



21.018

UNO-Migrationspakt

Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.06.21 (SISTIERUNG - SUSPENSION)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.09.21 (SISTIERUNG - SUSPENSION)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.09.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Das Eintreten und die Detailberatung behandeln wir in einer einzigen Debatte.

Wasserfallen Christian (RL, BE), für die Kommission: Die Beratung des UNO-Migrationspaktes im Parlament hat ja schon vor einigen Jahren für sehr viele Schlagzeilen gesorgt. Sie sehen das auch an der Geschäftsnummer 21.018. Seit dieses Geschäft eingereicht wurde, sind schon einige Jahre verstrichen. Es ist ein Migrationspakt, der keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellt und rechtlich nicht verbindlich ist. In diesem Sinne würde er eigentlich auch nicht der Genehmigung des Parlamentes unterliegen. Aber in den Staatspolitischen Kommissionen des Ständerates und des Nationalrates und in der APK-S wurden verschiedene Motionen eingereicht, die forderten, dass sich das Parlament zum UNO-Migrationspakt äussern soll. Genau an dieser Stelle sind wir jetzt, wir äussern uns dazu, wie wir mit dem UNO-Migrationspakt umgehen wollen.

Nach der Verabschiedung der Botschaft am 3. Februar 2021 wurde das Geschäft der APK des Ständerates und der SPK des Nationalrates zugeteilt. Es sind also zwei verschiedene Sachbereichskommissionen für die Beratung dieses Geschäftes zuständig. Der Ständerat beriet die Vorlage in der Herbstsession 2024 und beschloss in zwei Artikeln, Artikel 1 und Artikel 2, andere Formulierungen und andere Positionierungen als der Bundesrat. Der Ständerat beschloss, Artikel 1 so zu modifizieren, dass von den Leitprinzipien des Paktes lediglich Kenntnis genommen und die internationale Migrationsarbeit, namentlich auch im Rahmen der Internationalen Organisation für Migration, unterstützt werden soll. In Artikel 2 änderte er den Text so, dass die Schweiz, entgegen dem Antrag des Bundesrates, dem Pakt nicht zustimmen und sich in den Gremien weiterhin der Stimme enthalten soll.

Der Ständerat beschloss am 17. September 2024 in der Gesamtabstimmung mit 26 zu 7 Stimmen bei 11 Enthaltungen, dem Entwurf des Bundesbeschlusses mit diesen Änderungen zuzustimmen. Das bedeutet also, dass Artikel 1 und Artikel 2 andere Positionierungen enthalten, vor allem Artikel 2: dass wir dem Pakt eben nicht zustimmen und uns weiterhin der Stimme enthalten sollen. Das ist auch die Mehrheitsposition, wie Sie das auf der Fahne sehen.

Wie kommen wir zu diesen Haltungen? Das Grundproblem des Migrationspaktes besteht darin, dass er eigentlich alle Migrationsströme in einen Topf wirft, wenn man das so sagen darf. Wir kennen in unserem Recht keine sogenannte irreguläre oder reguläre Migration, sondern wir kennen nur legale und illegale Migration in unserem Recht. In der Schweiz gibt es im Prinzip drei grundlegende Migrationsströme. Der grösste ist die Personenfreizügigkeit, der zweitgrösste ist wahrscheinlich je nach Jahr die Asylmigration und der drittgrösste die sogenannte Drittstaatenmigration aus Ländern ausserhalb der EU, aus denen Menschen arbeitsmarktorientiert zu uns kommen. Das ist zum Beispiel eine Person, die als Spezialistin oder Spezialist aus den USA mit der klaren Absicht in die Schweiz kommt, hier tätig zu sein.

Die Problematik des Paktes besteht darin, dass beim Ziel "Integriertes, sicheres und koordiniertes Grenzmanagement" quasi stipuliert wird, dass alle Migrantinnen und Migranten, die an die Grenze kommen, im Prinzip die gleichen Rechte haben. Faktisch ist das einfach nicht so. Ein Asylmigrant, der zum Beispiel gemäss Dublin-Verfahren über die Grenze kommen will, hat nicht dieselben Rechte wie ein entsandter Handwerker, der aus dem grenznahen Ausland in die Schweiz kommt. Das sind einfach fundamental andere Aufenthaltsstatus.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2024 • Achte Sitzung • 12.12.24 • 08h00 • 21.018
Conseil national • Session d'hiver 2024 • Huitième séance • 12.12.24 • 08h00 • 21.018



Hier nimmt der Migrationspakt viel zu wenig Rücksicht auf die verschiedenen Migrationsthemen und wirft sie, wie gesagt, alle in einen Topf.

Die grundlegende Schwäche und die Vermischung dieser verschiedenen Arten von Migration macht diesen Migrationspakt eben auch so undurchsichtig und vor allem politisch – politisch! – etwas gefährlich. Die rechtliche Bindung fehlt im Pakt, das ist richtig. Im Gegensatz dazu gibt es politische Verpflichtungen. Die Zielsetzungen, die in diesem Migrationspakt auf 32 Seiten ausgebreitet werden, beginnen immer mit den Worten "Wir verpflichten uns ...". Mit den Verpflichtungen gehen die entsprechenden konkreten Massnahmen einher. Es ist klar: Wenn man sich politisch verpflichtet, müssen dann aufgrund dieser Verpflichtungen in innerstaatlichen Rechten – sei es im Entsendegesetz, im Arbeitsgesetz, im Asylgesetz oder im Ausländergesetz usw. – diese Verpflichtungen auch entsprechend umgesetzt werden, sonst macht man ja keinen solchen Pakt. Die Mehrheit der Kommission hat sich daran gestört, dass man eine politische Verpflichtung hat, dort in verschiedenen Bereichen tätig werden und innenpolitisch diese Rechte entsprechend umsetzen muss.

Ein kleiner Fokus auf die Rückführungsthematik: Es wurde oft gesagt, der Migrationspakt helfe der Schweiz, die Rückführungen besser zu machen. Ein Grund ist sicher, dass die Schweiz eines jener Länder ist, die eine sehr grosse Anzahl Migrations- und Rückführungsabkommen aufweisen. Wir haben, global gesehen, im Gegensatz zu anderen Staaten weniger Handlungsbedarf, neue Abkommen abzuschliessen. Wir sind aber ein Fokusland bei der Asylummigration, was auch dazu führt, dass wir diese Rückführungsabkommen immer wieder verbessern, verschärfen und auch neu verhandeln müssen.

