspakt. Dann habe ich gedacht: "Nein, das kann nicht sein, dass der Bundesrat so etwas unterzeichnen will!"

Ich habe dann die Sache gelesen, damals noch auf Englisch, denn es lag noch keine deutsche Fassung vor; jetzt haben wir es etwas einfacher. Dieser Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration ist der besagte Entwurf, über den wir heute diskutieren. Unter "safe, orderly and regular migration" verstehe ich Folgendes: Man stellt als Migrant einen ordentlichen Antrag respektive ein Gesuch auf ein Aufenthalts- oder Niederlassungsrecht im gewünschten Staat, und über dieses befinden die Behörden dieses Staates im Rahmen der jeweils geltenden Rechtsordnung. Ein positiver Entscheid ist automatisch mit dem Erhalt gewisser Rechte verbunden. Auf der anderen Seite übernimmt der Migrant damit – so sollte man jedenfalls meinen – auch bestimmte Pflichten.

Doch in diesem Global Compact for Migration sind Rechte und Pflichten ziemlich einseitig verteilt, denn von Pflichten ist kaum die Rede, dafür aber umso mehr von einseitigen Auflagen an die Adresse der von den Migranten bevorzugten Zielländer – und natürlich werden darin auch ganz erhebliche Ansprüche stipuliert. Der Uno-Migrationspakt erweckt den Eindruck, eine Mehrheit von künftig wohl profitierenden Uno-Mitgliedstaaten hätte einer zahlenden Minderheit ein Wunschkonzert aufs Auge gedrückt – oder wie anders würden Sie die folgenden Verpflichtungen für die klassischen Einwanderungsstaaten wie die Schweiz, Österreich, generell alle europäischen Staaten oder auch die USA deuten?

Es gibt eine praktische Gleichstellung von Migranten mit Flüchtlingen; mein Vorredner, der Berichterstatter der SPK, hat darauf verwiesen. Illegale Aufenthalte sollen legalisiert werden. Es gibt einen praktisch uneingeschränkten Familiennachzug. Hier heisst es dazu, dass dieser durch Überprüfung und Neufassung geltender Vorschriften erleichtert werden soll, und zwar für Migranten aller Qualifikationsniveaus. Somit könnte das heutige Kriterium, dass Sozialhilfeabhängigkeit ein Hinderungsgrund ist, wegfallen. Dazu kommen dann auch noch Ansprüche an das Gesundheitswesen. Es hat nicht nur Leistungen zu erbringen, sondern die Leistungserbringer sind auch noch in kultureller Sensibilität zu schulen. Das ist ja alles gut und recht. Sie sehen aber, wie weit dieser Pakt geht.

Mit dem Ziel, die Welt in eine globale Migrationsgesellschaft zu verwandeln, wird die weltweite Niederlassungsfreiheit zum Menschenrecht erklärt, nicht explizit, aber zumindest implizit, auch wenn eingangs genau das Gegenteil betont wird. Die Ausschaffungshaft wird eingeschränkt. Das steht in direktem Widerspruch zum Schweizer Recht. Ich glaube, das ist auch durch den Bundesrat erkannt worden. Ich frage Sie: Will der Bundesrat, will die Schweiz das? Will das Schweizervolk so etwas?

Die folgenden Aspekte zeigen weitere Gründe auf, warum man diesen Migrationspakt hinterfragen sollte. Wir haben nämlich dafür zu sorgen, dass für die Migranten eine hindernisfreie Geldüberweisung in die Ursprungsländer gewährleistet wird. Stellen Sie sich das mal vor! Der Staat muss dann den Leuten, die hierherkommen, helfen, ein Konto in ihrem Herkunftsland einzurichten. Entweder sind die Leute bei uns, dann sollen sie auch die Konten hier haben, oder sie sind im Staat, dem sie sich verpflichtet fühlen, in dem sie sich heimisch fühlen. Sie können aus dieser Forderung schliessen, was Sie wollen. Das steht da wörtlich so.

Für die Kontroll- und Überwachungsfunktion sind nichtstaatliche Organisationen vorgesehen, Herr Bundesrat. Ich musste diese Passage wirklich mehrmals lesen. Sie würden mit Ihrer Unterschrift der Uno den Auftrag geben, dass sie NGO installiert, also nichtstaatliche Organisationen, die das hoheitliche Wirken der Schweiz auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu überprüfen hätten. Da hätten wir es ja weit gebracht! Es gibt in der finalen Version am Schluss noch eine Aufforderung: Die Regierungen fordern im Dokument der Uno die hohen

AB 2018 S 879 / BO 2018 E 879

Kommissare geradezu unterwürfig dazu auf, diesen Auftrag wahrzunehmen.

Ich frage Sie noch einmal: Wollen Sie das wirklich? Herr Bundesrat, ein derart unwürdiges Pamphlet dürfen Sie in der Fassung, wie es vorliegt, nie und nimmer unterschreiben! Das kommt ja fast einer Kapitulation unseres Rechtsstaates, unserer humanitären Tradition gleich – als würden wir uns selber nicht mehr vertrauen!

Aber all diese Forderungen zeigen den Geist respektive den Ungeist, von dem dieser Pakt geprägt ist: Man solle, heisst es, zur Migration ermutigen, eigentlich brauche es ein Menschenrecht auf Einwanderung. So wird nicht irgendein Multikulti-Romantiker zitiert, nein, so hat sich der Uno-Hochkommissar höchstpersönlich geäussert. Wie man diese Aussage in Bezug auf seinen Herkunftsstaat Jordanien beurteilt respektive darauf hin, wie Jordanien die Migration handhabt, entzieht sich meiner Kenntnis. Die "NZZ" hat auf jeden Fall ihren



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Kommentar mit "Wenn Bürokraten träumen" betitelt. Man möchte die Migration befeuern, statt deren Ursachen anzugehen.

Tatsächlich ist man in den klimatisierten Glaspalästen an New Yorks East River nicht nur geografisch fern, sondern wohl auch sonst etwas weit weg von der Realität, um nicht zu sagen weltfremd, denn es wird beteuert, dass die Entscheidungsautonomie der Staaten punkto Zuwanderung gewahrt bleibe. Gleichzeitig macht man aber den Mitgliedstaaten unzählige Auflagen, angefangen mit der Finanzierung wohlklingender Programme bis hin zu Kontrollen, ob die postulierten Migrationsziele umgesetzt worden sind. Das kommt mir irgendwie bekannt vor – wahrscheinlich von der OECD.

Es sind zwar nur Empfehlungen einer demokratisch nicht legitimierten Organisation. Doch die sogenannten Soft Laws werden in Tat und Wahrheit eben dann doch umgesetzt, sei es via schwarze Listen, durch "naming and shaming" oder durch parlamentarische Vorstösse, aber dann würde es wenigstens den richtigen Lauf nehmen. Aber das andere erachte ich als ernstzunehmendes Problem, deshalb ist auch das Postulat mit der Auseinandersetzung zum Soft Law für mich etwas ganz Wichtiges. Aber so, wie es jetzt läuft, machen letztlich Diplomaten, Beamte und Funktionäre nicht einfach nur ihren Job. Im Falle dieses Vertragswerkes vonseiten der Uno machen sie im Endeffekt gleich auch noch die Gesetzgebung. Denn wie wir alle wissen: Über kurz oder lang wird sich ein Gericht auf den vom Bundesrat, ja sogar vom Bundespräsidenten unterzeichneten Migrationspakt berufen. Das ist nur eine Frage der Zeit.

Sie werden jetzt dann betonen, das Papier sei rechtlich nicht bindend. Es wurde aber ebenso oft betont, dass es politisch verpflichtend ist. Wenn die Schweiz eine Verpflichtung unterschreibt, dann hat das Gewicht und muss auch Gewicht haben. Deshalb finde ich, dass man dieses Diktat nicht unterschreiben sollte. Hinzu kommt noch, dass das Parlament und das Volk ausgeschaltet werden. Zu diesem Bereich äussere ich mich jetzt nicht mehr weiter.

Mir liegt einfach eine saubere Gewaltentrennung am Herzen. Die strikte Trennung der Legislative, also der gesetzgeberischen Tätigkeiten, von den ausführenden Tätigkeiten, die der Bundesrat macht, und der Judikative, die unabhängig ihre Urteile fällen muss und fällen können muss, ist ein Erfolgsrezept für die Schweiz. Wenn aber die Legislative künftig durch Soft Law zunehmend umgangen wird, dann ist das meines Erachtens ein Problem, das wir in unserem Rechtsstaat diskutieren müssen.

Darum bitte ich Sie, meine Motion anzunehmen. Sie sorgt einstweilen für eine klare Aussage. Wir stehen nicht allein da mit diesem Nein, auch wenn wir an der Ausarbeitung des Paktes mitbeteiligt waren. Die positiven Aspekte des Dokumentes kann man gleichwohl weiterverfolgen, das machen wir ohnehin. Die Zusammenarbeit wird ja deswegen nicht verunmöglicht. Wir sind Mitglied der Uno und bleiben es auch. Aber diesen Pakt dürfen wir so nicht akzeptieren, der muss mit dem notwendigen Druck an den Absender zurückgehen, damit eben diese unsäglichen Passagen, diese Anspruchsmentalität, herausgenommen werden. Dann haben wir eine gute Sache für die Menschheit getan – und nicht, indem wir dieses Dokument auch mitunterzeichnen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Gestatten Sie mir zuerst ein paar inhaltliche Bemerkungen und dann ein paar Sätze zur Verbindlichkeit dieses Paktes.

Obwohl der Migrationspakt die Flüchtlingsmigration nicht umfassen sollte, steht der Text stark unter dem Eindruck der Flüchtlingsmigration von Afrika in Richtung Europa. Migration wird nur positiv dargestellt. Sie wird als "Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung" beschrieben – kein Wort dazu, dass Einwanderung unangenehme, um nicht zu sagen ziemlich heftige Negativfolgen haben kann. Nebst durchaus sinnvollen und wünschenswerten Punkten enthält der Text Forderungen, die politisch unrealistisch oder schlicht naiv sind. Ich erlaube mir dazu ein paar Details und entsprechende Bemerkungen.

Es wird eine Verpflichtung postuliert, wonach die Schweiz in Hauptherkunftsländern von Migranten Werbe- und Aufklärungskampagnen durchführen müsste, notabene mehrsprachig und genderspezifisch. Zielländer sollen in den Herkunftsländern Vorbereitungskurse für migrationswillige Menschen durchführen. Einem in der Schweiz geborenen Kind soll die Nationalität erteilt werden, sofern dieses staatenlos ist. Dies entspricht dem Prinzip des "ius soli", das vom Volk früher einmal abgelehnt worden ist. Grundsätzlich soll die Arbeits- und Familiennachzugsmigration gefördert und erleichtert werden. Dabei werden gar Freizügigkeitsregelungen, und zwar globale, postuliert.

Weiter sollen neue Optionen bzw. sichere Wege zur Erleichterung der Arbeitsmigration geschaffen werden. Zudem sollen mehr Arbeitsbewilligungen und Visa aus humanitären Gründen vergeben werden. Dabei wird auch auf allgemein prekäre Bedingungen verwiesen. Es müssen nichtdiskriminierende Sozialschutzsysteme für Migranten eingerichtet werden – auch das notabene in den Zielländern. Bei Ziel 17 muss man sich fragen, ob man hier nicht von Medienzensur sprechen könnte. Derartige Eingriffe, beschönigend im Pakt "Sensibilisierung" genannt, sind mit unserer Pressefreiheit kaum oder sehr schwer vereinbar. Es gibt eine Verpflichtung



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



im Pakt, wonach Arbeitsmigranten aller Qualifikationsniveaus geholfen werden soll, in den Zielländern Zugang zum Sozialschutz zu erhalten.

Dann gestatte ich mir noch ein paar Sätze zur Verbindlichkeit dieses Paktes. Auffallend ist, dass nicht weniger als 89-mal – 89-mal! – die Formulierung "Wir verpflichten uns" verwendet wird. Das ist ein klarer Widerspruch zur Aussage in diesem Pakt, wonach es das souveräne Recht der Staaten ist, ihre Migrationspolitik selber zu bestimmen.

Der Pakt figuriert unter dem Begriff "Soft Law". Viele Empfehlungen, Resolutionen und Deklarationen internationaler Organisationen wie der Uno zählen zu diesem Soft Law. Es ist nicht verbindlich, aber wirkungslos ist es in diesem Fall trotzdem nicht: Es wird erwartet, dass sich die Staaten an das Abgemachte halten. Unter der Überschrift "Umsetzung" wird dies unmissverständlich deutlich gemacht. Dort heisst es beispielsweise: "Wir verpflichten uns, die im Globalen Pakt niedergelegten Ziele und Verpflichtungen ... zu erfüllen." Zudem soll ein Anschubfonds zur Erstfinanzierung geschaffen werden. Die Einhaltung wird kontrolliert: Wie es im Text des Paktes heisst, soll ein "Überprüfungsforum Internationale Migration" eingerichtet werden. Dieses wird ab 2022 alle vier Jahre den Staaten auf die Finger schauen und prüfen, ob sie den Inhalt des Paktes auch tatsächlich umsetzen. Um einen reinen Papier tiger handelt es sich bei diesem Uno-Migrationspakt also nicht.

Das in der Schweiz bekannteste Beispiel für Soft Law sind wohl die internationalen Standards der OECD zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Das sogenannte Global Forum der OECD überprüft die Einhaltung dieser Standards regelmässig, obwohl sie rechtlich nicht verbindlich sind. Die Schweiz wird ebenso regelmässig kritisiert und mit der Drohung, auf der schwarzen Liste zu landen, eingeschüchtert.

Ich komme zum Fazit: Dieser Migrationspakt enthält keinerlei Verpflichtungen für Migranten oder für Herkunfts länder, aber jede Menge Verpflichtungen für Zielländer, also Länder wie die Schweiz. Die Schweizer Gesetzgebung im Bereich der Migration sorgt aber heute schon für eine sehr starke Regulierung. Sie ist ausgeklugelt bis ins letzte Detail, das muss

AB 2018 S 880 / BO 2018 E 880

ich Ihnen nicht erklären, das wissen Sie alles selber. Auch Integrationsbereiche sind in unseren Gesetzen mehr als genügend abgedeckt. Der vorliegende Pakt ist eher für Staaten geeignet, die weit hinter den Zuständen, wie wir sie in der Schweiz kennen, hinterherhinken. Es ist zu befürchten und auch anzunehmen, dass sich nach dessen Unterzeichnung schon bald NGO, Gerichte und Parlamentsvorstösse auf diesen Pakt abstützen werden. Immerhin schreibt ja selbst der Bundesrat in seiner Medienmitteilung vom 10. Oktober, dass der Migrationspakt zwar rechtlich nicht verbindlich, aber politisch sehr wohl bindend sei. Was bedeutet das, Herr Bundesrat? Soll die Schweiz diesen Pakt unterzeichnen, obwohl wir uns letztlich gar nicht daran halten wollen? Das kann es nicht sein!

Und noch etwas Bemerkenswertes: Im deutschen Magazin "Der Spiegel", nicht gerade bekannt als Publikationsorgan der AfD, war kürzlich zu diesem Pakt das Folgende zu lesen: "Dass auch ein Blutsäufer wie Assad seine Unterschrift unter ein Abkommen setzt, das sich der Förderung einer geschlechtersensiblen Migrationspolitik verpflichtet fühlt, kann man für einen bedeutenden Fortschritt halten oder eine gigantische Farce." Ich zitiere weiter aus dem "Spiegel": "Man fragt sich, warum dann trotzdem nahezu alle Schurkenstaaten unterschreiben. Die Antwort: Weil die Unterschrift Reputation verschafft. So funktioniert die ganze Uno. Man sitzt als Folterstaat im Menschenrechtsrat, wo man dann den demokratischen Ländern die Leviten lesen kann. Billiger lässt sich moralischer Zusatzgewinn nicht einstreichen." Ich zitiere weiter: "Kein Autokrat denkt ernsthaft daran, von sozialem Zusammenhalt geprägte Gesellschaften zu fördern, wie es im Vertragstext heisst. Wäre es anders, müsste er heute noch seinen Rücktritt einreichen." Und dann heisst es: "Das wahre Problem ist die heilige Weltfremdheit" – die heilige Weltfremdheit! –, "die aus nahezu jeder Zeile spricht." Ich sage es nochmals: Das schrieb der deutsche "Spiegel" vor etwa zwei Wochen, nicht ich; das ist also sehr aktuell.

Nach einem Totalverriss des Paktes ist es auch bemerkenswert, was der schweizerische "Beobachter" dazu schreibt. Der schweizerische "Beobachter" und dessen Chefredaktor haben am 21. November diesen Migrationspakt detailliert hinterleuchtet und in Bausch und Bogen verdammt. Auch den "Beobachter" kennen Sie, und es wird kaum jemand behaupten, dass dies ein SVP-Publikationsorgan sei; die Kollegen von dieser Partei mögen entschuldigen, wenn ich das so sage. Unter der Überschrift "Pflichten fast nur für die Zielländer" zerreißt dessen Chefredaktor den Migrationspakt in der Luft und sieht gar eine Gefahr für die Stabilität der Gesellschaften Europas und anderer Zielländer. Das schreibt der "Beobachter".

Dieser Migrationspakt darf von der Schweiz nicht unterzeichnet werden. Es zielt sich nicht, dass wir etwas unterzeichnen, schon heute mit der Absicht – da es nicht verbindlich ist, da es juristisch nicht bindend ist –, uns zu gar nichts zu verpflichten; letztlich mit dem Hintergedanken: Wir werden uns nicht daran halten. Wir würden, sollten wir das unterzeichnen, bald eines Besseren belehrt.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur Motion Germann. Es sind vier Kommissionen beider Räte, die sich mit diesem Migrationspakt intensiv befasst haben. Zwei Vertreter davon haben Sie heute gehört: Kollege Lombardi für die APK und Kollege Föhn für die SPK. Ebenso haben die Schwesterkommissionen im Nationalrat diesen Pakt eingehend diskutiert. Der Bundesrat hat sich mehrfach medial geäußert, er hat auch zur Motion Germann Stellung genommen. Man kennt also die Meinung des Bundesrates. Es macht nach meiner Überzeugung wenig Sinn, wenn wir jetzt eine Botschaft des Bundesrates abwarten, deren Inhalt mir eigentlich heute schon klar ist. Die Botschaft wird für mich sicherlich nicht überzeugend sein, wenn sie in die Richtung geht, in der sich der Bundesrat zur Motion Germann geäußert hat, sich auch medial bereits geäußert hat und natürlich auch in den Kommissionen. Von einer Botschaft verspreche ich mir nicht allzu viel.

In diesem Sinne gibt es eigentlich nur die Zustimmung zur Motion Germann, denn wir haben das, wie gesagt, in vielen Kommissionen diskutiert, wir haben es heute diskutiert, der Bundesrat hat sich geäußert. Die Motion Germann macht klar, was der Wille des Parlamentes ist. Mir ist schon klar, dass der Bundesrat trotzdem unterzeichnen kann. Dann ist es aber seine Verantwortung. Ich als Parlamentarier möchte diese Verantwortung nicht übernehmen, ich möchte das nicht. Daher werde ich die Motion Germann unterstützen und selbstverständlich, sozusagen als zweites Fangnetz, auch die entsprechenden Vorstöße der beiden Kommissionen APK und SPK, in denen ich auch Mitglied bin.

**Levrat Christian (S, FR):** Je m'exprime aussi au nom de la minorité Seydoux, relative à la motion de la Commission de politique extérieure 18.4106.

En principe, la discussion que nous menons aujourd'hui aurait dû se dérouler de la manière suivante: le gouvernement aurait dû plaider pour une approche coordonnée entre les différents Etats pour la gestion d'une question globale – à savoir la question de la migration –, et j'aurais dû apporter quelques critiques au Pacte de l'ONU sur les migrations. J'aurais critiqué le fait qu'il n'est pas impératif et ne contient que des déclarations de principe; j'aurais critiqué le fait que plusieurs de ses dispositions sont trop restrictives; j'aurais critiqué aussi une approche qui conduit les Etats du Sud à être pillés d'une partie de leurs ressources intellectuelles – le fameux "brain drain". Mais il se trouve qu'on a affaire à quelque chose d'assez différent, à savoir que l'on est confronté à une campagne organisée contre ce pacte par les représentants de l'ultradroite en Europe, et je suis assez surpris de voir des pans entiers de la politique suisse tomber dans les marécages de cette campagne. Ce pacte propose de gérer de manière multilatérale une question globale, qui est la question migratoire. Il fait de la collaboration entre les Etats, de quelques règles ou principes en matière de collaboration, l'objectif, alors que d'autres tentent de régler la question migratoire à coups de murs – des murs illusoires, comme on peut le voir à la frontière sud des Etats-Unis ou à la frontière hongroise.

Chères et chers collègues, ce pacte porte le drapeau suisse, vous ne pouvez pas l'ignorer. Notre diplomatie, au cours des dernières années, a d'abord fêté la nomination de Jürg Lauber comme facilitateur, sur mandat du président de l'Assemblée générale des Nations Unies, comme un grand succès diplomatique de notre pays. Le chef du Département fédéral des affaires étrangères est venu à plusieurs reprises dans notre commission pour nous indiquer qu'il s'agissait de la reconnaissance du rôle particulier, des compétences particulières à la fois de notre chef de mission à New York et de la diplomatie de notre pays, et il est navrant, aujourd'hui, de voir que certains milieux – dont des représentants ont parlé ce matin – s'en prennent directement à notre ambassadeur. Du reste, Monsieur Germann a lui-même parlé d'un pacte façonné par des hauts fonctionnaires, des diplomates, ou que sais-je, mais c'est un pacte, Monsieur Germann, qui a été façonné par les représentants de nos gouvernements, par des gens qui sont mandatés par nos autorités politiques et qui ont travaillé sur la base des instructions données par ces autorités politiques.

J'aurais attendu du chef du DFAE qu'il défende Jürg Lauber contre ces attaques politiques avec davantage de vigueur au cours des derniers mois. Cela aurait sans doute renforcé à l'interne la confiance que peuvent lui accorder ou non les diplomates de la Confédération.

Ce pacte, il contient des déclarations de principe et, à sa lecture, honnêtement, je peine à comprendre pourquoi la droite de notre échiquier politique n'applaudit pas. On a affaire à quelques déclarations qui relèvent presque totalement de la politique migratoire de la Suisse sur le plan international: l'aide aux pays d'origine des migrants, la lutte contre la migration illégale, le renforcement de l'identification des migrants, l'obligation – pour la première fois dans un texte international – pour les Etats de reprendre leurs ressortissants lorsque ceux-ci sont déboutés du droit de séjour.

Le cirque qui a eu lieu ces dernières semaines dans notre pays autour du pacte migratoire a malheureusement – je me suis laissé dire – déjà des conséquences, puisque le Maroc, avec lequel nous avions des difficultés sérieuses pour



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



AB 2018 S 881 / BO 2018 E 881

rapatrier des requérants d'asile, après une première phase où il avait ouvert sa pratique, a singulièrement durci le ton ces derniers temps lorsqu'il a compris que le Conseil fédéral ne se rendrait pas à Marrakech. Je serais heureux si le chef du département pouvait nous confirmer cette information. En clair, le débat que vous avez organisé sur une base totalement artificielle fait que des gens déboutés qui devraient rentrer au Maroc ne le feront pas parce que le gouvernement marocain n'est plus prêt à les reprendre.

Non seulement le pacte contient des principes qui relèvent, pour l'essentiel, de notre politique migratoire, mais le procès qui est fait sur la question médiatique doit aussi nous interroger. La liberté médiatique, elle se conjugue avec la responsabilité des médias, et, parmi les cas que les négociateurs avaient en tête lorsqu'ils ont négocié ces passages, il y a, par exemple, le cas de la chaîne "Radio télévision libre des Mille Collines", qui a appelé au génocide des Tutsis au Rwanda et qui a joué un rôle dramatique dans ce génocide. Il n'est pas scandaleux de considérer que les médias ont eux aussi une responsabilité à exercer. Il me paraît raisonnable que les gouvernements du monde rappellent cette responsabilité et nous appellent nous aussi à faire preuve d'un peu de discernement.

Il y a non seulement des arguments de fond, mais aussi une question politique qu'on doit se poser. Est-ce que, vraiment, notre pays veut aligner sa politique extérieure sur celle de l'AfD en Allemagne, du FPÖ en Autriche, sur les politiques d'Orban en Hongrie, de Trump aux Etats-Unis et de Netanyahu en Israël?

Prenez le cas de l'Allemagne. Rendez-vous compte, et Monsieur Germann l'a dit, qu'en Allemagne, après un débat intense, la CDU et la CSU ont approuvé ce pacte et que le seul parti qui le rejette, c'est l'AfD. C'est la chancelière Angela Merkel qui est montée au front pour la CDU afin de défendre le pacte, parce qu'il correspond aux intérêts de l'Allemagne, qui sont singulièrement les mêmes que ceux de la Suisse s'agissant de cette question migratoire. C'est Monsieur Söder, ministre-président de Bavière, qui défend ce pacte au nom de la CSU contre l'extrême droite allemande. C'est Monsieur Schäuble, que j'ai rencontré lundi dernier, qui a lui aussi tenu des propos très clairs en faveur de ce pacte. Nous alignons donc notre politique étrangère sur les pires forces réactionnaires d'Europe.

La "Frankfurter Allgemeine Zeitung" a trouvé une formule, qui, de mon point de vue, est parfaitement pertinente, en affirmant que le débat sur ce pacte permettait de distinguer, d'un côté, les conservateurs qui y étaient favorables et, de l'autre, les réactionnaires qui y étaient hostiles. Nous devons réfléchir à l'image que donne notre pays et aux conséquences de l'alignement de notre pays sur ces forces. J'ai pu évoquer publiquement ce souci sur les ondes de la chaîne "La Première" de la RTS, où j'ai énoncé cette liste de faux amis. J'ai d'ailleurs reçu une lettre de protestation de l'ambassade d'Israël, qui considère qu'il est attentatoire à l'honneur de son pays de figurer sur la même liste que l'AfD, le FPÖ, Viktor Orban ou Donald Trump. Et pourquoi Israël considérerait-il que cela est attentatoire à son honneur sans que nous, en Suisse, ayons les mêmes inquiétudes pour la réputation et la crédibilité de notre pays?

Je vous invite à être très attentifs à l'image et à la crédibilité de notre politique extérieure. Nous venons de vivre quelques mois difficiles. La crédibilité de la Suisse est durement mise à l'épreuve sur le plan international. A cet égard, vous avez peut-être lu les déclarations dans la "NZZ" de Peter Maurer, ancien secrétaire d'Etat au DFAE et actuel président du Comité international de la Croix-Rouge, l'un des Suisses qui a le plus de contacts sur le plan international, et qui passe sa vie à rencontrer des gens du monde entier pour essayer de défendre la tradition humanitaire de notre pays. Vous avez peut-être aussi lu les déclarations de Louise Arbour, représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU pour les migrations. Tous deux disent la même chose: ils sont inquiets pour la crédibilité de notre pays, si, après avoir promu une politique internationale axée sur le multilatéralisme et la recherche commune de solutions à des problèmes globaux, nous nous rétractons et nous renions cette voie.

Je peux admettre que notre politique extérieure soit conservatrice. Je peux même admettre que le nouveau chef du DFAE corrige l'héritage de Didier Burkhalter, de Micheline Calmy-Rey, de Joseph Deiss ou encore de Flavio Cotti. Je prends note de cette rupture dans la ligne politique. Elle fait l'objet de mon désaccord, mais je suis contraint de la constater. Par contre, je suis très inquiet lorsque, à la suite des déclarations qui ont été faites au sujet de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le monde entier se frotte les yeux et se demande pourquoi la Suisse laisse tomber une agence qui est présidée par l'un de ses ressortissants, et qui joue un rôle décisif pour la paix dans la région.

Je suis très inquiet de voir la Suisse laisser tomber le chef de mission de notre pays à New York et débattre de ce pacte sur un ton qui n'est pas raisonnable. Je suis inquiet lorsque la Suisse refuse de signer le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, alors que Genève se veut capitale du désarmement. Je suis inquiet lorsque le Conseil fédéral envisage d'assouplir la législation sur les exportations d'armes, tant et si bien qu'il



## AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



faut l'annonce du lancement d'une initiative populaire pour lui faire faire machine arrière. Je suis inquiet lorsque la Suisse remet en question les mesures d'accompagnement et la protection des salariés.

Ces inquiétudes sont partagées dans toute une série de capitales du monde. Nous sommes en train, par notre décision sur le Pacte mondial de l'ONU pour les migrations, de porter une atteinte majeure au crédit de la Suisse sur le plan international. Je vous demande, chères et chers collègues, de ne pas faire cette erreur.

Je vous propose d'approuver le postulat 18.4104 de la commission, parce qu'il aborde la question sous le bon angle. Le bon angle, c'est celui de la participation du Parlement à l'élaboration de la "soft law", de la participation du Parlement à la politique que mène la Suisse à l'ONU et de la participation du Parlement aussi – probablement d'ailleurs principalement – aux décisions sur les grands accords commerciaux que négocie notre pays. Cela me paraît aller dans le bon sens. Ce que nous avons précisément besoin de débattre, c'est la façon de faire, en sorte qu'à l'avenir le Parlement soit intégré davantage dans les réflexions sur la politique étrangère, dont le rythme s'est accéléré et qui s'est complexifiée.

Par contre, la motion de la commission constitue, à mon avis, une grave atteinte à notre ordre constitutionnel. On ne peut pas répondre à une faute du Conseil fédéral, qui ne nous a pas consultés, qui aurait dû consulter les Commissions de politique extérieure mais qui ne l'a pas fait, par une violation de la Constitution, c'est-à-dire par une faute plus grave encore. Selon moi, la motion de la commission mérite un carton rouge. Simplement parce que vous n'avez pas été consultés ou que nous n'avons pas été consultés – je siège dans cette commission, j'en ai été le président –, nous violerions les compétences constitutionnelles et nous arrogerions le pouvoir de prendre une décision qui relève très clairement de la compétence du Conseil fédéral. On n'est pas dans quelque chose de marginal, on est dans quelque chose de fondamental.

Pour être franc, j'ai été un peu surpris, Monsieur Germann, de vous entendre faire référence à la séparation des pouvoirs. Celle-ci repose aussi sur le respect des compétences des uns et des autres. Notre compétence, dans le cas présent, c'est celle d'être consultés, d'être entendus, de pouvoir donner notre avis. La compétence du Conseil fédéral est de décider de signer ou de ne pas signer un texte. Dès lors, cette volonté de nous arroger un pouvoir totalement arbitraire – pourquoi pour ce pacte-ci et pas pour une déclaration du président de la Confédération auprès des Nations Unies? pourquoi pour ce pacte-ci et pas pour d'autres pactes similaires, discutés dans le cadre de l'ONU? – se situe hors de notre ordre constitutionnel et ne fait pas honneur à notre chambre de réflexion.

Je suis donc totalement opposé à cette motion de commission et, vous l'aurez compris, opposé aussi au postulat. Et je suis franchement surpris de voir ce conseil se laisser entraîner dans des débats qui sont menés par des forces avec lesquelles aucun des membres de notre assemblée n'a le

AB 2018 S 882 / BO 2018 E 882

moindre contact, par ailleurs. Je pense qu'il y a là une forme de naïveté politique à laquelle nous devons résister.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Comme cela a déjà été évoqué lors du débat, la Suisse est à l'origine du Pacte mondial de l'ONU pour les migrations, qui vise à ce que les migrations soient sûres, ordonnées et régulières. Par le biais de l'Initiative de Berne, elle a lancé, en 2002, des consultations d'experts et d'experts pour définir une approche internationale de la migration. Elle a ensuite appuyé le processus de négociation du pacte, notamment en mettant à disposition, cela a été dit, son chef de mission à New York.

Cela fait donc longtemps que la Suisse s'engage pour renforcer la gouvernance globale de la migration. En effet, des questions telles que celles de la réduction de la migration irrégulière ou du renforcement de la protection dans les pays d'origine ne peuvent se régler uniquement au niveau national. La Suisse, en tant que petit Etat, est particulièrement dépendante de la coopération internationale en général, et sur cette question en particulier.