Viele afrikanische Länder unterstützen diesen Migrationspakt. Da sollte man aber nicht naiv sein. Es gibt sehr viele Länder, welche die Migration effektiv als Geschäftsmodell betreiben. Je mehr reguläre Migration nach der Tonalität und dem Wording dieses Paktes entstehen kann, desto mehr Einnahmequellen haben diese Länder. Ich nenne als Beispiel die an die Reueerklärung geknüpfte Steuer des eritreischen Staates, durch die 2 Prozent der Einkünfte, die eine Person in der Schweiz erwirtschaftet, an den eritreischen Staat gehen. Es gibt zum Teil also auch finanzielle und fundamentale Interessen solcher Staaten, sogenannte reguläre Migrationsströme aus dem Land auszusenden, damit die Leute in den anderen Ländern Einkünfte haben, aus denen sie dann wiederum Steuererträge einnehmen. Hier darf man nicht naiv sein: Es gibt verschiedene Motive, diesem Pakt aus verschiedenen Positionen zuzustimmen.

Man muss es einfach schon sagen: Bei den Verpflichtungen und den verschiedenen Zielen, die der Migrationspakt vorsieht, wird für die Schweiz das Korsett der Handlungsfähigkeit in Bezug auf Migrationsfragen, namentlich bei der Asylummigration, sehr viel enger, wenn wir diesen Pakt unterstützen.

AB 2024 N 2335 / BO 2024 N 2335

Aus diesen Gründen ist die Kommission zur Auffassung gekommen, hier in der Mehrheit dem Ständerat zu folgen, also bei Artikel 2, das ist ja der wichtige, dem Pakt nicht zuzustimmen und sich weiterhin der Stimme zu enthalten. Es gibt aber zu den Artikeln 1 und 2 auch Minderheitsanträge, die das Gegenteil wollen. Eine Minderheit II (Glättli) will, dass man alles befürwortet und entsprechend diesen Pakt annimmt, und eine Minderheit I (Glärner) will, dass man alles ablehnt und in den internationalen Organisationen sogar gegen den Pakt stimmt.

Das ist eine kurze Zusammenfassung dieses Geschäftes zum UNO-Migrationspakt. Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Fonio Giorgio (M-E, TI), per la commissione: La nostra commissione ha discusso, in data 24 ottobre 2024, l'oggetto 21.018 e vi propone con 16 voti a favore, 8 contrari e 1 astensione di aderire al Decreto federale concernente il Patto globale ONU sulla migrazione.

L'oggetto in discussione ha una storia complessa e articolata. Le Camere federali hanno approvato tre mozioni – 18.4093, 18.4103 e 18.4106 – che chiedevano di sottoporre il Patto globale ONU sulla migrazione al Parlamento, interrompendo l'intento iniziale del Consiglio federale di approvarlo nell'ambito delle sue competenze e di votarlo all'Assemblea generale dell'ONU. A seguito delle mozioni, il Consiglio federale si è astenuto durante il voto in sede ONU e ora ha sottoposto alle Camere un decreto federale che consente un ampio dibattito parlamentare.

Il Consiglio degli Stati ha discusso il tema durante la sessione autunnale, adottando con 26 voti favorevoli, 7 contrari e 11 astensioni una proposta articolata principalmente su due punti:

1. Prendere atto dei principi guida del patto e sostenere la cooperazione internazionale in materia di migrazione, in particolare nell'ambito dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni.
2. Stabilire che la Svizzera non accetta il patto e continua ad astenersi dal voto.





La nostra commissione ha condiviso l'approccio, approvando con una maggioranza di 16 voti a favore e 9 contrari entrambe le disposizioni.

Pur riconoscendo gli obiettivi del patto – che contiene dieci principi guida e 23 obiettivi non vincolanti per una migrazione sicura, ordinata e regolare –, la maggioranza commissionale ritiene che la politica migratoria esterna debba essere strettamente legata alla politica interna.

Sebbene il patto sia uno strumento di orientamento politico e quindi non giuridicamente vincolante, la sua approvazione potrebbe influenzare il dibattito politico e la giurisprudenza, introducendo elementi di pressione su futuri sviluppi normativi.

Inoltre, come sottolineato nel messaggio del Consiglio federale 21.018, le esperienze dimostrerebbero che la mancata adesione della Svizzera al Patto globale ONU sulla migrazione non ha avuto complessivamente svantaggi nella collaborazione con i Paesi di origine o di transito. In diversi ambiti, come la migrazione lavorativa regolare, il rimpatrio e la riammissione non sarebbero stati registrati ostacoli significativi legati alla mancata adesione. Questo dimostrerebbe che la posizione di astensione scelta dalla Svizzera non solo non ha compromesso i suoi interessi, ma ha permesso al Paese di preservare la propria autonomia decisionale.

È opportuno sottolineare che il Patto globale ONU sulla migrazione è uno strumento di orientamento politico internazionale, privo di effetti coercitivi. Tale caratteristica implica che gli Stati possono scegliere liberamente se e come applicarne i principi e utilizzare gli strumenti per migliorare la gestione della migrazione. La scelta della Svizzera di continuare ad astenersi consente di mantenere una posizione equilibrata: da un lato si evita l'adesione formale, dall'altro si continua a sostenere la cooperazione internazionale in modo pragmatico.

Ricordo infine le posizioni di minoranza: la prima chiede di respingere esplicitamente il patto, mentre la seconda propone di accettarlo, considerandolo compatibile con la politica migratoria svizzera.

La proposta della nostra commissione si fonda su una valutazione equilibrata degli interessi nazionali e delle implicazioni internazionali. Vi invito a sostenere la posizione della maggioranza commissionale e a permettere alla Svizzera di continuare ad astenersi dal voto sul Patto globale ONU sulla migrazione, preservando la nostra autonomia senza rinunciare al dialogo internazionale.

Glärner Andreas (V, AG): Zur Erinnerung: Dieser Pakt hat die sichere, geordnete und reguläre Migration zum Ziel und soll es ermöglichen, dass Migranten ungeachtet ihrer Qualifikation oder Herkunft der Zugang zum Wunschland deutlich erleichtert wird. Es sollen legale Routen geschaffen werden, eine Medienzensur zur ausgewogenen Berichterstattung eingeführt werden, bereits im Heimatland Sprachkurse für die Sprache des Ziellandes angeboten werden, der Familiennachzug deutlich erleichtert werden und sogar auch der Geldtransfer deutlich vergünstigt werden. Die Ausschaffungshaft würde mit diesem Pakt infrage gestellt, und der Informationsaustausch zwischen Sozial- und Migrationsbehörden wäre wohl nicht mehr möglich, da dieser gemäss dem Pakt die Privatsphäre der Migranten verletzen würde.