Ce pacte constitue la première convention en matière de migrations dans l'histoire des Nations Unies, qui ont élaboré en parallèle un document sur la politique à l'égard des réfugiés qu'il convient de ne pas confondre avec le Pacte mondial pour les migrations. Son élaboration a permis de définir, de concert avec les autres Etats, des principes et des éléments fondamentaux pour organiser le parcours et la prise en charge des personnes migrantes. Ce pacte, qui, comme cela a été dit, est juridiquement non contraignant, sera utile pour la Suisse. Il lui servira certainement dans les négociations sur des accords de réadmission, puisqu'il associe les pays d'origine des migrations qui se montrent disposés à collaborer et à assumer leurs responsabilités. Le Pacte pour les migrations va en outre dans le sens de l'approche défendue par notre Parlement, qui souhaite qu'un lien stratégique soit établi entre coopération internationale et migrations.

Par ailleurs, la signature du pacte par la Suisse est une question de cohérence avec la politique menée jusqu'à



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



présent et de crédibilité de notre pays sur la scène internationale. A l'heure où Genève se positionne comme le centre international de la gouvernance globale de la migration – elle abrite notamment le siège de l'Organisation internationale pour les migrations –, il serait difficilement compréhensible et fortement dommageable pour sa réputation que la Suisse ne signe pas ce pacte, à l'élaboration duquel elle a contribué, qui est dans son intérêt et qui correspond à son engagement en faveur du multilatéralisme et des droits humains. Ce pacte, qui met d'ailleurs l'accent sur la souveraineté nationale et le droit de tout Etat de définir sa politique migratoire, propose des instruments facultatifs de mise en oeuvre qui peuvent être choisis librement.

J'aimerais souligner, quant au vocabulaire utilisé dans les résolutions, les pactes, les conventions – que certains de mes collègues ne sont peut-être pas très habitués à lire ou à étudier –, que lorsqu'il est écrit, même si c'est un certain nombre de fois, "nous nous engageons à", il s'agit de l'usage en la matière, valable pour tous les textes de ce type, et cela ne remet pas en cause le fait que ce sont des textes non contraignants ou des instruments facultatifs.

En outre, ces principes directeurs et ces objectifs sont, selon le Conseil fédéral, en parfaite conformité avec la politique migratoire de la Suisse. Il n'y a donc pas de motif rationnel à refuser de signer ce pacte ou à temporiser. Qui plus est, les motions vont à l'encontre des dispositions constitutionnelles, cela vient également d'être dit, qui attribuent clairement au Conseil fédéral la compétence de signer les traités faisant partie du droit souple.

Ce n'est pas dans mon habitude de polémiquer, mais j'aimerais tout de même relever que je m'étonne que le rapporteur de la Commission des institutions politiques, qui n'est malheureusement plus présent, ait prononcé ce qui était plutôt un plaidoyer pour la motion Germann, une autre motion que celle de la commission qu'il était censé représenter.

Enfin, j'aimerais dire un dernier mot sur les remarques faites par Monsieur Philipp Müller, à savoir que signer le pacte serait un problème parce que, ce faisant, nous serions à ranger aux côtés de la Syrie de Bachar el-Assad. Cela n'est effectivement sans doute pas très confortable, mais c'est le principe même des Nations Unies. Les Nations Unies rassemblent tous les pays de la planète et essaient, de manière plus ou moins efficace et plus ou moins rassurante, de permettre à tous les Etats de la planète de trouver des solutions ensemble. Par conséquent, si on veut éviter de se trouver à côté de personnes peu recommandables, alors il faut quitter les Nations Unies. J'ose espérer que ce n'est pas votre proposition. Et j'aimerais rappeler, même si cela a été dit d'une autre manière par Monsieur Levrat, qu'en ne signant pas le pacte, nous nous retrouverions aux côtés de pays qui préfèrent construire des murs plutôt que chercher des solutions.

Pour les raisons évoquées, je vous invite à rejeter ces motions, à refuser de pratiquer une politique de l'autruche, à refuser que, simplement en brandissant le mot "migration" comme un épouvantail, on bloque tout, et à promouvoir une politique de la Suisse qui soit à la hauteur de nos valeurs humanistes et humanitaires.

**Müller Damian (RL, LU):** Ich sage es offen: Ich bin im heutigen Moment dagegen, dass die Schweiz den Migrationspakt unterzeichnet. Ich sage bewusst: im Moment. Wenn ich "im Moment" sage, dann heißt das nicht, dass ich meine Meinung nicht auch noch ändern kann oder dass ich sie nicht ändern will. Ich glaube aber, es wäre in der heutigen innenpolitischen Stimmung nicht wirklich zielführend, wenn wir diesen Pakt unterzeichnen würden.

Natürlich liegt es in der Kompetenz der Regierung, also des Bundesrates, die Ampel auf Grün zu stellen. Ich glaube aber, der Bundesrat würde gut daran tun, heute Zurückhaltung zu üben. Dass das eine Desavouierung unseres Uno-Botschafters Jürg Lauber wäre, wie jetzt argumentiert wurde, glaube ich im Übrigen nicht. Botschafter Lauber hat den Migrationspakt ja nicht erfunden. Er hat ihn auch nicht geschrieben. Er hat bloss die Verhandlungen geleitet und zum Ziel geführt, dass 191 von 193 Staaten das Dokument unterzeichnet haben. Ich ganz persönlich halte das Dokument auch nicht für völlig falsch. Im Gegenteil! Migration ist, das sagt schon der Begriff, nicht die Angelegenheit eines einzelnen Landes. Es sind immer zwei oder meistens mehrere Länder betroffen, und zwar im doppelten Sinne: Die Länder, aus denen die Menschen wegziehen, verlieren etwas, nämlich Arbeitskräfte, persönliche Beziehungen und Wissen. Braindrain heißt das. Die Länder, in die die Menschen ziehen, können mit dem neuen Wissen dieser Menschen, mit diesen neuen Arbeitskräften, aber auch mit den Beziehungen, die sie haben oder die eben fehlen, oft wenig anfangen. Ja, diese Menschen werden zur Belastung, insbesondere dann, wenn sie noch aus ganz anderen Kulturräumen stammen.

Migration stellt uns alle vor eine außerordentliche Herausforderung. Alleine die Tatsache, dass heute rund 260 Millionen Menschen irgendwo auf der Welt von Migration betroffen sind, kann nicht einfach so hingenommen werden. Es liegt also auf der Hand, dass die Herausforderung Migration auf internationaler Ebene angegangen wird, ganz im Sinne der New Yorker Erklärung vom September 2016, eine Erklärung, die wesentlich auf den damaligen US-Präsidenten Barack Obama zurückgeht.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Migration ist Sache der internationalen Völkergemeinschaft, und deshalb ist der Ansatz, das Problem der Migration auch international anzugehen, eigentlich richtig. Ich denke, da stehen wir als Vertreter der reichen Länder ganz besonders in der Pflicht. Vor dieser Wirklichkeit können und dürfen wir die Augen nicht verschließen. Andernfalls, wenn wir es tun, werden wir dies zu einem späteren Zeitpunkt bitter bezahlen. Das alles, also diese reale Wirklichkeit, spricht eigentlich für einen Migrationspakt.

Wieso sage ich derzeit dennoch Nein dazu? Ich sage Nein, weil wir in diesem Land noch nicht bereit sind, eine mehrheitliche Antwort auf den Migrationspakt zu geben. Die Diskussion der letzten Tage und Wochen zeigt nämlich eines: Eine Mehrheit unserer Bevölkerung sieht diesen Migrationspakt nicht als Chance, nicht als Plattform für internationale Diskussionen und nicht als Forum für gemeinsame

AB 2018 S 883 / BO 2018 E 883

Lösungen. Eine Mehrheit unserer Bevölkerung sieht nur Pflichten und Nachteile auf uns zukommen. Ich muss zugeben: Auch für mich enthält der Migrationspakt Forderungen, die wir so einfach nicht erfüllen können.

Ein gewichtiger Widerspruch besteht im Bereich des Familiennachzuges. Der Schweizer Gesetzgeber hat erst vor zwei Jahren klar zum Ausdruck gebracht, dass er den Familiennachzug an strengere Kriterien knüpfen will, um die Einwanderung in das Sozialsystem zu unterbinden. Einige von uns waren die treibende Kraft hinter dieser Verschärfung. Eine Änderung dieser Haltung kommt für mich nicht infrage.

Andere kritische Punkte sind die Ausschaffungshaft oder Vorschriften an private Jobvermittlungsbüros. Wieder andere Empfehlungen des Pakts sind schlicht weltfremd, etwa jene, wonach Zielländer Vorbereitungskurse für migrationswillige Personen in den Heimatländern anbieten müssen, oder jene, welche die Anforderung an die Medienberichterstattung betreffen. Aber Weltfremdheit ist ja nicht strafbar.

Dennoch: So darf der Bundesrat den Pakt nicht unterschreiben oder ihm nicht zustimmen. Es reicht auch nicht, wenn man in den Antworten auf die insgesamt elf Vorstöße beteuert, die souveränen Rechte der Staaten auf ihre eigene spezifische Migrationspolitik seien im Pakt ausdrücklich gewährleistet. Entscheidend ist die Stimmung, und die ist nun mal, wie sie ist: einwanderungskritisch, was – um das klar zu sagen – aber nichts mehr mit Fremdenfeindlichkeit oder Rassismus zu tun hat.

Wir sind in unserem Land – und da sind wir nicht die Einzigsten, unsere Freunde in Österreich sehen das weitgehend gleich – nicht so weit. Natürlich kann die Regierung den Migrationspakt unterzeichnen; das ist ihr Recht. Dieses Recht will ich auch gar nicht infrage stellen. Ich will auch nicht diskutieren, ob und inwiefern ein Parlamentsbeschluss über den Uno-Migrationspakt nicht der verfassungsmässigen Kompetenzzuordnung entsprechen würde. Auch da geht es mir nicht um eine formaljuristische Frage, sondern um eine politische. Natürlich soll der Bundesrat führen, aber er soll dabei nicht übersehen, was das Volk denkt. Er soll führen, aber nicht davonrennen, und genau das ist geschehen. Der Bundesrat hat lange übersehen, welch kritische Stimmung in unserem Land bezüglich Migrationsfragen herrscht. Wenn er sie nicht übersehen hat, dann hat er sie mindestens unterschätzt. Oder anders gesagt: Er hat die Bevölkerung nicht mitgenommen. Es hat sich ein Graben aufgetan zwischen dem, was sich der Bundesrat überlegt, was gut für unser Land sei, und dem, was die Menschen als gut für unser Land empfinden.

In diesem Sinn war es wohl nicht sehr klug, dass der Bundesrat den Migrationspakt nicht schon bei seiner Entstehung und seiner Ausarbeitung thematisiert hat. Es war schon unklug, dass er nicht zu einer breiten Diskussion eingeladen hat. So hat der Bundesrat die Deutungsherrschaft jenen Kreisen überlassen, die bekannt dafür sind, mit Sätzen wie "Dieser Pakt wird das Gesicht Europas und der Schweiz komplett verändern" Ängste zu schüren. Nein, es ist nicht der Pakt, der Europa und die Schweiz verändern wird, und ich danke Bundesrat Cassis, dass er die Diskussion führt, auch wenn er dafür nun kritisiert wird. Genau jene Kreise versuchen nun ein Jahr vor den Wahlen, Stimmung gegen Magistraten zu machen. Sie können dies tun, aber sie müssen schlussendlich auch die Konsequenzen dafür tragen.

Nein, es ist eben nicht der Pakt, der Europa und die Schweiz verändern wird. Wenn wir schon von Ursachen der Veränderungen reden, dann müssen wir vielmehr die Migration nennen, und der Pakt könnte dazu beitragen, Migration besser zu beherrschen. Aber das kann der Pakt nur, wenn er von unserer Bevölkerung akzeptiert und getragen wird. Somit ist der Inhalt ein anderer – oder er müsste ein anderer sein –, denn alle Themen der Außenpolitik sind hinsichtlich ihrer innenpolitischen Relevanz zu beachten.

Ich beantrage deshalb, dass wir dem Bundesrat die nötige Zeit geben. Ob das bloss die sechs Monate sind, die er sich dafür nehmen will, ist für mich fraglich; es ist zumindest sehr sportlich. Aber auch wir müssen uns Zeit nehmen und den Pakt intensiver und ihn intern ausführlicher diskutieren, als er bisher öffentlich diskutiert wurde. Dabei müssen wir nicht nur die Verpflichtungen anschauen, die wir befürchten, sondern auch die Chancen, die sich ergeben. Ich gehe mit dem Bundesrat einig: Das Problem Migration kann nur international angegangen werden. Dazu ist eine vertiefte Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg absolut notwendig. Es



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



ist nötig, dass Befürworter und Gegner nicht schwarz und nicht weiss malen, sondern aufeinander zugehen und das Problem Migration gemeinsam angehen.

Ich denke auch, dass wir gut daran täten, die Migration als europäische Herausforderung zu sehen und im Rahmen der EU- und Efta-Zusammenarbeit eine gemeinsame Antwort zu entwickeln. Geben wir also dem Bundesrat die Zeit und die Gelegenheit, die nötige Diskussion zu führen. Dabei soll er auch die Aussenpolitischen Kommissionen einbeziehen – damit wir die Probleme nicht bewirtschaften, sondern Lösungen dafür finden. Beim Thema Migration können wir nicht Lösungen finden, indem wir Schranken zumachen, sondern indem wir die Probleme offen angehen und offen diskutieren. Wir wissen, dass es nicht einfach ist, Lösungen zu finden, sonst würden wir nicht seit Jahrzehnten darüber sprechen.

**Berberat** Didier (S, NE): A l'instar de quelques-uns de mes collègues, je ne vous cacherai pas que je suis pour le moins étonné – et quand je dis "étonné", c'est un euphémisme – de la tournure des événements dans le dossier du Pacte mondial de l'ONU pour les migrations. Je sais pertinemment que les élections fédérales auront lieu dans moins d'un an, mais cela n'empêche pas de respecter un certain nombre de règles. A mes yeux, cela ne nous autorise en tout cas pas à faire n'importe quoi, à violer la Constitution et la législation fédérale.

Monsieur Damian Müller a dit que c'était plutôt une question politique. Je lui en donne acte. J'ai cru comprendre que c'était un problème politique, mais ce n'est pas parce que c'est un problème politique qu'on doit totalement ignorer le droit, parce que je vous rappelle – cela a déjà été fait, mais je crois que ce n'est pas inutile de le rappeler – que le Pacte mondial de l'ONU pour les migrations n'est pas un traité international et relève du droit non contraignant, soit de la "soft law". Ce pacte offre un menu d'options et de bonnes pratiques que les Etats peuvent choisir d'adopter ou non. Alors, ceux qui essaient de nous expliquer que ce pacte est contraignant, il faudrait qu'ils regardent ce que dit le pacte; il faudrait qu'ils examinent la Constitution fédérale – c'est toujours bien de lire la Constitution fédérale et la loi sur le Parlement. Il est important de pouvoir rappeler quelques principes juridiques.

La compétence du Conseil fédéral de signer des traités non contraignants se fonde sur l'article 184 alinéa 1 de la Constitution. De plus, ce pacte – cela a été confirmé par des avis de droit – n'est pas contraire à l'article 121a de notre Constitution, qui traite – comme vous le savez – de la gestion de l'immigration. La meilleure façon de mener une politique migratoire nationale efficace est de coopérer avec ses voisins – cela a été rappelé par Monsieur Levrat et Madame Maury Pasquier –, et la migration, qu'on le veuille ou non, implique forcément une interdépendance, parce qu'on ne peut pas régler tout seul les questions de migration.

Donc, soumettre ce genre de pactes juridiquement non contraignants à l'adoption d'un arrêté fédéral est un non-sens juridique, et cela est contraire au principe de la séparation des pouvoirs si chère à Monsieur Germann. La séparation des pouvoirs, oui, mais le partage des compétences entre le Conseil fédéral, qui est à l'évidence dans ce cas seul autorisé à signer ce pacte, et l'Assemblée fédérale est une question que l'on doit absolument examiner.

Cela a été dit et peut-être avez-vous lu, dans "Le Temps" de ce matin, l'interview de Madame Arbour, représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU pour les migrations, qui parle de cette question. Je pense aussi qu'il est important de partir du principe que le fait de ne pas signer ce pacte dégraderait l'image de notre pays, ce d'autant plus que, comme vous le savez, la Suisse a été très active – pour ne pas dire déterminante – dans l'élaboration de ce pacte. Que notre pays, qui a été très actif, déterminant dans la préparation du pacte, se retire ou temporise avant de signer, ce serait un signal extrêmement négatif, alors même que la Suisse a besoin d'alliés au niveau international.

AB 2018 S 884 / BO 2018 E 884

En agissant de la sorte, les deux commissions ouvrent en quelque sorte la boîte de Pandore. Je dirai que j'ai déjà entendu dans ma carrière politique passablement d'inepties au niveau juridique, mais le fait de dire que du droit non contraignant, de la "soft law", pourrait se transformer brusquement en droit coutumier, c'est quelque chose de nouveau, je n'avais jamais entendu cela. Et je dois dire qu'il est vraiment important, aussi, que l'on se réfère à ce qu'il y a dans la Constitution et à l'interprétation de cette Constitution.

En poussant le bouchon un peu plus loin, si vous souhaitez que chaque résolution, chaque déclaration fasse l'objet d'un arrêté fédéral, comme vous le demandez ici, cela signifierait que les discours du président ou de la présidente de la Confédération, tenus le 1er août, devraient être soumis au mois de juin précédent à l'Assemblée fédérale pour validation, comme cela nous serions sûrs que ce que dit le président ou la présidente de la Confédération est juste.

Je souhaiterais terminer par un point que Monsieur Levrat a déjà évoqué: le rôle qu'a joué la Suisse dans



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



l'élaboration du pacte. Alors, certes, Monsieur Jürg Lauber, le chef de mission à l'ONU, a été sollicité par le président de l'Assemblée générale de l'ONU pour être cofacilitateur avec son collègue mexicain. Il ne représentait pas – c'est vrai – formellement la Suisse dans ce cadre, mais c'est un diplomate suisse. Il a obtenu l'autorisation de sa hiérarchie, et même du Conseil fédéral, pour être cofacilitateur, donc, on ne peut pas dire qu'il a fait cela de son côté, tout seul. Ensuite, une autre délégation suisse a négocié, et Monsieur Lauber a toujours discuté, a toujours pris des décisions en accord étroit – cela a été rappelé par Monsieur Levrat – avec sa hiérarchie, avec le département, avec le Conseil fédéral. Donc, dire que ces diplomates oeuvrant à New York sont des gens qui décident seuls et qui font ce qu'ils veulent est totalement absurde.

Vous le savez très bien, les diplomates ont des instructions, ils ont une marge de manœuvre – qui n'est pas très grande – et ils doivent suivre les recommandations de leur hiérarchie.

Donc, à l'instar de Monsieur Levrat, je m'interroge à propos du silence du Conseil fédéral à l'égard de Monsieur Lauber, qui – je le rappelle – a fait l'objet d'attaques extrêmement dures de la part de groupuscules fascistes, identitaires et d'extrême droite autrichiens, allemands et suisses. Je n'ai pas entendu le Conseil fédéral défendre publiquement son collaborateur. Je n'ai pas entendu non plus le Conseil fédéral – peut-être ai-je manqué un épisode – réagir aux attaques extrêmement indignes et virulentes de la part de parlementaires UDC du Conseil national qui demandaient que Monsieur Lauber soit traduit devant un tribunal pour haute trahison. Heureusement que nous n'avons pas la peine de mort, sinon c'était le peloton d'exécution! Je trouve qu'il est indigne de la part d'un parti gouvernemental d'attaquer un diplomate qui n'a fait que respecter les instructions qui lui avaient été données et, donc, j'aimerais savoir de la part de Monsieur Cassis ce qui a été fait, quelles sont les déclarations, quelles sont les manifestations publiques de soutien du Conseil fédéral et du département en faveur de Monsieur Lauber.

**Jositsch** Daniel (S, ZH): Die öffentliche Debatte über den Migrationspakt und auch die Debatte heute hier in diesem Ratssaal wurden schrittweise von einer Diskussion über den Pakt selbst zu einer allgemeinen Migrationsdebatte und schliesslich zu einer Debatte über Sinn und Zweck von Völkerrecht überhaupt. Aus meiner Sicht ist es von dem her hilfreich, wenn wir wieder ein bisschen zu den Fakten zurückfinden und uns auch ein bisschen von den Fantasien weg bewegen, die in den vergangenen Wochen und auch heute Morgen im Zusammenhang mit dem Völkerrecht teilweise entstanden sind.

Was die Verbindlichkeit des Paktes betrifft: Es ist an Klarheit nicht zu überbieten und wird Ihnen auch vom Bundesrat bestätigt werden, dass dieser Pakt nicht verbindlich ist. Jetzt wird gesagt, das wuchere dann und das werde dann schrittweise immer verbindlicher. Aber schauen Sie die Realität an: Das moderne Völkerrecht wurde nach dem Zweiten Weltkrieg sukzessive aufgebaut. Das System war, dass man versucht hat, in kleinen Schritten möglichst viele Staaten einzubinden, um schrittweise eine gewisse Verbindlichkeit zu erlangen. Das erste Dokument im Bereich der Menschenrechte war die – notabene auch nicht verbindliche – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der man versucht hat, ein paar unverbindliche Grundsätze aufzuschreiben, um hier möglichst die gesamte Staatengemeinschaft zu integrieren. Wenn Sie heute die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte lesen, dann sehen Sie, dass leider noch nicht einmal diese paar Grundsätze weltweit erfüllt sind.

Jetzt können Sie sagen – wie es Kollege Philipp Müller, der jetzt leider nicht mehr im Saal ist, angemahnt hat –, beim Völkerrecht gebe es Unrechtsstaaten, die daran teilnehmen, und das mache das Völkerrecht quasi zu etwas Sinnlosem. Das ist ein grundsätzliches Missverständnis darüber, worum es überhaupt geht. Wenn wir einen internationalen Vertrag zu den Menschenrechten erst dann abschliessen, wenn die gesamte Menschheit in einem Paradies der Demokratie lebt und die Menschenrechte überall eingehalten werden, dann werden wir leider bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag oder jedenfalls noch lange warten müssen, bis wir den ersten Vertrag machen. Die Idee des Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes ist es, gerade auch diese Staaten einzubinden, die sich noch nicht daran halten, um uns in kleinen Schritten anzunähern.

Ich glaube, wenn wir die Geschichte der letzten fünfzig Jahre des Völkerrechts betrachten, dann sehen wir, dass das eine sehr erfolgreiche Geschichte ist. Leider sind wir noch nicht am Ende angelangt, und leider sind wir noch weit entfernt – aber das sollte eigentlich ein Grund sein, um solche Verträge wie den Migrationspakt zu stärken und nicht zu schwächen.

Die Gefahr beim Menschenrechtsschutz und beim Völkerrecht im Bereich der Menschenrechte ist nicht, dass Soft Law sich plötzlich in unvorhergesehener Weise verhärtet, verdichtet und obligatorisch wird, sondern leider das Gegenteil, nämlich dass es zunehmend geschwächt wird. Das ist die Realität. Was Sie ansprechen, was eine Diskussion ist, was auch Herr Kollege Levrat gesagt hat und was wir mit diesem vierten Vorstoss mittragen, ist, dass wir aufpassen müssen, da in gewissen Bereichen Soft Law auch einer gewissen Kontrolle bedarf. Dies betrifft den wirtschaftlichen Bereich, aber nicht den Schutz der Menschenrechte. Insofern, glaube



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



ich, müssen wir schon die Realitäten etwas auseinanderhalten.

Was diesen Pakt betrifft – woher kommt eigentlich der Gedanke, einen solchen Pakt zu machen? Ich glaube, es ist wesentlich, dass wir uns damit beschäftigen. Sie erinnern sich an 2015, an die Hilflosigkeit auch in diesem Hause und in ganz Europa: Wie gehen wir mit den Flüchtlingsströmen um? Wir haben damals angemahnt: Es kann doch nicht sein, dass jeder für sich selbst schaut, es ist doch ein globales, ein europapolitisches Problem, das wir gemeinsam lösen müssen. Wenn Sie diesen Pakt nun völlig vorbehaltlos lesen und schauen, was da drinsteht, völlig unverbindlich, dann sehen Sie zunächst, dass eben die nationalstaatliche Autonomie in Bezug darauf, wer ein Recht auf Migration hat und wer nicht, was legale Migration ist und was illegale Migration, belassen wird. Es wird vor allem eine gewisse Koordination erstrebt. Zum Beispiel wird versucht, präventiv und gemeinsam Flüchtlingskrisen zu verhindern. Ja, was ist denn daran falsch? Wenn eine Flüchtlingskrise entsteht – und das passiert leider manchmal, ohne dass wir es verhindern können –, dann versucht man, sie zu steuern, damit nicht das passiert, was 2015 passiert ist, nämlich dass Familien, die eigentlich ein Recht auf Migration haben sollten, weil sie in ihrer Existenz bedroht sind, sich mithilfe illegaler Schlepper auf irgendwelchen halsbrecherischen Bootsfahrten über das Mittelmeer kämpfen müssen, um bei uns dann irgendwo an einer Grenze zu stehen.

Das verhindern und sagen, solche Dinge müssen wir gemeinsam an die Hand nehmen, das will dieser Pakt. Dieser Pakt versucht, das Problem der Sans-Papiers zu verhindern, indem man versucht, die Identifikation zu gewährleisten. Was spricht denn da dagegen? Man versucht, Schlepperbanden zu kontrollieren, zu bekämpfen. Was ist denn da nun falsch? Man versucht, den Grenzschutz international zu koordinieren. Man versucht, diejenigen Flüchtlinge, die zu Recht hier sind, zu integrieren. Man versucht sogar, die Heimkehr der Flüchtlinge wieder zu fördern. Man versucht also genau das,

AB 2018 S 885 / BO 2018 E 885

was wir 2015 verlangt haben, von dem wir gesagt haben, dass es notwendig ist, um, wenn möglich, eine Flüchtlingskrise zu verhindern und sie, wenn sie nicht verhindert werden konnte, zu managen. Das will dieser Pakt hier anregen und anstoßen.

Noch ein Punkt zu Kollege Damian Müller, der jetzt leider auch nicht mehr im Saal ist: Er sagte, er habe ein gewisses Verständnis für diesen Pakt, dieser Gedanke sei wichtig, man müsse aber noch zuwarten. Ich glaube – das ist jetzt vielleicht etwas persönlich und etwas emotional –, es ist ein bisschen zu einfach, wenn wir, wenn bei uns zu Hause im Fernsehen vielleicht zur Weihnachtszeit Bilder mit toten Flüchtlingskindern an einem Strand am Mittelmeer auftauchen, an die Glückskette zahlen, Erklärungen in den Medien machen und Reden halten. Im Unterschied zu vielen anderen können wir handeln, natürlich auch nur im Kleinen. Aber dieser Pakt ist so ein Schritt. Ich glaube, wir sollten nicht zuwarten, sondern wir müssen einmal hinstehen und Farbe bekennen. Wenn wir hinstehen und sagen, wir wollen Verantwortung übernehmen, und zwar im internationalen Konzert der Nationen, dafür, wie man in Zukunft mit solchen humanitären Katastrophen umgehen will, dann ist dieser Pakt ein wichtiger Schritt.

Ich werde deshalb sämtliche drei Motionen, die sich gegen diesen Pakt wenden, ablehnen.

**Bischof** Pirmin (C, SO): Jetzt debattieren wir seit über eineinhalb Stunden über einen Pakt. Wir vergessen vielleicht dabei, dass er gar nicht zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung vor uns liegt. Wir haben heute lediglich, aber immerhin vier Vorstöße zu beraten, die um diesen Uno-Migrationspakt kreisen. Man kann in guten Treuen unterschiedlicher Auffassung sein über Sinn oder Unsinn des Inhaltes dieses Migrationspaktes. Ich anerkenne durchaus, dass Migration ein Phänomen ist, das weltweit existiert, das wahrscheinlich weltweit zunimmt, und dass es sinnvoll ist, dass sich die Weltgemeinschaft, richtigerweise wahrscheinlich auch vertreten durch die Uno, Gedanken über eine allfällige Steuerung der Migration macht. Ich will Ihnen aber auch nicht verheimlichen, dass ich gegenüber dem Pakt, wie er uns jetzt in Kopie vorliegt, durchaus skeptisch bin. Ich bin skeptisch gegenüber – wie es der Pakt selber nennt – den Leitprinzipien des Vertrages, des Paktes. Bei den Leitprinzipien, das betrifft Ziffer 8 der Präambel des Vertrages, steht, dass die Länder, die unterzeichnen, feststellen, dass die Migration "in unserer globalisierten Welt eine Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung darstellt und dass diese positiven Auswirkungen durch eine besser gesteuerte Migrationspolitik optimiert werden können". Natürlich hat Migration, ich denke an die Arbeitsmigration, weltweit positive Auswirkungen. Aber dabei darf man nicht ausblenden, dass Migration auch negative Auswirkungen haben kann. Das wird verschwiegen. Der Geist, den der Pakt atmet – Sie sehen das, wenn Sie ihn durchlesen –, ist der Geist eines Migrationsförderungspaktes. Da kann man getrost geteilter Meinung sein, auch bei Zielländern einerseits und Herkunftsändern andererseits.

Aber wie gesagt: Heute liegt dieser Pakt eigentlich gar nicht zur Genehmigung vor uns. Was mir mehr Sorgen



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



bereitet – und da nehme ich auf den letzten Vorstoss Bezug, der vor uns liegt, den unscheinbarsten, den harmlosesten, den langweiligsten, wie es aussieht –, ist das Postulat unserer Kommission mit einem Auftrag an den Bundesrat. Es ist eine staatsrechtliche Grundfrage, die sich hier stellt. Und sie stellt sich hier nicht zum ersten Mal. Sie stellt sich in diesem Rat immer wieder. Kollege Levrat und Kollege Berberat haben gesagt, wenn man den Vorstoss gutheissen würde, würde man einen eklatanten Verfassungsbruch begehen.

Wenn wir die Bundesverfassung anschauen, dann lesen wir in Artikel 184 tatsächlich: "Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung." Also: Kompetenz Bundesrat, Mitwirkung Parlament. In Absatz 2 des gleichen Artikels steht dann: "Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung." Was unterbreitet er der Bundesversammlung zur Genehmigung? Staatsverträge, Staatsverträge, Staatsverträge.

Was haben wir jetzt heute vor uns? Vor uns haben wir einen Pakt der Vereinten Nationen, "pactum" ist lateinisch und heisst Vertrag, Staatsvertrag – also einen Staatsvertrag. Nun hat der Bundesrat nicht ganz Unrecht, wenn er die Auffassung vertritt: "Ich lege diesen Staatsvertrag dem Parlament nicht zur Genehmigung vor, weil er nicht verbindlich ist; wenn ein Staatsvertrag nicht verbindlich ist, dann muss ich ihn dem Parlament auch nicht vorlegen." Stimmt, die Idee des Staatsvertrages war so. Wir haben wie gesagt keine Botschaft zu diesem Staatsvertrag vor uns, wenn Sie aber die Medienmitteilung des Bundesrates zu diesem Text anschauen, dann lesen Sie dort drin: "Der Migrationspakt ist eine sogenannte Soft-Law, das heisst rechtlich nicht verbindlich, aber politisch bindend."

Jetzt komme ich zurück auf unsere Frage von vorhin. Haben wir nun einen Staatsvertrag vor uns, oder haben wir keinen Staatsvertrag vor uns? "Rechtlich nicht bindend, politisch bindend"? Diese Frage ist wahrscheinlich in der Schweiz nicht ganz geklärt. Das Postulat möchte in Richtung einer Klärung gehen.