Völlig absurd und lebensfremd ist dann der Passus, dass Straftaten gegen Migranten besonders verfolgt werden sollen, denn aktuell ist es nämlich so, dass vor allem die Bevölkerung Europas unter der massiv höheren Straffälligkeit unserer Gäste zu leiden hat. Die täglich vermeldeten Einzelfälle sprechen Bände über die importierte Kriminalität.

Schlimm genug, dass die UNO einen solchen Pakt verfasst hat, aber endgültig den Hut lupft es einem, wenn man noch weiss, dass ein Schweizer Botschafter federführend an diesem unsäglichen Pakt beteiligt war, dies noch mit dem ausdrücklichen Segen unseres geschätzten Bundesrates. Wer das Abkommen liest, dem wird schnell klar, dass dieses für die Schweiz und Europa verheerende Auswirkungen haben wird. Denn wenn die Migration auf diese Art und Weise legalisiert, ja sogar noch gefördert wird, dann gute Nacht Europa!

Ich wundere mich auch, wo das Aufhorchen der sonst doch so auf ihre Unabhängigkeit pochenden Journalisten bleibt, denn gemäss dem Pakt sollen die Medien überwacht und beurteilt werden, ob sie ausgewogen über Migrationsthemen berichten. Seltsam, die ganze Journaille schweigt, man beliebt unisono, höflich zu schweigen.

Der Bundesrat darf den Pakt aber schon deshalb niemals unterzeichnen, weil dieser gemäss unserer Verfassung gar nicht legal ist, denn gemäss Artikel 121a unserer Verfassung regelt die Schweiz die Zuwanderung eigenständig. Der Bundesrat darf – auch wenn er jetzt nicht zuhört – keine Vereinbarungen eingehen, welche diesem Ziel widersprechen. Der Pakt gesteht aber jedem Menschen das Recht auf freie Niederlassung zu; hier liegt der eigentliche Skandal. Offensichtlich foutiert sich der Bundesrat um die Verfassung und beliebt, frei zu schalten und zu walten.

Ja, der Bundesrat beteuert natürlich, es handle sich nur um Soft Law, der Pakt sei rechtlich nicht verbindlich. Immerhin gesteht er zu, dass der Pakt politisch bindend sei. Die Schweiz wird natürlich auch hier den Musterknaben spielen und die Massnahmen sklavisch umsetzen. Zudem ist im Pakt ja auch eindeutig festgehalten,



dass sich die Staaten verpflichten, die Ziele des Paktes zu erfüllen, und dies soll sogar überwacht werden. Muss denn unser Bundesrat in einen Englischkurs? Denn das an über zwanzig Stellen vorkommende "we commit" heisst, wir verpflichten uns; der Vorredner hat es bereits erwähnt. Man fragt sich unwillkürlich: Weiss es der Bundesrat nicht besser, oder entscheidet er wider besseres Wissen? Beides macht mir grosse Sorgen. Deshalb bitte ich Sie höflich, die beiden Minderheiten I (Glärner) zu unterstützen.

Glättli Balthasar (G, ZH): Was war das für ein Lärm, ein Heulen, ein Zähneklappern im Herbst 2018! Da wurde dieser UNO-Migrationspakt plötzlich aus der dunklen Schublade hervorgezogen und wurde, wie für die AfD in Deutschland

AB 2024 N 2336 / BO 2024 N 2336

und für Trump in den USA, auch für die SVP in der Schweiz zum Kampfplatz Nummer eins. Und was wurde diesem Pakt nicht alles unterstellt! Er beabsichtige die Aufgabe der Souveränität im Migrationsbereich – obwohl in diesem Pakt explizit das Gegenteil steht, nämlich dass jeder Staat auch künftig souverän zwischen regulärer und irregulärer Migration unterscheiden darf.

Es wurde gesagt – ja, jetzt ist Herr Aeschi halt nicht im Saal –, der Migrationspakt würde Hunderte von Millionen Klimaflüchtlinge in die Schweiz bringen. Das sagte Thomas Aeschi in der Öffentlichkeit. Eigentlich wünsche ich mir diese Zeiten zurück, muss ich sagen. Da war für die SVP offenbar wenigstens die Klimakrise nicht nur irgendeine "woke" Erfindung, sondern eine Realität, die dazu führt, dass Menschen zu Millionen ihre Heimat verlieren und man sich über ihre Zukunft Sorgen machen muss.

Der Migrationspakt besagt aber nicht, dass diese Menschen alle in die Schweiz kommen sollen, sondern der Migrationspakt enthält im Gegenteil Überlegungen dazu, wie wir mit einer gemeinsamen, internationalen Strategie die Hilfe vor Ort stärken können. Das ist ja das Mantra der SVP, gehe es um Krieg, gehe es um Krisen: "Mit uns hat das alles nichts zu tun, regelt das doch vor Ort." Genau dieses Prinzip ist hier, als Teil eines wichtigen Werkzeugkastens, klar verankert.

Die SVP hat sich mit Getöse widersetzt. Man hat gemerkt, dass man gegenüber den grausigen Vorbildern aus Deutschland etwas an Hörbarkeit verliert, und hat viel Lärm gemacht. Das müde Echo haben Sie vorhin beim Votum von Kollege Glärner für die Minderheit I gehört.

Dank dem Umfallen der FDP- und der Mitte-Fraktion wurde die Forderung plötzlich mehrheitsfähig, obwohl es ja um einen internationalen Pakt geht, ohne irgendeine konkrete gesetzliche Folge für die Schweiz – die Kompetenz läge also vollkommen beim Bundesrat. Aber dann wurde die Forderung mehrheitsfähig, dass das Parlament über den rechtlich unverbindlichen Pakt abstimmen muss. Die Parlamentarier der Mitte und der FDP sind, um es mit Joschka Fischer zu sagen, "als Löwe gesprungen und als Bettvorleger gelandet". Sie haben gesagt: Wir wollen hier diskutieren, und wir wollen hier entscheiden. Und was machen sie? Sie beantragen uns, nicht zu entscheiden.