Dieser Artikel 184 ist dann in Artikel 152 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes ausgeführt worden. Dort ist man davon ausgegangen, dass viele Verträge, die nicht verbindlich sind, trotzdem – und das ist der Begriff, der in diesem Artikel steht – "wesentlich" sein können. Wenn eine solche Erklärung, ein Pakt oder was auch immer, wesentlich ist, dann ist der Bundesrat nach diesem Artikel verpflichtet, zwar nicht das Parlament selber, aber die Aussenpolitischen Kommissionen vorgängig zu konsultieren und nicht nur zu orientieren.

Jetzt kann man sich fragen, was wesentlich ist und was nicht. Der Bundesrat sagt es selber: Wir sind hier im Bereich des sogenannten Soft Law. Das ist eine Erscheinung, die nicht völlig neu ist, aber die in den letzten ungefähr zehn Jahren massiv zugemommen hat. Kollege Jositsch sagt nun, Soft Law sei glücklicherweise nur Soft Law und es sei gut, dass das nicht bindend sei; es werde dann vielleicht später einmal bindend. Das ist schon so. Nur, wenn es so ist – da spreche ich jetzt nicht nur vom Migrationspakt, wir denken auch an die OECD-Richtlinien, an die Gafi-Richtlinien –, müssen wir uns doch eines fragen: Wir sind ja Parlamentarierinnen und Parlamentarier, wir sind nicht der Bundesrat. Wenn Soft Law tatsächlich immer bedeutender wird, ist es dann richtig, dass weder das Parlament noch die Kommissionen und schon gar nicht das Volk etwas dazu zu sagen haben? Meine Antwort ist: Nein, das ist nicht richtig!

Unser Parlament hat es leider vor drei Jahren unterlassen, eine entsprechende Änderung von Artikel 152 des Parlamentsgesetzes vorzunehmen, eine Änderung, mit der beabsichtigt worden wäre, den Rechtsbestand und die Rechtswirkungen von Soft Law in Bezug auf das Parlament zu regeln. Man gab sich damit zufrieden, eine Art Gentlemen's Agreement mit dem Bundesrat abzuschliessen – nicht mit dem jetzigen Aussenminister, sondern mit seinem Vorgänger –, das etwa geheissen hat: Der Bundesrat verpflichtet sich, bei wesentlichen Fragen vorgängig die Kommissionen zu konsultieren. Heute muss ich feststellen: Er hat es nicht getan – er hat es nicht getan! Er hat es verschiedentlich nicht getan. Als Jurist mag ich jetzt nicht über Vorsatz und Fahrlässigkeit diskutieren, das ist eigentlich egal. Für uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier heisst es einfach: Jetzt ist es Zeit, eine Regelung zu treffen.

Das Postulat gibt dem Bundesrat freundlicherweise die Möglichkeit, Vorschläge zu machen, wie man diesen Bereich regeln soll. Dass er geregelt werden muss, war für die Kommission unbestritten. Ich hätte mir auch eine härtere Variante vorstellen können, indem die Kommission direkt mit einer parlamentarischen Initiative eine Gesetzesänderung angestossen hätte. Aber es ist, sitemalen im aussenpolitischen Bereich, ein Akt der Courtoisie, dass man den Bundesrat zumindest dazu befragt. Wenn wir ähnliche fruchtlose Debatten, wenn wir Wiederholungen dieser Debatten vermeiden wollen, werden wir nicht darum herumkommen, eine saubere gesetzliche Regelung über die Kompetenzen im Bereich Soft Law und ähnlicher Phänomene im völkerrechtlichen

AB 2018 S 886 / BO 2018 E 886

Bereich zu machen. Das beabsichtigt die Kommission, wie ich es verstanden habe, zu tun, wenn der Bericht des Bundesrates zum Postulat 18.4104 der SPK vorliegt, sofern – was ich hoffe – dieses Postulat heute angenommen wird.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



**Minder** Thomas (V, SH): Ohne die Motion Germann und ohne die diversen Kommissionsmotionen würden wir heute gar nicht über diesen Pakt debattieren. Der Bundesrat wollte ihn am Parlament vorbeischmuggeln. Die Anzahl Votanten heute Morgen zeigt nun das grosse Verlangen, über Migration zu diskutieren. Der Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) will mit nicht weniger als 23 Zielen und 54 Forderungen die Migration weltweit regeln. Liest man den Pakt – es geht bei diesem Pakt nur um die Arbeitsmigration –, so strotzt er von Aussagen zu positivem Nutzen. Der Bundesrat wollte ihn anfänglich unterzeichnen. Erst auf Druck des Parlamentes hat ein Umdenken stattgefunden. Sein finaler Entscheid steht aber noch aus. Globale Migration ist selten sicher und geordnet, und sie ist aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative und ihres Verfassungsauftrags nicht einmal bei uns regulär. Bereits der Titel "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" ist unlauter. In der Wirtschaft würde ein Vertrag mit einem solchen Titel Klagen nach sich ziehen. Wie kann man Migration als "sicher" definieren? Sich von A nach B zu bewegen ist nie sicher, auch nicht, wenn die Migration geordnet ist. Wenn Dutzende Millionen Afrikaner nach Europa wollen, Tausende Personen aus Honduras in Richtung USA unterwegs sind, Millionen Wirtschaftsflüchtlinge sich eine bessere Zukunft wünschen, so träumen ein paar Uno-Funktionäre, wenn sie meinen, mit einem Soft Law, einem nichtbindenden Papier, könne die weltweite Migration in gesicherte, geordnete Bahnen gelenkt werden. Die Uno bringt es bekanntlich nicht einmal fertig, den Resolutionen ihres Sicherheitsrates zum Durchbruch zu verhelfen. Wie naiv sind denn diese Uno-Funktionäre und allen voran unser Uno-Botschafter Jürg Lauber, wenn sie hier bei diesem Pakt von einer "sicheren, geordneten und regulären Migration" sprechen? Ja, Kollege Levrat, es stört mich, dass dieser Pakt die Schweizer Handschrift trägt.

Wir haben, glaube ich, alle das Schreiben der Caritas bekommen, in dem es heisst, Migration sei keine Bedrohung. Die Caritas spricht gar von Chancen. Man könnte wirklich meinen, wir hätten in der Schweiz in letzter Zeit nie über sichere, geordnete und reguläre Migration – wohlgemerkt: Arbeitsmigration – gesprochen. Der Caritas ist anscheinend entgangen, dass der Souverän und die Mehrheit der Kantone der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahr 2014 widersprochen haben.

Die Schweizerinnen und Schweizer wollen die Zuwanderung – und das ist die Migration – in unserem Land drosseln und nicht ankurbeln. Sie wollen die Migration nicht regulär machen, wie es der Pakt im Titel vorgibt, sondern selbst bestimmen. Nicht die Uno sagt uns, wie die Migration in unserem Land sein soll, sondern unser Souverän. Migranten, welche in ihrem eigenen Land keine Arbeitsperspektiven haben – das sind Millionen –, gaukelt der Vertrag vor, im Empfängerland seien diese Perspektiven, weil eben die Migration "orderly and regular" sei, besser.

Griechenland hat eine Arbeitslosenquote von 42 Prozent. Das Land kennt die Personenfreizügigkeit. Es kennt die "orderly and regular migration". In anderen Worten: Griechenland untersteht schon heute einem geordneten und regulären Migrationssystem. Was denken die Griechen über den Uno-Migrationspakt, wenn sie im eigenen Land keine Arbeitsperspektiven mehr haben? Südafrika hat sogar eine Arbeitslosenquote von 57 Prozent. Glauben wir ernsthaft, diese Länder wollen eine geordnete, reguläre Migration, damit noch mehr Arbeitskräfte in ihr Land kommen?

In unserer Verfassung stehen in Sachen Migration das Wort "steuert" und das Wort "eigenständig". Alleine diese beiden Wörter widersprechen den Zielsetzungen des Uno-Pakts. Wenn das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU als ein geordnetes, reguläres Arbeitsmigrationssystem bezeichnet werden kann, so demonstriert der Global Compact der Uno seine Zielsetzung einer weltweiten freien Arbeitsmigration analog der Personenfreizügigkeit der EU. Die Zielsetzung einer weltweiten, geordneten und regulären Arbeitsmigration darf als realitätsfremd bezeichnet werden. Aus Sicht der Schweiz grenzt sie an Zwängerei und verletzt die Bestimmung der Bundesverfassung zur selbstbestimmten Zuwanderung, über welche das Schweizervolk demokratisch abgestimmt hat.

Das World Economic Forum in Genf führt seit sechzehn Jahren eine weltweite Gefahrenkarte. Migration figuriert darauf auf dem allerersten Platz. Das WEF ist nicht irgendeine Organisation. Für die Schweiz ist der Terrorismus auf dem ersten Platz der Gefahren. Wie kommt der Bundesrat also dazu, diesen Vertrag positiv zu beurteilen, wenn er einerseits gegen die Verfassung verstösst – vielleicht nicht als völkerrechtlicher Vertrag; aber als Zielsetzung verstösst er gegen die Verfassung – und andererseits das WEF die Migration als weltweit grösste Gefahr beurteilt? Herr Bundesrat, da müssen Sie mir oder der Bevölkerung oder uns schon noch erklären, wie der Bundesrat zum Schluss gekommen ist, dass die Aspekte und der Nutzen des Uno-Vertrags per saldo positiv ausfallen, wenn das WEF die Migration weltumspannend als negativ, ja sogar als grösste Gefahr beurteilt. Diesen Widerspruch, Herr Bundesrat, müssen Sie uns erklären.

Die Spannungen in der EU – sie gehen bis hin zum Brexit – haben als Ursache ebenfalls die Migration. Warum verlieren in Deutschland CDU und SPD, und warum gewinnt die AfD Wähler im zweistelligen Prozentbereich? Im Zentrum steht wiederum die Migration.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Der Global Compact der Uno ist sogenanntes Soft Law, wir haben es jetzt hundertmal gehört. Er ist zwar rechtlich nicht verbindlich, doch politisch ist er es allemal. Im internationalen Umfeld entwickelt sich diese weiche Gesetzgebung jedoch im Lauf der Zeit oft zu Hard Law. Paradebeispiel ist das OECD-Steuerabkommen, welches die Pauschalbesteuerung von Firmen verbietet. Mit der Steuervorlage 17 hat das Parlament OECD-Soft-Law zu bindendem Hard-Law-Landesrecht gemacht. Wenn viele Länder einer Soft-Law-Formulierung zustimmen und diese innerstaatlich umgesetzt wird, so wird dieses Soft Law zum Gewohnheitsrecht, und Gewohnheitsrecht ist dann rechtlich bindend – das hat man uns in der Kommission schön aufgezeigt. Da Uno-Soft-Law-Verträge generell nie dem Volk und nie dem Parlament vorgelegt werden – das Indiz erhalten wir heute Morgen –, müssen wir uns dieses Themas annehmen, da bin ich mit Kollege Bischof vollkommen einverstanden. Ich habe dazu heute einen Vorstoss eingereicht.

Ich bitte Sie also, allen Vorstössen und den Kommissionsmotionen im Zusammenhang mit dem Uno-Migrationspakt zuzustimmen, mit dem Ziel, den Bundesrat von einer Unterzeichnung abzuhalten.

**Seydoux-Christe** Anne (C, JU): Je remercie mes collègues signataires de la proposition de minorité qui se sont déjà exprimés sur la motion 18.4106, et dont je partage totalement les avis.

Ce n'est pas un hasard si l'UDC a attaqué très violemment le Pacte mondial de l'ONU pour les migrations dans le cadre de la campagne relative à l'initiative populaire "pour l'autodétermination". Ce parti pouvait ainsi jouer une nouvelle fois sur les peurs liées à certains types de migrations pour tenter d'influencer l'issue de la campagne. Mais la votation est passée, le parti a subi une sévère défaite, et je me permets d'inviter notre conseil à prendre du recul par rapport au pacte qui a été négocié en toute transparence pendant trois ans et, comme cela a été dit, avec un engagement important de la Suisse.

Pour essayer de prendre un peu de recul, je me permets, comme l'a fait Monsieur Berberat, de citer Madame Louise Arbour, représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU pour les migrations, qui s'exprime aujourd'hui dans le très bon journal qu'est "Le Temps". S'agissant tout d'abord de l'hypothèse selon laquelle la "soft law", ou droit souple, serait susceptible de se transformer en droit coutumier obligatoire, Madame Arbour dit: "Je suis avocate moi-même. Je ne comprends pas cette notion selon laquelle ce pacte deviendrait subrepticement obligatoire contre la volonté de la

AB 2018 S 887 / BO 2018 E 887

Suisse. Je vous rassure. Ce n'est pas le cas. Aucune disposition du pacte n'empête sur la souveraineté des Etats qui l'adoptent." Et d'ajouter: "Je suis étonnée que la Suisse s'inquiète de ce pacte. Elle applique elle-même déjà pleinement ce que prévoit le document." Enfin, dans un troisième passage, Madame Arbour indique: "Que les Etats qui ont négocié dans leur capacité nationale et même obtenu des concessions d'autres Etats se dissocient aujourd'hui des positions qu'ils ont prises est très décevant. Une telle volte-face porte atteinte à leur crédibilité comme partenaires dans un environnement multilatéral."

Vu toutes les raisons qui ont déjà été évoquées et étant donné l'aspect constitutionnel notamment, qui a été soulevé à très juste titre par Messieurs Levrat et Berberat, je vous invite à rejeter les trois motions déposées en lien avec le Pacte mondial de l'ONU pour les migrations.

**Hegglin** Peter (C, ZG): Ich möchte mich auch relativ kurz halten und nicht wiederholen, was schon gesagt worden ist. Ich möchte mich auf den Bericht des Bundesrates beziehen, den er den Kommissionen zugestellt hat. Darin hat er die 23 Ziele als mit der geltenden Schweizer Rechtsordnung kompatibel erklärt. Aber bei fünf Zielen hat er doch quasi gesagt, dass es schwierig sei, diese umzusetzen, und dass allenfalls gesetzliche Anpassungen notwendig seien.

Was sind das für Ziele? Ich möchte nicht alle anführen und nehme zum Beispiel das Ziel 4 und darunter das Umsetzungsinstrument e) zur Staatenlosigkeit. Der Bundesrat schreibt: "Die Formulierung könnte dahingehend interpretiert werden, dass die Schweiz einem in der Schweiz geborenen Kind die Nationalität erteilen müsste, sofern das Kind ansonsten staatenlos wäre." Schlussfolgerung des Bundesrates: "Dies wäre mit unserer Praxis nicht kompatibel." Oder zum Ziel 5 und dem Umsetzungsinstrument i) zum Familiennachzug heisst es: "Dieses Umsetzungsinstrument könnte dahingehend interpretiert werden, dass die Kriterien für den Familiennachzug für reguläre Migrantinnen und Migranten gelockert werden sollen."

Das heisst, dieser Migrationspakt hat auch aus Sicht des Bundesrates doch mehrere Anpassungen in Gesetzen und Verordnungen zur Folge. Daher ist es naheliegend, dass wir vom Bundesrat Klärung erwarten und einfordern. Es soll erklärt werden, welche Gesetze anzupassen sind und was für Massnahmen notwendig sind. Aber ich denke sicher auch an die Frage, was für Kosten allenfalls entstehen würden. Wenn ich vorhin vom Familiennachzug gesprochen habe, so geht es mir sicher auch um Massnahmen, welche die Kantone



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



in der Umsetzung betreffen. Da frage ich mich, ob der Bundesrat nach Artikel 55 der Bundesverfassung die Kantone dazu konsultiert hat. In der Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der Staatspolitischen Kommission heisst es so lapidar: Der Bundesrat "war in seiner Analyse zum Schluss gekommen, dass dieser Pakt im Interesse der Schweiz ist". Darf das der Bundesrat einfach so festhalten, oder hätte er hier die Kantone konsultieren müssen?

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, jetzt nicht die Katze im Sack zu kaufen, sondern Klarheit zu schaffen und den Motionen der SPK und APK zuzustimmen, um dem Parlament Rechtssicherheit gewähren zu können.

**Graber Konrad (C, LU):** Ich persönlich beurteile das Vorgehen, das uns die Kommission hier vorschlägt, als das adäquate. Ich denke auch, dass es uns gar nicht möglich ist, hier eine materielle, inhaltliche Diskussion zu führen, bevor die Kommission sich mit diesem Pakt im Detail auseinandersetzt hat.