Wo ist Ihr Mut? Entscheiden Sie sich doch! Entweder finden Sie: "Das ist falsch", okay, dann stimmen Sie mit der Minderheit I. Oder Sie finden: "Das ist richtig, die Schweiz hat den Pakt verhandelt, weil es sinnvoll ist, sich international abzugleichen und auszutauschen, und weil versucht werden soll, diesem globalen Problem mit globalen Lösungen zu begegnen", dann stimmen Sie mit der Minderheit II. Aber Sie sagen, die Schweiz solle sich mutig enthalten und sich so weiterhin als starker Player in dieser Debatte engagieren. Da muss ich schon sagen: Ich hätte etwas mehr Mut erwartet, wenn man schon sagt, dass man will, dass man hier in diesem Parlament entscheidet. Bitte schön, dann entscheiden Sie sich doch!

Unserem Aussenminister hat man immer wieder vorgeworfen, er sei vielleicht etwas entscheidungsschwach. Auch er hatte zuerst einmal kalte Füsse bekommen. Er hat das dann aber angeschaut und seriös geprüft, und er hat uns nun eine saubere Vorlage, eine saubere Begründung unterbreitet, die auch zeigt, was wir uns einhandeln und was wir uns nicht einhandeln.

Stimmen Sie dem Bundesrat zu. Es würde uns gut anstehen, ein Grundlagenabkommen zu unterstützen, das wir selbst mit angestossen und mitgestaltet haben.

Ja, Herr Glärner, Sie dürfen gerne eine Frage stellen.

Le président (Page Pierre-André, premier vice-président): Merci, Monsieur Glättli, mais c'est encore le président qui donne la parole!

Glärner Andreas (V, AG): Danke, jetzt bin ich praktisch doppelt legitimiert.

Hochgeschätzter Kollege Glättli, Sie wissen, dass die Bevölkerung Afrikas alle zwölf Tage um eine Million Menschen netto wächst. Wann ist für Sie die Grenze dann erreicht? Wie viele Migrant*innen dürfen es denn sein, die die Schweiz fluten?





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2024 • Achte Sitzung • 12.12.24 • 08h00 • 21.018
Conseil national • Session d'hiver 2024 • Huitième séance • 12.12.24 • 08h00 • 21.018



Glättli Balthasar (G, ZH): Sie wissen vielleicht nicht, dass 90 Prozent der Migration in Afrika innerhalb des globalen Südens stattfinden und dass der Teil der Migration, der uns betrifft, sehr klein ist. Sie wissen vielleicht nicht, dass die grosse Sorge Europas heute nicht die Über-, sondern die Entvölkerung ist, das japanische Modell. Sie wissen vielleicht nicht, dass es selbst dann nicht reichen würde, den Verlust der Bevölkerung hier in Europa zu kompensieren, wenn man all die Leute aufnähme, die vor einem Konflikt fliehen, wobei der grösste Teil dieser Leute heute in ihren Nachbarländern weilt. Sie wissen vielleicht nicht, dass diejenigen, die sich heute um die Zukunft sorgen, Überlegungen dazu anstellen, wie wir in zehn, zwanzig Jahren genügend Fachkräfte haben werden; da gibt es nämlich etwas, dafür brauchen Sie keine Kristallkugel. Schauen Sie, jeder Mensch, der in zwanzig Jahren zwanzig Jahre alt sein wird und dann einen Job machen kann, ist heute schon geboren. Deshalb wissen wir, wie sich die Bevölkerung in Europa entwickeln wird.

Zum Schluss noch dies – jetzt bin ich trotzdem auf Ihre Diskussion eingestiegen -: Das, worauf Sie hinauswollen, ist eben gerade nicht Sinn und Zweck des Migrationspaktes. Sinn und Zweck des Migrationspaktes ist es, sich gemeinsam zu überlegen, wie Strukturen geschaffen werden können, die dazu führen, dass Migration nicht mehr Zwang ist, sondern von Nutzen für beide Seiten sein kann und dass man dort, wo heute Zwang besteht, auch Lösungen vor Ort findet. Bis jetzt habe ich gemeint, dass Sie das auch wollen, aber offensichtlich wollen Sie das nun doch nicht.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege Glättli, Sie behaupten, der UNO-Migrationspakt hätte keine Auswirkungen auf die Schweiz. Ich verzeihe Ihnen das, Sie waren nicht in der Subkommission "Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law" oder in der APK. Denn es ist doch so: Es hätte klare politische Verpflichtungen zur Folge, wenn der Bundesrat sich nicht enthalten, sondern dem UNO-Migrationspakt zustimmen würde. "Politische Verpflichtungen" heisst, dass wir den Pakt in sämtliche neuen Gesetzgebungsprozesse mit einbeziehen müssten. Meine Frage an Sie, Herr Glättli, lautet: Fällt der Nationalrat, indem er Enthaltung beschliesst, nicht eben doch einen Entscheid, nämlich den, zu sagen, dass wir die politischen Verpflichtungen nicht übernehmen?

Glättli Balthasar (G, ZH): Aber lieber Herr Portmann, ich wage es jetzt, mit einer Gegenfrage zu antworten. Müssten Sie als Liberaler nicht sagen: "Wenn es nicht nötig ist, einen Vertrag zu unterschreiben, dann ist es nötig, einen Vertrag nicht zu unterschreiben", um es angelehnt an die Worte von Montesquieu zu sagen? Das heisst ja, wir könnten dann effektiv ablehnen zuzustimmen. Genau diesen Mut haben Sie aber nicht. Sie springen und bleiben irgendwie in der Luft hängen. So kommen Sie nicht weiter, so kommen Sie nicht weiter, mein lieber Herr Portmann, und Ihr Verzeihen brauche ich nicht.

Le président (Page Pierre-André, premier vice-président): Le groupe libéral-radical renonce à prendre la parole et soutient la proposition de la majorité.

Marti Samira (S, BL): Die SP-Fraktion hat bereits zu Beginn dieser ganzen Debatte zum UNO-Migrationspakt gesagt, dass sie es grundsätzlich nicht als sinnvoll erachtet, dass sich die Bundesversammlung zu diesem Pakt äussert. Wir finden es staatspolitisch nach wie vor fragwürdig, dass sie das tut, denn damit würde im ungünstigsten Fall ein Präjudiz für weitere Verträge geschaffen, die rechtlich nicht bindend sind und deshalb im Grundsatz ebenfalls nicht in die parlamentarische Debatte gehören.