Aber ich stelle fest, dass es mindestens etwa 180 Staaten sein werden, die diesen Pakt unterschreiben, und ich denke, wir tun dann wirklich gut daran, hier nicht leichtfertig zu entscheiden. Deshalb, ich unterstreiche das nochmals, scheint mir der Weg mit diesen beiden Kommissionsmotionen, den die Kommission uns hier vorschlägt, der richtige Weg zu sein. Wir sollten uns in einem Umfeld, in dem wir ohnehin schon genügend internationale Probleme haben, hier nicht leichtfertig noch ein weiteres internationales Problem aufhalsen.

Ich glaube, wenn man die Lage beurteilt und sieht, dass wir weltweit 280 Millionen Migrantinnen und Migranten sowie 60 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene haben, dann ist ja ganz offensichtlich, dass internationaler Handlungsbedarf vorhanden ist. Jetzt kann man darüber streiten, ob dieser Pakt einen Beitrag leistet oder nicht oder ob man andere Instrumente einsetzen müsste. Ich fühle mich in meiner Ansicht bestätigt durch den deutschen Bundesinnenminister Seehofer, der sich in einem "Spiegel"-Interview ausdrücklich für diesen Pakt ausgesprochen hat. Ich nehme an, er wird sich das vor dem Hintergrund der politischen Diskussion, die wir aus Deutschland kennen, auch wohl überlegt haben.

Ohne ins Detail zu gehen, stelle ich einfach fest: Wir haben in diesem Pakt 23 Ziele. Dazu gehören mehr Hilfe vor Ort, Kampf dem Menschenhandel und Menschenschmuggel, sichere Grenzen, Beachtung der Menschenrechte, Rückführungsabkommen und Reintegration, nachhaltige Integration – alles Forderungen, die regelmäßig hier in diesem Rat und auch im Nationalrat gestellt werden. "Mehr Hilfe vor Ort" höre ich bei jeder Diskussion über das Budget, wenn es darum geht, die Mittel zu bewilligen. Kampf dem Menschenhandel, Menschenschmuggel, sichere Grenzen, Beachtung der Menschenrechte, Rückführungsabkommen und Reintegration, nachhaltige Integration – das sind alles übergeordnete Ziele, die wir wahrscheinlich unterstützen würden.

Jetzt haben wir ja bei anderen, ähnlichen Vorlagen auch die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben. Insbesondere der Bundesrat kann sich in Erklärungen eben noch erklären. Wenn man bezüglich einer Zielsetzung also eine andere Meinung hat, können der Bundesrat oder die vorberatende Kommission eine Erklärung abgeben, nochmals zum Ausdruck bringen, wie man die entsprechende Zielsetzung versteht oder ob man allenfalls abweichen will. Ich möchte den Bundesrat fragen, ob man hier dann nicht auch auf dieses Instrument zugreifen will, damit das Ganze für die Schweiz auch international und national verträglich wird.

Eine zweite Frage, die ich auch noch stellen möchte, steht im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer Nichtratifikation. Meine Befürchtung ist, dass unsere Position, die Position der Schweiz, im Dialog mit einzelnen Staaten nachhaltig gestört und eingeschränkt werden könnte, wenn wir nicht ratifizieren würden – und ich verwende bewusst den Konjunktiv. Ich zähle dazu die Verhandlungen zu bilateralen Migrationsabkommen, z. B. in den Bereichen Visa, Rückkehr, Reintegration usw. Meine Frage an den Bundesrat lautet, wie er das beurteilt. Würde eine Nichtratifikation, eine Nichtzustimmung zu diesem Pakt nicht auch dazu führen, dass potenzielle Vertragsstaaten, wenn die Schweiz etwas von ihnen will, sich zuerst auf den Standpunkt stellen, dass sie sagen: "Zuerst soll die Schweiz zu diesem international abgestützten Pakt Ja sagen, bevor wir bereit sind, auf solche Verhandlungen und Diskussionen einzutreten"?

Zudem ist meines Erachtens offensichtlich, dass vor allem von afrikanischen Staaten das Abseitsstehen jedes europäischen Staates nicht verstanden würde. Seit 2015 werden unter anderem immer wieder verstärkte Kooperationen in der Migrationszusammenarbeit gefordert. Wenn gewisse Staaten das nicht tun, obschon man die Möglichkeit hätte, sich international zusammenzuraufen, dann wird das verhandlungsmässig eine sehr schwierige Position für sie ergeben.

Ich komme nochmals zum Beginn meiner Ausführungen zurück. Wir sollten jetzt wirklich verhindern, dass wir uns durch einen leichten Entscheid – und das wäre aus meiner Sicht eine Zustimmung zu den entsprechenden Motionen – zusätzlich internationale Probleme aufhalsen. Das können wir im Moment tatsächlich nicht gebrauchen; ich denke, wir haben international genug Probleme.

Entscheiden Sie so, wie es die Kommission Ihnen beantragt.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



**Kuprecht Alex (V, SZ):** Es scheint, dass der Begriff "Soft Law" das Bonmot dieses Jahres werden wird. Der Uno-Migrationspakt, zu dem wir heute in diesem Rat nur dank diesen vorliegenden Vorstössen überhaupt debattieren können, ist zwar rechtlich für unser Land nicht bindend.

Hier erlauben Sie mir noch eine kurze Korrektur an Herrn Kollege Lombardi: Artikel 152 des Parlamentsgesetzes sieht

AB 2018 S 888 / BO 2018 E 888

nicht die Konsultation des Parlamentes, sondern der entsprechenden Kommissionen vor. In diesem Sinne wäre also der Pakt nur das vorgelagerte Vertragswerk ohne eine politisch verbindliche Absichtserklärung.

Ich glaube jedoch, die Debatte zeigt jetzt auf, dass dieser Austausch sehr wichtig war und, Herr Aussenminister, für Sie wahrscheinlich auch wichtig war in Bezug auf das Empfinden in diesem Rat und auch in der Bevölkerung, das Sie meines Erachtens dringend aufnehmen sollten.

Es ist aber völlig klar, dass aus dem Uno-Migrationspakt für unser schweizerisches Recht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf abgeleitet würde. Das Ausmass der innerstaatlichen Rechtsanpassung würde zweifellos enorm werden. Die politischen Forderungen wären sehr schnell in Form von parlamentarischen Vorstössen oder Initiativen auf dem Tisch. Es ist für mich deshalb unverständlich, dass ein derartiges Regelwerk – rechtlich zwar nicht bindend, aber politisch sehr wohl – auf kaltem Wege am Parlament hätte vorbeigeschleust werden sollen. Auch wenn ein Bundesbeschluss über den Uno-Migrationspakt nicht der verfassungsmässigen Kompetenzordnung entspricht, so sei festgehalten, dass wir in diesem Saal schon über wesentlich – wesentlich! – banalere Themen debattiert haben. Was rechtlich nicht notwendig wäre, muss politisch noch lange nicht klug sein; so viel zum stillen Vorgehen durch den Bundesrat.

Wenn man dieses sehr umfangreiche Papier inhaltlich etwas näher anschaut, so kommt man ins Staunen, ist überrascht, wird stutzig, rauft sich die Haare und wird verständnislos. Fundamental sind die Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. Diese verheerenden Vorstellungen sind in insgesamt 23 Punkten klar und deutlich festgeschrieben und bilden die Basis für die künftigen Rechtsetzungsbegehren und Schritte in den Paktstaaten.

Zu diesen Punkten wurden fein säuberlich im Sinne von inhaltlichen Vorgaben zahlreiche entsprechende Massnahmen aufgelistet und vorgeschlagen. In diesen Zielen finden sich immer wieder die Formulierungen "wir verpflichten uns" und "wir fördern". Machen wir uns nichts vor: Die Massnahmen zu diesen Zielen können von den meisten Ländern, welche diesen Pakt unterzeichnen, kaum umgesetzt werden. Zudem wäre eine einigermassen praktikable Umsetzung mit enormen Kosten in einer dreistelligen Millionenhöhe verbunden, die von den Ländern kaum aufgebracht werden könnten. Nur schon die Erarbeitung der Datengrundlagen wäre finanziell eine enorme Herausforderung. Erinnern wir uns: Schon bei uns im Gesundheitswesen haben wir die grössten Probleme, fundierte und umfassende Datengrundlagen zu erarbeiten, notabene in einem Land mit einem sehr hohen technologischen Stand.

Ein solches Papier zu unterzeichnen ist das eine. Dieses in die Rechtsetzung der einzelnen Länder hineinzugießen ist das andere. Klar ist jedoch, dass dieser Akt mit all seinen Zielen und politisch umzusetzenden Massnahmen verbindlich sein wird. Aus Soft Law wird dann schnell einmal Hard Law – kostenintensiv und unüberschaubar in seinen Auswirkungen.

Das hindert unser Land nicht daran, das für die Schweiz Sinnvolle und Machbare auch ohne Unterschrift unter dieses Papier zu machen. Was aber nicht akzeptiert werden darf, ist, dass wir womöglich bei Nichteinhaltung noch gerügt, sanktioniert oder auf graue bzw. schwarze Listen gesetzt werden. Wir haben genügend Erfahrung bezüglich derartiger Druckversuche und brauchen keine weiteren Regeln auf der Grundlage eines solchen Drucks. Es gilt von Anfang an der Grundsatz: Wehret den Anfängen! Ich lehne deshalb die Unterzeichnung dieses Paktes ab und unterstütze die beiden Kommissionsmotionen und auch das Kommissionspostulat.

Mit dem heutigen Tag haben wir eine Zwischenstation erreicht. Materiell und inhaltlich werden wir die Debatte zu einem späteren Zeitpunkt noch führen müssen. Ich möchte Sie deshalb bitten, den Vorstössen, über die heute entschieden werden muss, zuzustimmen. Zudem möchte ich Sie bitten, dass wir uns dann inhaltlich vorbereiten, wenn die entsprechenden Debatten geführt werden müssen.

**Rieder Beat (C, VS):** Ich möchte einen Aspekt dieses Migrationspakts herausschälen, der mich sehr beschäftigt hat. Ich habe diesen Vertrag im Detail und als Jurist gelesen und habe mir vorgestellt, dass dazu auch Annexe, Erklärungen der betroffenen Staaten und Beschlussprotokolle vorhanden seien. Wenn man diesen Pakt beurteilt, ist es fast wichtiger zu analysieren, was nicht in diesem Pakt drinsteht, was beim Abschluss dieses Paktes sehr umstritten war und natürlich auch was dann auch für Europa Konsequenzen haben wird. Europa braucht einen Migrationspakt, und auch die Schweiz braucht einen Migrationspakt, aus dem einfachen



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Grund, weil die Migration zunimmt. Sie nimmt zu, weil die Demografie in Afrika und Asien in eine ganz andere Richtung geht als in Europa. Ich teile auch die Befürchtung von Kollege Graber, dass, wenn wir diesen Migrationspakt nicht hinkriegen, die Zusammenarbeitsverträge mit afrikanischen Staaten bezüglich Migration gefährdet sein könnten. Wir wissen, dass die Schweiz sich sehr bemüht, dort Fortschritte zu erzielen. Trotzdem besteht Klärungsbedarf für diesen Migrationspakt. Daher bin ich sehr froh, dass die Kommissionsmotionen deponiert wurden.

Ich weiss nicht, ob Nigeria diesen Pakt unterzeichnet hat – wahrscheinlich schon. Nigeria hat seit 1960 eine Vervierfachung seiner Bevölkerung und ist jetzt an der 200-Millionen-Grenze. 2050 wird Nigeria 400 bis 500 Millionen Einwohner haben; es wird mehr Einwohner haben als die USA. Der Hauptauslöser für Migration ist die Demografie. Die wirtschaftlichen Fortschritte dieser Länder werden laufend durch eine unglaubliche Bevölkerungsentwicklung aufgefressen.

Vor dem Hintergrund dieses Aspekts, aus diesem Blickwinkel habe ich den Pakt gelesen, und ich habe verzweifelt danach gesucht, ob es darin Ziele und Verpflichtungen der Staaten gibt, erstens die diesbezüglichen Daten aufzunehmen und zweitens auch dafür zu sorgen, dass wir eine gemässigtere Bevölkerungsentwicklung in diesen Ländern hinkriegen. Denn diese Bevölkerungsentwicklung ist der Hauptauslöser der Migration und der Hauptauslöser der Armut in diesen Ländern.

Schauen Sie das Ziel Nummer 1 an; es geht um Datenerhebungen. "Erhebung und Nutzung korrekter und aufgeschlüsselter Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Fakten beruht." So tönt das im Juristendeutsch der Uno. Sie finden in diesem Ziel Nummer 1 nicht eine einzige Vorgabe, dass man auch bezüglich der Bevölkerungsentwicklung die Daten aufnehmen und sammeln soll und dazu auch Ziele und Verpflichtungen ableitet. Sie können die restlichen 22 Ziele durchgehen, Sie werden kein Ziel finden, das besagt, dass sich Staaten verpflichten, bei der Demografie entsprechende Vorkehren zu treffen. Wieso nicht? Weil dies in diesen Staaten ein äusserst umstrittenes Thema ist, weil das sehr sensibel ist und weil man sich bei der Aushandlung dieses Paktes in diesem Bereich nicht einigen konnte. Das verstehe ich. Aber das hat direkte Konsequenzen für die Bedeutung eines solchen Migrationspaktes.

Lesen Sie einmal diesen Pakt vor der Vorstellung, dass in Afrika über zehn Länder Bevölkerungsentwicklungen wie Nigeria durchmachen! Wir wissen, dass in Afrika – das EDA hat es auch bestätigt – in den nächsten Jahrzehnten die Bevölkerung von 1,25 Milliarden auf 2,5 Milliarden Menschen wachsen wird. Das ist der Auslöser der Migration. Der Migrationspakt gefällt mir sehr gut, ausser – und das ist für mich die Einschränkung – dass das wichtigste Thema in diesem Migrationspakt nicht angegangen wurde, dass keine Ziele, keine Verpflichtungen, keine Grundlagen geschaffen wurden, um diesem Problem überhaupt im Ansatz beizukommen. Daher bin ich der Meinung, dass Klärungsbedarf besteht, so, wie Herr Kollege Graber das gesagt hat: Der Bundesrat soll uns einmal die Vorteile dieses Vertrages prospektiv bis 2050 aufzeigen, vor dem Hintergrund, dass das Hauptproblem beim Thema Migration gar nicht angepackt wird.

**Fetz Anita (S, BS):** In den letzten Wochen ist es rund um den Migrationspakt zu einem veritablen Glaubenskrieg gekommen. Dabei ist viel Falsches behauptet worden, und zwar gezielt – so schafft man eben Stimmung.

AB 2018 S 889 / BO 2018 E 889

Es gibt aber Herausforderungen, die ein Staat allein nicht lösen kann, weil sie global sind. Dazu gehört die Thematik des Migrationspaktes ganz sicher an vorderster Stelle, neben dem Klimawandel. Es ist zentral, es ist wichtig, dass die Staaten in dieser Frage zusammenarbeiten, und das drücken sie mit dem Migrationspakt aus. Es ist nicht so, dass nur die Zielländer in Europa gemeint sind, sondern auch die Transit- und vor allem die Herkunftsländer sind gemeint; dort muss ja einiges geschehen. Dass auch Schurkenstaaten unterzeichnet haben, ist unschön, geschätzter Herr Philipp Müller; da stimme ich Ihnen zu. Aber mit fast allen diesen Schurkenstaaten hat die Schweiz wirtschaftliche Beziehungen, und einzelne beliefern wir sogar mit Waffen; das finde ich noch unschöner.

Der Glaubenskrieg ist übrigens gut orchestriert. Vertreter der national-konservativen Parteien warnen nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa mit schrillen Tönen vor einer weltweiten Personenfreizügigkeit, im Chor mit sämtlichen rechtspopulistischen Kräften in Europa, die international längstens hervorragend vernetzt sind.