Aber auch die inhaltlichen Vorbehalte gegenüber diesem Pakt sind für uns nicht nachvollziehbar. Er macht eigentlich zwei relativ simple Aussagen: Erstens ist Migration ein Fakt. Zweitens kann man sie nicht verhindern, aber man sollte sie im Sinne der Menschen managen. Ja, Migration ist ein Fakt, der zur Menschheitsgeschichte dazugehört und aus keiner Epoche wegzudenken ist. Das zeigt gerade die Geschichte unseres Landes. Es gab Zeiten, in denen Schweizerinnen

AB 2024 N 2337 / BO 2024 N 2337

und Schweizer auf der Suche nach einer Perspektive für sich und ihre Familie in andere Regionen dieser Welt flohen. Heute sind wir alle glücklicherweise in der komfortablen Lage, nicht mehr in einem Auswanderungsland, sondern in einem Einwanderungsland leben zu dürfen.

Wenn ich Sie fragen würde, ob Sie lieber in der Schweiz oder zum Beispiel lieber in Ostdeutschland leben möchten, würden Sie sich alle – da bin ich mir sicher – für die Schweiz entscheiden, und zwar deshalb, weil Sie hier von einem deutlich höheren Lebensstandard, einem höheren Wohlstand und einer höheren Lebensqualität profitieren dürfen. Das hat nicht nur, aber massgeblich mit Zuwanderung zu tun. Die Korrelation ist klar. In diesem Sinne ist Migration vielleicht nicht per se etwas Gutes, aber den Ländern, wo Migration ins Land stattfindet, geht es wirtschaftlich einfach immer viel besser als den Ländern, aus denen die Menschen





davonlaufen, weil sie vor Ort eben keine Perspektive haben und im schlimmsten Falle sogar vor Kriegen und Konflikten flüchten müssen. Das ist ja eigentlich auch nur dem gesunden Menschenverstand entsprungen. Keine Migration – das gibt es kaum, vor allem nicht in liberalen demokratischen Staaten mit funktionierendem Rechtsstaat. Nur Diktatoren auf dieser Welt können die Grenzen völlig dichtmachen und die Leute ein- oder aussperren.

Wir werden gemeinsam mit ganz Europa in den nächsten Jahrzehnten vermutlich in der paradoxen Situation landen, dass wir mit anderen europäischen Staaten um Einwanderer und Einwanderinnen kämpfen werden. Sie allesamt werden – etwas früher als ich – froh sein, wenn es in zehn, zwanzig Jahren noch genügend Personal gibt, das Sie in den Pflegeheimen versorgen wird. Die aktuelle Debatte zur Zuwanderung widerspricht völlig der Faktenlage, die sich uns aufgrund dieses demografischen Wandels präsentiert.

Nun zum Migrationspakt: Neben der simplen Feststellung, dass Migration zur Menschheitsgeschichte dazugehört, geht es darin vor allem um das sogenannte Migrationsmanagement. Die Ziele drehen sich letztlich um Datenaustausch, um die Bekämpfung von Fluchtursachen, um Identitätsüberprüfungen. Es geht darum, reguläre Migration zu ermöglichen, um die Arbeitsmigration für Migrantinnen und Migranten menschenwürdig zu gestalten und sie vor Ausbeutung zu schützen; es geht also auch um die Bekämpfung von Menschenhandel. Es geht um Grenzmanagement, um Grenzkontrolle, um die konsequente Rückschaffung von Geflüchteten, die kein Bleiberecht in den entsprechenden Staaten haben.

Der UNO-Migrationspakt, Sie hören es, ist also nicht die Vision einer sozialdemokratischen Migrationspolitik – im Gegenteil, das sind nicht unsere politischen Ziele. Trotzdem glauben wir, dass es aussenpolitisch sinnvoll ist, hier mitzumachen, rein symbolisch, bindend ist der Vertrag ja nicht. Eine Nichtunterzeichnung, das möchte ich schon noch einmal gesagt haben, verhindert in der Alltagsrealität und in der Realpolitik dieses Landes jedoch vermutlich eines und nur dies: den Abschluss von neuen Migrationsabkommen, die Ausschaffungen und Rückführungen in die entsprechenden Herkunftsländer ermöglichen würden. Das sind, wie Sie hören, also nicht unsere Anliegen. Es ist auch nicht mein Problem, wenn wir einen Migrationspakt weniger haben – das ist mir eigentlich etwas egal –, aber eine Nichtunterzeichnung verhindert genau das, was Sie in der aktuellen Debatte immer fordern. Entsprechend paradox ist es, dass Sie nun eine Nichtunterzeichnung dieses Paktes verlangen.

Die SP-Fraktion plädiert entsprechend mit wenig Emotionen für die Bundesratsvariante, aber eigentlich wäre Nichteintreten nach wie vor staatspolitisch das Richtige.

Flach Beat (GL, AG): Blenden wir nochmals etwas zurück zu den Anfängen dieses UNO-Paktes. Die Schweiz und Mexiko nahmen bei der Ausarbeitung eine führende Rolle ein. Die Schweiz war als Gastgeberland für viele internationale Organisationen und aufgrund ihrer diplomatischen Expertise wichtig für die Ausarbeitung dieses Paktes. Ausserdem, und das ist wahrscheinlich noch wichtiger, ist die Schweiz Zielland von viel Migration, weil wir halt eben ein sehr wohlhabendes Land sind, viele Arbeitsplätze zur Verfügung stellen und, um all die Tätigkeiten zu machen, auch auf Migration angewiesen sind. Auf der anderen Seite haben wir Mexiko, das aufgrund seiner geografischen Lage und aufgrund der Migration aus Mexiko hinaus sehr viel Erfahrung hat. Die beiden Länder haben zusammen den Vorsitz bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen gehabt. Sie leiteten die Diskussionen und koordinierten gemeinsam die Beiträge der Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft, um eine möglichst breite Einigung zu erreichen.

Das Ziel der Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen war es vor allem, mit dem Migrationspakt eine Massnahme zu treffen, um die Migration besser in den Griff zu bekommen, insbesondere in Hinblick auf die Rechte der Migranten. Etwa 280 Millionen Menschen haben ihren Lebensmittelpunkt nicht in ihrem Heimatland, sondern leben und arbeiten irgendwo anders. In der Schweiz haben wir auch viele Migranten; Mexiko hat viele Migranten, die in den USA arbeiten. Entsprechend haben auch viele andere Länder auf der Welt Fremdarbeiter bei sich. Nicht alle Länder behandeln leider ihre Migranten so, wie die Schweiz das tut und wie die Schweiz das vorlebt, nicht nur hinsichtlich ihres Aufenthalts, sondern vor allem hinsichtlich der Art und Weise, wie mit ihnen umgegangen wird, wenn sie einen Antrag auf Einreise, auf eine Arbeitsbewilligung oder etwas Ähnliches stellen. Dasselbe gilt für Migranten, die quasi zwischen den Staaten irgendwo unterwegs sind, wozu dann auch Flüchtlinge gehören.