Wer den Text nüchtern anschaut, sieht, dass es dort ein paar unausgegorene Ziele hat, das stimmt – wie immer bei einem Kompromisstext. Also zum Beispiel das mit den Medien finde ich jetzt auch nicht das Gelbe vom Ei. Wir haben dafür das Gesetz gegen Rassismus. Aber die Schweiz kann wie jedes Land bei solchen Themen, die für sie nicht stimmen, einen Vorbehalt anbringen. Das scheint mir der richtigere Weg zu sein: dort Vorbehalte anzubringen, wo es für uns nicht stimmt, aber im Grossen und Ganzen den Migrationspakt zu un-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



terstützen. Wir brauchen das, wir brauchen das dringend und zwingend, denn die Migrationsfrage wird neben dem Klimawandel das Hauptthema des 21. Jahrhunderts sein; die beiden Themen sind übrigens miteinander verbunden. Wenn Sie sehen, in wie vielen Ländern heute bereits eine völlige Austrocknung stattfindet, zum Beispiel im Süden von Afrika, aber auch in asiatischen Ländern, dann ist klar, dass wir uns als Weltgemeinschaft zusammentun und gemeinsam etwas unternehmen müssen.

Aber die grosse Mehrheit der 23 Ziele – Rückführungsabkommen, Bekämpfung von Menschenhandel – ist in unserem zentralen Interesse. Die Ziele sind vor allem, und das ist mir bei dieser Debatte ein bisschen zu kurz gekommen, für die betroffenen Menschen wichtig.

Sie alle wissen, dass 2022 in Katar die Fussballweltmeisterschaft stattfinden wird. Wer ein bisschen informiert ist, weiss, dass dort die Gebäude, die Stadien praktisch mit Sklavenarbeit aufgebaut werden. Man nimmt den Arbeitsmigranten die Pässe weg, schliesst sie in Lager ein und bringt sie mit Bussen zur Arbeit. Genau solche Sachen muss der Migrationspakt angehen. Bekannt ist auch, dass in vielen arabischen Ländern philippinische Hausmädchen praktisch als Sklavinnen gehalten werden. Ihnen wird kaum ein Lohn ausbezahlt, und es werden ihnen die Pässe weggenommen, sodass sie nicht zurück nach Hause reisen können. Wir wissen, dass Dutzende Millionen von Frauen mit Menschenhandel in die Prostitution gezwungen werden. Dafür brauchen wir den Migrationspakt!

Ich habe heute Morgen manchmal gedacht: Also diese Sorgen, die Sie hier vorbringen ... Wir haben eine anständige Migrationspolitik, aber es geht nicht immer nur um uns! Es geht um ganz viele Millionen von Menschen, die aufs Übelste ausgebeutet werden, und zwar weniger im Westen als in anderen Ländern. Auch das will der Migrationspakt angehen. Darum ist es so wichtig, dass man die Menschenrechte im Migrationspakt postuliert. Seit dem Bürgerkrieg in Syrien, den uns notabene die USA mit dem Eingreifen von Bush 2003 eingebrockt haben, sind 20 000 Menschen im Mittelmeer ertrunken. Wir in Europa haben die Folgen zu tragen! Es spricht kaum mehr jemand davon. Der Migrationspakt soll mithelfen, dass wir uns international koordinieren und das Problem am besten vor Ort angehen.

Und das Wichtigste ist – das kann man ja nach den Fake News der vergangenen Wochen nicht genug betonen –, dass gemäss Pakt die Staaten absolut souverän bleiben: Das heisst, wir bestimmen weiterhin, wer in unser Land kommen kann. Natürlich kann man sagen, wie das Kollege Bischof gemacht hat: Mir passt die Grundhaltung nicht, da wird Migration nur positiv gesehen. Wer hat Nestlé gegründet, wer hat in Basel die chemische Industrie gegründet, wer hat die Textilindustrie gegründet? Das ist zwar schon zwei-, dreihundert Jahre her, aber es waren Migranten. Das heisst also, dass Migration beides ist, sie ist positiv, aber sie ist auch negativ; es kommt darauf an. Das Anliegen des Migrationspaktes ist es, mit der internationalen Zusammenarbeit die irreguläre Migration einzudämmen und den schlechten Arbeitsbedingungen, die viele Arbeitsmigranten in südlichen Ländern haben, entgegenzuwirken.

Ich finde, dass für uns die internationale Zusammenarbeit entscheidend ist. Ob die kleine Schweiz den Pakt unterzeichnet oder nicht, ist – wenn wir ehrlich sind – faktisch nicht entscheidend. Ich sage "faktisch", weil wir eine anständige Migrationspolitik haben. Politisch wäre Nichtunterzeichnen alles andere als gut. Deshalb habe ich es bedauert, dass der Bundesrat zurückgekrebst ist, wobei er ja immer noch sagt, dass er diesen Migrationspakt unterschreiben wolle, dass man ihn ja auch später unterschreiben und Vorbehalte machen könne. Der Pakt ist und bleibt aber in unserem Interesse.

Was passiert dann, wenn wir ihn nicht unterschreiben? Kollege Gruber hat darauf hingewiesen. Können wir dann noch Rückübernahmeverträge mit afrikanischen Ländern abschliessen? Oder konzentrieren diese Abkommen sich dann auf Länder, die bei diesem Pakt dabei sind? Viele Länder, die mit uns politisch eng verbündet sind, werden sehr irritiert sein, wenn die Schweiz nicht mitmacht. Unsere Guten Dienste werden schon ein bisschen ramponiert sein, wenn wir diesen Pakt ablehnen.

Dann kommt für mich noch ein Punkt dazu, den ich hier wirklich auch darlegen möchte. Die ganze Debatte hat ja in den sozialen Medien begonnen und nicht etwa in den Medien, die Sie vorhin zitiert haben. Wenn man diese Debatte verfolgt, stellt man fest, dass es der Rechten in Europa gelungen ist, den Pakt europaweit zu dämonisieren und damit die Gesellschaften zu spalten, sodass ein Teil – ich betone: ein Teil – der opportunistischen Mitte das heute mitmacht. Das ist ein politischer Schaden sondergleichen und ist auch sehr ernüchternd.

Es gibt Momente, da ist es nötig, politisch Haltung und Rückgrat zu zeigen, auch wenn es nicht populär ist. Manchmal scheint mir aber – das haben die letzten Jahre gezeigt –, dass diese politische Tugend, die ursprünglich mal eine der wichtigsten war, heute am Schwinden ist. Der Rechten nachzugeben hat bis jetzt fast immer dazu geführt, dass die Mitte politisch verliert. Ich bedaure das, und ich bin froh, dass dies in Deutschland CDU und CSU begriffen haben.

Ich werde den Antrag der Minderheit Seydoux zur Motion der APK-SR und das Postulat zu Soft Law unterstützen.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



zen.

**Föhn** Peter (V, SZ), für die Kommission: Ich bin nicht gerade angetan vom letzten Votum von Frau Fetz. Aber als Kommissionssprecher danke ich trotzdem für die heute Vormittag breit und konstruktiv geführte Diskussion. Ich glaube, dass wir ein gutes Fundament für allenfalls kommende Debatten in dieser Angelegenheit gelegt haben.

Herr Levrat, Sie haben nebst der humanitären Pflicht der Schweiz auch die Diplomatie unseres Landes hervorgehoben. Wir respektieren die Arbeit von Herrn Lauber. Aber man darf ganz sicher politisch auch eine andere Meinung haben. Wir respektieren die Arbeit in der Aussenpolitik, aber man darf hüben wie drüben politisch eine andere Meinung haben. Diplomatie sollte oder darf nicht nur einseitig sein. Es ist auch wichtig, dass das von beiden Seiten angeschaut wird.

Es wurde gesagt, in dem Pakt seien nur Verpflichtungen für die Zielländer enthalten und fast keine für die Herkunftsländer. Es hat wohl solche drin, ich denke hier an die Vorbereitungskurse. Wenn zum Beispiel ein Sohn von mir aus wirtschaftlichen, geschäftlichen Gründen usw. nach China auswandern wollte, könnte die Schweiz noch verpflichtet werden, Sprach- oder Kulturkurse anzubieten. Ich glaube, dass solche Sachen zu weit gehen.

In der Kommission wurde auch kurz angesprochen – ich will nicht näher darauf eingehen –, dass dieser Pakt auch an der Bundesverfassung kratzt, Stichwort Medienfreiheit. Aber ich möchte jetzt nicht darauf eingehen.

AB 2018 S 890 / BO 2018 E 890

Es ist richtig, die Migration hat nicht nur positive, sondern auch negative Wirkungen. Die Kommission will das im Moment nicht noch weiter fördern. Wenn ich mich richtig erinnere, sind die Gefahren der Migration bei der Eidgenossenschaft auf dem vierten Platz, und zum Beispiel hat WEF-Chef Klaus Schwab die Gefahr der Migration sogar auf Platz eins gesetzt. Sie sehen: Wir sollten die Migration jetzt sicher nicht noch weiter fördern, insbesondere nicht die wirtschaftlich bedingte Migration.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, zumindest den gleichlautenden Kommissionsmotionen zuzustimmen und sie zu unterstützen. Sie verhindern damit die sofortige Unterschrift und geben genügend Zeit, um diesen Pakt dann auch breiter zu diskutieren. Was wir im Hinterkopf haben, ist das Gewohnheitsrecht, das allenfalls auf uns zukommen könnte.

Wir stärken damit meiner Meinung nach dem Bundesrat den Rücken. Der Bundesrat schreibt ja in seiner Stellungnahme, er lehne unsere Motionen aus formellen Gründen ab. Die Kommission stimmte den Motionen natürlich aus inhaltlichen Gründen zu, aufgrund der heutigen Kenntnis- und Sachlage im gesamten Bereich. Ich bitte Sie im Namen der Kommission, dies eben auch zu tun. Persönlich werde ich natürlich die anderen Vorstöße auch unterstützen. Ich danke Ihnen, wenn Sie den Kommissionsanträgen folgen.

**Lombardi** Filippo (C, TI), für die Kommission: Ich widerspreche Kollege Philipp Müller ungern. Aber wenn er sagt, vier Kommissionen hätten sich mit diesem Pakt auseinandergesetzt, stimmt das eben nicht. Sonst hätten wir nicht hier zweieinhalb Stunden lang eine Kommissionsdebatte geführt. Es ist eben so, wir haben das Prinzip der Mitwirkung des Parlamentes lange in der Kommission diskutiert, die Inhalte des Paktes jedoch sehr wenig. Deswegen, glaube ich, ist es absolut gerechtfertigt, wenn wir mittels unserer Kommissionsmotionen vom Bundesrat eine Vorlage verlangen, die es uns ermöglicht, diese inhaltliche Debatte zu führen.

Kollege Konrad Graber und auch ein paar weitere Kollegen haben zu Recht darauf hingewiesen, dass natürlich in diesem Pakt viele interessante, wertvolle Ziele enthalten sind. Ob alle Massnahmen zutreffen, muss man vertieft diskutieren, aber man kann nicht a priori den Pakt wegwerfen, wie es mit der Motion Germann der Fall wäre. Man muss ihn inhaltlich prüfen, diskutieren, und man muss in einer Botschaft des Bundesrates genau lesen können, was für eine Erklärung bei einer Zustimmung der Schweiz international abgegeben würde. Dann wüssten wir genau, schwarz auf weiß, was die Bedenken der Schweiz sind, und dann könnte man en connaissance de cause den Schlussentscheid treffen.

Herr Kollege Jositsch hat nicht Recht, wenn er sagt, wir würden – er hört nicht zu; macht nichts, ich sage es trotzdem – bei einer Annahme unserer Kommissionsmotionen dieses Themas auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben. Das stimmt natürlich nicht, wir würden in geordnetem Rahmen die Grundsatzdebatte führen können, und dann könnten wir en connaissance de cause entscheiden.

Sehen Sie, die Europäische Menschenrechtskonvention wurde 1953 vom Europarat verabschiedet. Die Schweiz hat sie 1974 ratifiziert. Heisst das, dass 21 Jahre lang die Menschenrechte in der Schweiz nicht eingehalten worden sind? Das stimmt natürlich nicht! Natürlich haben wir die Menschenrechte auch in dieser Zwischenperiode eingehalten. Die EU hat 2009 beschlossen, die EMRK solle ratifiziert werden, aber sie hat es noch nicht



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



umgesetzt; es braucht halt Zeit. Aber das heisst nicht, dass in der EU die Menschenrechte nicht eingehalten werden. Ich glaube – Frau Fetz hat darauf hingewiesen –, wir haben schon eine gute Migrationspolitik, eine vernünftige, eine solide. Wir achten auf die Menschenrechte, und wir nehmen unsere Verpflichtungen wahr, sodass wir nicht wegfallen, wenn wir diesem Migrationspakt nach eingehender Diskussion sechs Monate oder ein Jahr später zustimmen.

Monsieur Levrat, vous avez tort de mettre nos commissions, en particulier, dans le même panier que tous les fiefés réactionnaires du continent. Ce que nous demandons, c'est de pouvoir décider en connaissance de cause et nous demandons de pouvoir connaître, en détail, le contenu de la déclaration que le Conseil fédéral voudrait transmettre en cas d'adoption du pacte par la Suisse.

C'est le contraire qui est vrai, c'est lorsque la politique se fiche royalement des pensées de la population et des citoyens sur une question aussi difficile qu'on met le feu aux poudres et que les fiefés réactionnaires dont vous parlez ont le vent en poupe.

Ich danke Frau Fetz für den guten Ratschlag an die Mitte. Aber die Mitte verliert allenfalls auch, wenn sie der Linken in gewissen Sachen ohne Unterstützung, ohne Rückhalt der Politik folgt. Frau Merkel hat zuerst auf Herrn Sigmar Gabriel gehört, als sie ihre Migrationspolitik beschlossen hat. Wir haben die Folgen gesehen. Die AfD ist die Folge einer vielleicht ungenügend vorbereiteten und ungenügend konsensfähigen Migrationspolitik, die damals beschlossen wurde.

Monsieur Levrat, pourquoi soumettre justement ce pacte à un vote parlementaire, et pas n'importe quelle déclaration que le Conseil fédéral ferait à l'Assemblée générale des Nations Unies?

Justement, ce n'est pas – et je m'excuse si c'est le contraire qui a été compris dans ma première intervention – pour punir le Conseil fédéral de ne pas nous avoir suffisamment consultés – là, j'en conviens avec vous, la mesure serait disproportionnée par rapport à ce qu'il s'est passé dans la consultation –, mais c'est bien parce que ce pacte revêt une importance tout à fait particulière. On sait combien les questions de politique migratoire sont un thème sensible dans notre population, qui s'est prononcée plusieurs fois, en votation populaire, sur ce genre de question. Et donc, maintenant, faire semblant que c'est un texte assez insignifiant et que son importance ne serait pas suffisamment grande pour justifier de faire une exception par rapport au système actuel, c'est quelque chose, je crois, qu'on ne peut pas soutenir. C'est véritablement un pacte important, on veut le prendre au sérieux. La différence de la Suisse par rapport à d'autres pays qui le ratifieront facilement, c'est que la Suisse a l'habitude de tenir ses engagements – certains autres pays pas toujours –, et c'est donc à ce niveau qu'il risque d'y avoir des conséquences juridiques qui sont en ce moment encore difficiles à évaluer. L'évaluation des objets a toujours lieu. L'article 152 de la loi sur le Parlement ne nous dit pas que tout papier international signé par la Suisse doit passer devant le Parlement et devant le peuple. Le Conseil fédéral a le droit de ne rien faire du tout dans certains cas: lorsqu'il s'agit de questions techniques, il signe et on en prend acte. Pour un certain nombre de questions, il doit informer le Parlement; pour d'autres questions, il doit consulter le Parlement. Pour certaines questions, il doit rédiger un arrêté fédéral simple, qui n'est pas soumis au référendum; pour d'autres questions, ce sera un arrêté soumis au référendum. On a des différences dans notre système juridique actuel selon l'importance des traités, des conventions internationales; je ne vois pas pourquoi on ne devrait pas le faire aussi dans la "soft law". Il y a beaucoup de "soft laws" qui ne méritent pas de passer au Parlement. Là, c'est bien un cas où il faudrait passer devant le Parlement, vu l'importance politique de ce pacte.