Der UNO-Pakt möchte in diesem Bereich Leitlinien schaffen, ein gemeinsames Verständnis dafür, was eben beispielsweise rechtliche Grundlagen sind. Im Pakt wird diesbezüglich ganz klar und deutlich gesagt, und zwar ausdrücklich, die Staaten sollen nach wie vor zwischen legaler und illegaler Migration unterscheiden können. Der Pakt bekräftigt in Punkt 15 auch das souveräne Recht der Staaten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ihre nationale Migrationspolitik selbst zu bestimmen und ihre Grenzen zu kontrollieren. Die Grenze eines Landes ist seine Grenze, es kann selber entscheiden, was es dort tut. Dies schliesst ausdrücklich das



Recht der Staaten ein, zwischen regulärer und irregulärer Migration zu unterscheiden.

Dieses Recht beinhaltet aber einen Grundsatz, nämlich ein rechtliches Vorgehen, das durchaus eine Unterscheidung machen kann, aber eben rechtsstaatlich ist. Es ist eben nicht so, dass der Pakt keine Unterscheidung zwischen einem regulären und einem irregulären Migranten macht, der quasi versucht, schwarz über die Grenze zu gehen oder Ähnliches. Selbstverständlich nimmt der Pakt dies entsprechend der Souveränität der Staaten auf. Der globale Pakt basiert auf der Wahrung der Souveränität der Staaten und respektiert das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik zu gestalten und umzusetzen; das ist Leitprinzip Nummer 7. Damit ist der Pakt in Hinblick auf die erwähnten Punkte ausdrücklich nicht rechtlich bindend.

Als Kooperationsvereinbarung hingegen ist er natürlich, da gebe ich Herrn Portmann recht, rechtlich und insofern auch politisch bindend. Der Ausdruck "we commit", der mehrmals wiederholt wird, bedeutet im Zusammenhang mit so einem Staatsvertrag, wie wir ihn hier vorliegen haben, einem UNO-Pakt, nichts anderes als "wir bekennen uns". Wir bekennen uns zu den Zielen, dass man gemeinsam eine reguläre, rechtsstaatliche, verständliche und auf Menschenrechten basierende Migrationspolitik verfolgen und voranbringen will; denn die Migration ist ein grosses Problem, nicht der Schweiz, sondern der Welt. So viele Flüchtlinge wie heute hat es noch niemals auf diesem Planeten gegeben. Die meisten davon flüchten innerhalb ihres Landes oder innerhalb ihres Kontinentes. Sie suchen entweder Schutz für sich und für ihre Angehörigen, oder sie flüchten, weil die Lebensvoraussetzungen an den Orten, wo sie sind, nicht mehr gegeben sind. Oder sie flüchten halt eben auch, weil die Perspektiven, jemals ein menschenwürdiges Leben führen zu können, dort, wo sie sind, nicht gegeben sind – sei es aufgrund der Klimakrise, sei es aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen, sei es aufgrund wirtschaftlich desaströser Zustände, sei es aufgrund schrecklicher Kriminalität oder Banden oder Terrorismus – und sie entsprechend einen neuen Weg suchen müssen.

AB 2024 N 2338 / BO 2024 N 2338

Vielleicht sollten wir gerade jetzt zur Weihnachtszeit, wo wir diesen schönen Christbaum in der Kuppelhalle haben, noch ein Krippenspiel zum Christbaum hinstellen, damit wir jedes Mal, wenn wir in die Halle hineinkommen, eine geflüchtete, hochschwangere Frau mit ihrem Partner sehen und nicht nur den glänzenden Christbaum.

Ich komme zum Fazit: Der Migrationspakt schützt ausdrücklich die Souveränität der Staaten. Er legt die Verantwortung für Migrationsfragen weiterhin in die Hände der nationalen Regierungen und soll als Leitfaden für gemeinsame Lösungen dienen, ohne die Autonomie der Staaten zu gefährden. Die Schweiz wäre mit ihrer vorbildlichen Migrationspolitik eigentlich dafür prädestiniert, den Weg, den man 2016 eingeschlagen hat, auch weiterzuführen.

Ich bitte Sie, der Minderheit II (Glättli) zu folgen und der Schweiz diese Vorschrift nicht zu machen.

Ich sage noch einen letzten Satz: Eigentlich gehört dieser Pakt gar nicht in diesen Rat, sondern ist Aufgabe des Bundesrates.

Knutti Thomas (V, BE): Herr Kollege Flach, sind Sie nicht auch der Meinung, dass wir unserer humanitären Tradition genügend nachkommen und dass unser Asylsystem mit diesem Pakt noch mehr ausgenutzt würde?

Flach Beat (GL, AG): Herr Kollege Knutti, nein, ich bin nicht dieser Meinung, weil der Pakt ausdrücklich sagt, dass die Staaten souverän sind, ihre Massnahmen selber zu ergreifen und entsprechend ihr eigenes Recht umzusetzen. Die Schweiz tut dies bereits. Wir haben saubere Verfahren, wir nehmen alle Anfragen ernst. Es ist nicht so, dass wir irgendwelche Leute im Stich lassen, verhungern lassen oder auf ihrer Route verdursten lassen, wenn sie irgendwohin gehen; wir leisten erste Hilfe. Das tun andere Staaten nicht, und das ist der Inhalt dieses Paktes, dass man versucht, ein gemeinsames Verständnis dafür zu entwickeln, dass Menschen, auch wenn sie auf der Flucht sind, weiterhin grundsätzliche Menschenrechte haben. Darum haben diese beiden Staaten das zusammen gemacht. Die Schweiz lebt es eben vor, sie sagt und zeigt, wie man es rechtsstaatlich, sauber, menschenrechtlich und durchaus auch streng machen kann, und Mexiko, das halt eben von Kriminalität, Banden, Schleppern usw. geplagt ist, sieht entsprechend auch die andere Seite. Darum macht es eben Sinn.