Ich komme zum Schluss. Ich bitte Sie namens der Aussenpolitischen Kommission, den beiden gleichlautenden Kommissionsmotionen zuzustimmen und die Motion Germann abzulehnen. (*Zwischenruf Germann*) Um beides abzulehnen, ist es zu spät, weil der Bundesrat schon beschlossen hat, sich an der Konferenz in Marrakesch nicht zu beteiligen; deswegen ist es zu spät, um jetzt noch nach Marrakesch zu reisen. (*Zwischenruf Germann*) Die APK verlangt mit einer Motion, dass der Bundesrat dieses Thema mittels Bundesbeschluss dem Parlament unterbreitet. Um beide Vorstösse abzulehnen, ist es zu spät, weil der Bundesrat sowieso schon beschlossen hat, sich in Marrakesch nicht zu beteiligen und diese Frage allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu stellen. Deswegen können wir uns auch die Zeit nehmen, dieses Thema in einer späteren Phase anhand eines Bundesbeschlusses zu diskutieren.

Beides – also die Kommissionsmotionen und die Motion Germann – anzunehmen wäre widersprüchlich, denn wir können nicht gleichzeitig eine Diskussion über einen

AB 2018 S 891 / BO 2018 E 891

Bundesbeschluss im Rat verlangen und vorwegnehmen, dass wir sowieso gegen die Unterzeichnung des Paktes sind. Das entspricht nicht dem Sinn einer Botschaft, die wir vom Bundesrat verlangen.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



**Cassis** Ignazio, consigliere federale: Grazie per questa lunga ed articolata discussione. Concedo al signor Lombardi che effettivamente assomigliava più a una discussione di commissione che a una discussione plenaria, e questo forse mostra il bisogno, la necessità che c'è di parlare in modo dettagliato ed approfondito di questo tema.

Dabei sind wir auch nicht ganz die Einzigen, die heute dieses Bedürfnis zum Ausdruck gebracht haben: Auch die Deutschen haben entschieden, das Thema in ihrem Parlament zu diskutieren, und auch die Italiener haben entschieden, das Thema im Parlament zu beraten. Da spüren Sie: Das Thema ist heikel, ist sensibel, und die Leute wollen sich dazu artikulieren und darüber sprechen.

Der Bundesrat hat es sich auch nicht leicht gemacht. Er hat sich Zeit genommen und das Thema an zwei Sitzungen vertieft, bevor er zum Entscheid kam, dem Pakt zuzustimmen. Hauptgründe dafür waren die zwei Bereiche Migrationspolitik und Reputation der Schweiz. Ich bin froh, dass dieses Thema auch von zwei Votanten aufgeworfen wurde. Auf das Thema der Reputation werde ich später noch zurückkommen.

Die Schweiz hat schon vor fünfzehn Jahren den Anspruch formuliert, in der weltweiten Gouvernanz der Migration tätig zu sein, und sie hat sich hier auch profiliert. Sie will also eine grössere Rolle in der internationalen Migrationspolitik übernehmen. Das war wohl der Grund, warum der Präsident der Uno-Generalversammlung im Rahmen der New Yorker Erklärung von 2016 unseren Missionschef, Herrn Botschafter Lauber, gefragt hat, ob er die Rolle des Ko-Fazilitators übernehmen und einen solchen Prozess einleiten wolle.

Welches Ziel hat dieser Prozess? In der New Yorker Erklärung wollte man, vor allem aufgrund der Lage im Kontinentaleuropa von 2016, einen Prozess zum globalen Thema der Migration starten, der zwei Produkte zum Ziel hatte: einerseits einen Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration und andererseits einen Global Compact on Refugees.

Der Flüchtlingspakt wurde dem UNHCR in Genf, dem Hochkommissariat für Flüchtlinge, in Auftrag gegeben. Dieser Pakt steht heute. Er wurde auch uns unterbreitet und wird in den nächsten Tagen, noch vor Weihnachten, in den Bundesrat kommen. Es hat diesbezüglich auch in der Fragestunde von Montag einige Fragen und einige Antworten gegeben. Von diesem Pakt ist aber heute nicht die Rede.

Der Migrationspakt mit seinen 23 Zielen versucht, das Thema Migration anzugehen. Wenn wir in der Schweiz das Wort "Migration" – französisch: "migration", italienisch: "migrazione" – aussprechen, dann merken wir, dass es ein Begriff ist, der verschiedene Dimensionen umfasst. Wir denken nicht primär an unsere Kinder, die vielleicht nach Deutschland arbeiten gegangen sind – aber auch das ist Migration. Wir denken vor allem an Asyl, vor allem an diese Migranten, die wir täglich im Fernsehen sehen. Und wir denken an Flüchtlinge, an unsere Asylpolitik, an die Asylzentren, über die das Schweizer Volk vor einem Jahr entschieden hat. Hier haben wir schon die erste Hürde. Vom Wortschatz her behandelt man eine so komplexe Materie in zwei Kategorien: auf der einen Seite Wirtschafts- oder Arbeitsmigration, zum Teil Armutsmigration; auf der anderen Seite Flüchtlingsmigration, das ist eine andere Art der Migration.

Im Pakt wird versucht, bei der Wirtschaftsmigration zwischen regulär und irregulär zu trennen und zu definieren, was das eine und was das andere ist.

Herr Minder hat gefragt, ob man mit diesem Pakt die Migration eindämmen oder ob man die Migration fördern will. Die Antwort ist: weder noch. Man will keine Beeinflussung der Migrationsflüsse. Man will die irreguläre Migration zugunsten der regulären Migration reduzieren. Man will also eine Umbenennung und eine Umwandlung dieser Migrationsflüsse. Das ist das Ziel dieses Paktes.

Dann kommt auch noch die Frage, ob in diesem Katalog von 23 Zielen und vielen Forderungen – etwa 60 – alles enthalten ist, was die Schweiz machen muss. Der Bundesrat hat hier eine vertiefte Analyse gemacht. Er ist zum Schluss gekommen, dass die 23 Ziele dem Ziel der Migrationspolitik der Schweiz entsprechen, dass im Katalog von Massnahmen zu diesen Zielen aber nicht alle Massnahmen unserer Politik entsprechen, ja sie in einem Fall sogar nicht mit unseren Gesetzen kompatibel sind. Das betrifft die Ausschaffungshaft von minderjährigen, also 15- bis 18-jährigen Personen.

Deshalb hat der Bundesrat entschieden und Ihnen und der Schweiz in der Medienmitteilung auch mitgeteilt, dass er keine lückenlose Umsetzung des Paktes in der Schweiz will. Nach Erachten des Bundesrates besteht bezüglich Gesetzgebung in der Schweiz kein Handlungsbedarf. Das ist das eine, das ist die innenpolitische Seite.

Dann kommt die aussenpolitische Seite, zu der auch die Voten betreffend die Reputation gekommen sind. Wir stehen selbstverständlich in Wechselwirkungen mit vielen Ländern dieser Welt. Wir brauchen auch eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Verständnis dessen, was wir tun wollen. Hier war der Bundesrat der Meinung, wir hätten Vorteile, wenn ein solcher Pakt nicht nur unterschrieben, sondern von den Staaten auch tatsächlich gelebt würde. Das ist noch ein weiteres Thema, es wurde im letzten Votum von Ständerat Lombar-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



di in Erinnerung gerufen. Aber für die Zusammenarbeit mit denjenigen Ländern, die sich an diese Worte, an diese Regelungen halten, wäre eine gemeinsame Sprache hilfreich, um solche Abkommen zu schliessen. Zu Marokko stellte sich die Frage, ob eine Nichtteilnahme an der Konferenz in Marrakesch bereits Konsequenzen habe. Nein, konkrete Konsequenzen hat das nicht. Aber Marokko hat signalisiert, dass es die Teilnahme an dieser Konferenz im Nachhinein beurteilen wird und dass daraus auch eine Stimmung entstehen wird. Aber dass bereits heute Konsequenzen beschlossen wären, ist zum Glück nicht der Fall. Auch dieses Element der Diskussion hat mit der Reputation und der Aussenpolitik zu tun, es geht in diese Richtung.

Zum Verfahren: Ich habe dem, was vor allem der Kommissionssprecher der APK erzählt hat, nicht viel beizufügen. Es liegt in der Kompetenz des Bundesrates, solche Abkommen zu unterzeichnen. Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt ihm diese Kompetenz. Er muss dazu die Kommissionen – nicht das Parlamentsplenum, auch eine richtige Korrektur – informieren oder konsultieren. Konsultieren bedeutet, dass er eine schriftliche Antwort erwartet: Was meint die Kommission dazu? Ist sie für Annahme oder Ablehnung? Der Bundesrat wendet sich dabei an die "zuständigen Kommissionen". Wenn das wie hier ein aussenpolitisches Thema meines Departementes ist, dann sind die zuständigen Kommissionen die Aussenpolitischen Kommissionen. Die Staatspolitischen Kommissionen haben das Recht, wie auch alle anderen Kommissionen, mitkonsultiert zu werden; sie müssen gemäss Artikel 152 Absatz 5 des Parlamentsgesetzes dafür selbst aktiv werden. Das alles ist also relativ gut geregelt.

Was nicht geregelt ist, ist das, was Ständerat Bischof gut dargestellt hat: Wo liegt – es ist ein Staatsvertrag – die Grenze zwischen Soft Law, Halb-Soft-Law und Hard Law? Wie verläuft die Entwicklung eines solchen Gesetzes? Man kann durchaus sagen, eine Soft-Law-Bestimmung sei kein Gesetz, auch wenn der Begriff das Wort "law" beinhaltet. Aber Soft Law ist auch nicht harmlos. Es kann mit der Zeit in Richtung Gewohnheitsrecht und Gesetz gehen. Wir haben in den Kommissionen eine entsprechende schriftliche Notiz verteilt, die genau diese Entwicklung beschreibt.

Aber das Rechtliche ist das eine. Das andere obliegt Ihnen und dem Bundesrat: die Beurteilung des Politischen. Politisch bindend ist für uns gut, wenn eine Soft-Law-Bestimmung unserer Meinung entspricht. Dann wollen wir genau das. Ich empfinde es zum Teil als eine stellvertretende Diskussion, wenn man allzu stark rechtlich diskutiert und kommentiert. Denn wenn politisch die Richtung stimmt, ist es sicher ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dann würden wir uns mit der Zeit vielleicht bemühen, einen zweiten oder dritten Schritt zu machen, bis es rechtlich, also völkerrechtlich, verbindlich wird.

AB 2018 S 892 / BO 2018 E 892

Heute haben wir beide Stimmen gehört: Für die eine ist der Pakt schon ein Schritt zu viel, weil die politische Stimmung nicht stimmt; das ist das eine. Für die andere stimmt die politische Stimmung, und der erste Schritt ist ungenügend, man müsste mehr Verbindlichkeit erzielen.

Es ist je länger, desto mehr so, dass die internationale Gemeinschaft, die Weltgemeinschaft, vor allem im Rahmen der Uno, solche Instrumente, solche Soft-Law-Bestimmungen produziert, die dann zum Teil auch Ballonversuche sind. Man meint, es sei die richtige Richtung, und man macht noch keinen völkerrechtlichen Vertrag, sondern einen Ballonversuch, um zu spüren, ob die Richtung stimmt oder nicht. Die Reaktionen, die heute hier drin stattgefunden haben, sind nichts anderes als die Antwort darauf. Wie die Welt auf den Migrationspakt reagieren wird, wird genau die Antwort auf diesen Ballonversuch zeigen.

Ich habe zu Beginn gesagt, dass die Schweiz mit dem Missionschef in New York, Botschafter Lauber, aufgrund ihres Engagements in der internationalen Migrationspolitik in den letzten fünfzehn Jahren hier beteiligt war.

Es ist selbstverständlich keine Aufgabe des Bundesrates, das Parlament zu beaufsichtigen. Wenn sich im Parlament jemand in unangemessener Art und Weise über einen Angestellten der Parlamentsverwaltung äussert, dann sind Sie zuständig! Der Bundesrat kann nicht ins Parlament kommen und sagen: Das haben Sie jetzt nicht richtig gemacht. Sie sind für die Ordnung im Hause zuständig. Der Bundesrat ist hingegen für die Ordnung in der Bundesverwaltung und im Bundesrat zuständig.

Angestellte der Bundesverwaltung sind nicht selten Ziel von öffentlicher Kritik. Je höher ihre Funktion ist, desto exponierter sind sie. Auch im spezifischen Fall von Botschafter Lauber hat der Bundesrat die notwendigen Sicherheitsmassnahmen getroffen, wie ich in den APK gut darstellen konnte. Mit Botschafter Lauber haben wir auch gemeinsam über seine Rolle und die Weiterführung seiner Funktion gesprochen. Von dem her ist es auch eine Routineangelegenheit.

Noch einmal: Die Rolle von Botschafter Lauber als Ko-Fazilitator des Prozesses war eine wichtige Rolle. Er hat dabei nicht die Schweiz vertreten. Die Schweiz wurde von einer Arbeitsgruppe vertreten, die von Botschafter Mona, der heute auch in diesem Saal ist, geleitet wurde. Sie war für die Rolle der Schweiz zuständig.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



Man muss auch diese unterschiedlichen Funktionen gut im Auge behalten. Attacken gegen exponierte Angestellte sowie Bashing-Aktionen gegen Magistraten sind eines demokratischen Landes wie der Schweiz nicht würdig.

Wenn Sie heute entscheiden müssen, dann sagt Ihnen der Bundesrat: Lehnern Sie die Motionen ab, sowohl die Kommissionsmotionen wie die Motion Germann. Wenn Sie unbedingt etwas annehmen wollen, dann bitte ich Sie, eher die Kommissionsmotionen anzunehmen und nicht die Motion Germann, weil die Kommissionsmotionen Ihnen die Möglichkeit geben, eine Debatte zu führen, in der Sie auch die Argumentation des Bundesrates in einer regulären Botschaft zur Kenntnis nehmen können. Ich habe noch keine Sicherheit, dass der Bundesrat diese Botschaft erstellen wird, falls Sie die Kommissionsmotionen annehmen. Das muss vom Bundesrat entschieden werden. Sollte er es aber tun, dann wäre der Weg der, dass Sie eine Botschaft mit entsprechenden Erklärungen bekommen.

Wenn Sie heute die Motion Germann annehmen, dann schliessen Sie die Debatte ab. Damit käme noch der Punkt des Reputationsschadens hinzu, weil es heißen wird, dass wir in der Schweiz dieses Thema etwas leichtfertig behandelt hätten.

Ich beantrage Ihnen auf jeden Fall, alle Motionen abzulehnen. Das ist die Meinung des Bundesrates. Hingegen, damit schliesse ich, ist der Bundesrat bereit, das Postulat anzunehmen und, wie von der APK-SR gewünscht, innert der Frist von sechs Monaten diesen Bericht vorzulegen, in dem genau diese rechtlichen Strukturen der Soft und Hard Laws und Lösungen, Wege dargestellt werden, wie das Parlament hier mit einbezogen werden kann.

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Je passe rapidement la parole à Monsieur Lombardi, qui veut faire une courte déclaration à l'intention de Monsieur Germann.

**Lombardi** Filippo (C, TI): Ich muss mich bei meinem Kollegen Germann entschuldigen. Seine Motion lag der APK nicht vor. Ich habe also eine persönliche Behauptung geäussert, als ich gesagt habe, es wäre widersprüchlich, alle Motionen anzunehmen. Das war meine persönliche Behauptung.

### 18.4106

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Seydoux, Berberat, Jositsch, Levrat, Maury Pasquier)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Seydoux, Berberat, Jositsch, Levrat, Maury Pasquier)  
Rejeter la motion.

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Motion ... 25 Stimmen  
Dagegen ... 15 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

### 18.4103

**Le président** (Fournier Jean-René, président): La commission propose d'adopter la motion. Le Conseil fédéral propose de la rejeter.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Vierte Sitzung • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935  
Conseil des Etats • 5015 • Quatrième séance • 29.11.18 • 08h15 • 18.3935



### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 25 Stimmen  
Dagegen ... 15 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

**18.3935**

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.

### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 14 Stimmen  
Dagegen ... 22 Stimmen  
(4 Enthaltungen)

**18.4104**

**Le président** (Fournier Jean-René, président): La commission et le Conseil fédéral proposent d'adopter le postulat.

### *Angenommen – Adopté*

AB 2018 S 893 / BO 2018 E 893