Gysin Greta (G, TI): Permettetemi di iniziare questo mio intervento con una riflessione generale sul tema della migrazione. Nel lungo processo politico che ci ha portato qui oggi a discutere il Patto globale ONU sulla migrazione, abbiamo assistito ancora una volta al predominio delle emozioni sulla ragione e dei pregiudizi sui dati concreti. Sembra che noi nel dibattito ci fossimo persi in una nebbia emotiva, alimentata, da una parte, da una comprensibile preoccupazione per un fenomeno complesso e difficile da controllare, che porta con sé sfide non sempre facili da risolvere. Dall'altra parte, però, questa nebbia è anche il risultato di un calcolo



politico preciso: creare confusione e fomentare paure per ricavarne un tornaconto elettorale. Così si vincono forse le elezioni, ma non si risolvono i problemi.

Partiamo da un dato di fatto. La migrazione è una costante storica, è una realtà globale che tocca ogni angolo del pianeta e che, peraltro, ha contribuito a plasmare la Svizzera così come la conosciamo: un Paese prospero e multiculturale. La nostra storia nazionale è intrecciata con migrazioni, a volte in uscita e a volte in entrata.

Oggi, la migrazione mondiale riguarda stabilmente circa il 3 per cento della popolazione globale. Di questo 3 per cento, il 10 per cento sono persone in fuga e di queste l'80 per cento trovano rifugio in Paesi confinanti – lo abbiamo sentito anche in precedenza. Si parla tanto della migrazione dall'Africa verso l'Europa, ma ci si dimentica che il 90 per cento delle persone in fuga in Africa rimangono sul continente africano. Ciò che è cambiato nel tempo è la direzione della migrazione. Fino ad un secolo fa si fuggiva dall'Europa, si lasciava l'Europa alle spalle per andare verso altri continenti. Oggi invece l'Europa è diventata una destinazione per tanti migranti.

Anche il numero di persone richiedenti l'asilo che viene in Svizzera è stabile: sono circa 20 000 persone all'anno, con una leggera tendenza alla diminuzione negli ultimi trent'anni. Questi numeri aumentano, come è comprensibile, di fronte a conflitti concreti come quelli del Kosovo, della Siria o dell'Afghanistan, accompagnati puntualmente da panico mediatico e politico, ma poi calano di nuovo, una volta che questi conflitti si calmano o finiscono; e di questo chiaramente si parla molto meno. Conoscere e ricordarsi questi dati potrebbe aiutare a indirizzare la discussione dall'isteria ingiustificata che viviamo attualmente alla ricerca reale di soluzioni per quei problemi che effettivamente abbiamo, quelle sfide che effettivamente dobbiamo affrontare nell'ambito della migrazione.

La migrazione è una sfida globale che nessun Paese può affrontare e risolvere da solo. Ed è qui che entra in gioco il Patto globale ONU sulla migrazione. Questo documento promuove la cooperazione tra Paesi di origine, di transito e di destinazione, mira a ridurre la migrazione irregolare e a favorire quella regolare. È uno strumento per affrontare questioni come lo sfruttamento dei migranti, il traffico, la tratta di esseri umani e i pericoli che le persone in fuga affrontano sulla loro strada.

Ed è per questo che il gruppo dei Verdi continua a sostenere l'adesione a questo patto, sposando la proposta del Consiglio federale, ripresa dalla minoranza Glättli. Vi invitiamo quindi a sostenere la minoranza Glättli.

Il Patto ONU non è un trattato vincolante e non limita la nostra sovranità nazionale, piuttosto fornisce un quadro di riferimento e un linguaggio comune a livello internazionale per collaborare con altri Stati nella gestione della migrazione in modo ordinato, sicuro e regolamentato.

Aderire al patto sarebbe per la Svizzera un atto di coerenza politica ed efficacia diplomatica. Ne va anche della nostra credibilità come attore internazionale, come Stato depositario della Convenzione sui diritti dei rifugiati. Il patto non conferisce nuovi diritti, riafferma semplicemente quelli garantiti dal diritto internazionale, ricorda che i migranti sono persone, non numeri, e come tali godono di diritti inviolabili che non dovrebbero mai essere dimenticati. Ignorare questi principi significherebbe rinunciare a quei valori che definiscono la Svizzera come Stato di diritto e come Paese con una lunga tradizione umanitaria.

Aderire al patto non significa aprire le porte a migrazioni incontrollate, anzi si mira proprio a ridurre la migrazione irregolare e a promuovere quella regolare, sicura e responsabile. Sappiamo benissimo che anche in Svizzera abbiamo bisogno dei migranti e infatti, buona parte dei migranti che vengono in Svizzera sono persone che vengono qua per lavorare, perché la nostra economia ha bisogno di queste persone. Se non avessimo questa migrazione, avremmo un serio problema. Sappiamo benissimo che il problema della mancanza di mano d'opera non andrà a diminuire in futuro, anzi, in determinati settori siamo veramente di fronte ad una situazione drammatica. Abbiamo bisogno di questa migrazione regolare, abbiamo bisogno di persone che vengono a colmare i vuoti che purtroppo oggi abbiamo e che anche in futuro continueremo ad avere. Il patto parla peraltro anche di rimpatri perché offre un equilibrio tra diritti e doveri, tra solidarietà e responsabilità.

Il Patto ONU non è la soluzione a tutti i problemi ma è un passo pragmatico verso un linguaggio comune e un'azione coordinata a livello internazionale. La migrazione, per definizione, non si ferma ai confini nazionali. Affrontarla insieme, a livello globale, non solo è necessario bensì inevitabile.

Pfister Gerhard (M-E, ZG): Noch etwas zur Vorgeschichte dieser doch auch speziellen Vorlage: Der Bundesrat hat seine Diplomaten in die UNO geschickt, und die haben etwas ausgehandelt. Dann sind sie nachhause gekommen und haben das dem Bundesrat vorgelegt. Dann hat der Bundesrat nicht so recht gewusst, ob das, was sie da heimgebracht haben, gut oder schlecht ist. Der Bundesrat hat gesagt: "Eigentlich finden wir das jetzt nicht so gut, aber schliesslich ist es ja von unseren Diplomaten ausgehandelt worden. Was





machen wir jetzt damit?" Dieses Zögern ist eben auch öffentlich geworden.

Dann hat sich ein Teil des Parlamentes darüber Sorgen gemacht, was jetzt der Bundesrat mit dem, was er da aushandeln lassen hat, aber selber nicht so richtig gut findet, machen will. Dann haben wir gesagt: Ja gut, wenn der Bundesrat eine Hilfe betreffend die Frage braucht, was er denn tun soll, dann geben wir ihm diese gern, aber wir legen ihm keine Fesseln an. Deshalb gibt es diese spezielle Formulierung. Wir legen ihm keine Fesseln an, sondern wir geben ihm zwei Stützen, damit er nicht umfällt.

Das, was Ihnen hier in der Fassung der Mehrheit vorliegt, ist genau das. Wir sagen, der Bundesrat soll diesen Pakt zur Kenntnis nehmen, er soll die internationale Migrationszusammenarbeit unterstützen, aber er soll diesem Pakt nicht zustimmen. Das ist etwas anderes als das, was die Rechte will, nämlich alles ablehnen, und als das, was die Linke will, nämlich allem zustimmen. Insofern ist das schon etwas speziell, da hat Kollegin Marti schon recht, das machen wir sonst nicht. Wenn der Bundesrat nicht gezögert hätte, hätten wir vermutlich gar nicht gemerkt, was er da unterschreiben will. Oder wenn er gesagt hätte, er wolle den Pakt sicher nicht unterschreiben, dann hätten wir gesagt, er solle ihn auch nicht unterschreiben. Es ist etwas speziell, aber solche Situationen, dass das Parlament den Bundesrat so hinstellen muss, dass er nicht umfällt, gibt es auch nicht jeden Tag. Es geht also darum, dass wir dem Bundesrat den Rücken stärken.

Warum sollten wir diesen Migrationspakt nicht unterzeichnen? Dazu gibt es verschiedene Gründe. Der erste ist Soft Law. Das klingt jetzt vielleicht etwas abstrakt, insbesondere für die Leute auf der Tribüne. Soft Law ist etwas, das völkerrechtlich irgendwo einmal beschlossen wird. Dabei wird gesagt, die Nationen seien souverän und seien frei, damit zu machen, was sie wollten. Aber so frei sind sie dann eben doch nicht mehr. Wenn sie dann einmal unterschrieben haben, gibt es NGO, gibt es Teile des Parlamentes, gibt es verschiedene Menschen, die sagen: "Jetzt habt ihr das doch unterzeichnet, das muss doch heissen, dass dieses Projekt etwas Geld braucht und dass man da etwas nachjustieren muss." Schon werden politische Entscheide aufgrund eines Gebildes gefordert, das eigentlich gar kein Gesetz ist und nicht verbindlich ist. In der Regel kippt dann die Parlamentsmehrheit. Das ist das Problem bei Soft Law.

Weil das ein Problem ist, gibt es eine Subkommission, die meines Wissens schon seit Jahren darüber berät, was der richtige Umgang mit Soft Law sein soll. Es ist also nicht eine triviale Frage. Deshalb braucht der Bundesrat bei der Frage, ob er diesen Migrationspakt unterzeichnen soll – ja oder nein? –, eben unsere Hilfe. Kollege Glättli sagt, es sei keine Einschränkung der Souveränität. Das stimmt vielleicht, wenn wir das wörtlich nehmen. Aber wir wissen alle, dass die Völkergemeinschaft schon manchen Begriff sehr elastisch interpretiert oder eben auch ins Gegenteil verkehrt hat. Wenn in einer Resolution steht, dass die Nationen souverän seien, heisst das nicht, dass die Schweizer Politik das dann auch so umsetzt. Aber es gibt zumindest, und das ist ja auch richtig so, eine moralische Verpflichtung.

Der zweite Grund, warum man ihn ablehnen sollte, ist, dass es um Asylrecht, um Migrationsrecht geht. Asyl- und Migrationsrecht ist per definitionem sicher einmal nationales Recht und Respekt vor dem Völkerrecht sowie humanitäres Recht im Sinne von Völkerrecht. Das genügt, um eine eigenständige Asylpolitik und Migrationspolitik zu machen.

Der dritte Grund: Es geht nicht darum, dass man sich der Koordination in der Migrationspolitik verweigern sollte, aber man muss sich fragen, welche Koordination man möchte. Neben dem UNO-Migrationspakt gibt es einen Pakt der EU; dort ist die Schweiz als Teil von Schengen/Dublin sinnvollerweise mit drin. Die EU hat einen ganz anderen Migrationspakt geschlossen, der noch der Umsetzung harrt, der aber eindeutig in die richtige Richtung geht. Die EU hat beschlossen, und die Schweiz ist dort via Schengen/Dublin aktiv dabei, dass man erstens alles für den gemeinsamen Schutz der Aussengrenzen des Schengen/Dublin-Raums tun soll und ihn effektiv verstärken soll. Das ist eine sehr gute Sache. Zweitens sollen in der näheren, hoffentlich sehr nahen Zukunft die Asylverfahren an der Aussengrenze durchgeführt werden. Drittens sollen diejenigen, deren Gesuche weitere Abklärung brauchen oder deren Asylgesuch positiv bewertet wurde, proportional auf die Mitgliedstaaten des Schengen/Dublin-Raums verteilt werden. Das ist der Pakt, in den man einsteigen muss. Der Bundesrat tut gut daran, sich intern etwas zu koordinieren, weil Bundesrat Jans für den EU-Migrationspakt und Bundesrat Cassis für den UNO-Migrationspakt zuständig ist. Dann sollen sich die zwei einmal zusammensetzen und sagen, unsere Priorität sollte jetzt tatsächlich sein, die gesamte europäische Koordination in die Hand zu nehmen. Dieser Pakt ist von der UNO; er richtet sich eben nicht auf die EU, sondern gegen Europa aus. Europa ist eine der Hauptdestinationen für Migration. Die anderen Länder schreiben den Europäern vor, welche Migrationspolitik sie zu machen haben; das erachten wir hier als falsch.

In diesem Sinne: Schliessen Sie sich der Mehrheit an, geben Sie dem Bundesrat die nötige Rückenstärkung, aber legen Sie ihm keine Fesseln, keinen Maulkorb an. Er darf immer noch verhandeln, er darf immer noch seine Diplomaten an die UNO schicken, er kann Ziele zur Kenntnis nehmen und unterstützen, aber das hier sollte er nicht unterzeichnen. Genau das wollen die Mitte-Fraktion und die Mehrheit Ihrer Kommission. Deshalb



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2024 • Achte Sitzung • 12.12.24 • 08h00 • 21.018
Conseil national • Session d'hiver 2024 • Huitième séance • 12.12.24 • 08h00 • 21.018



würde ich Ihnen empfehlen, dem Bundesrat einmal etwas zu helfen. Sonst braucht er unsere Hilfe relativ selten, aber hier braucht er sie. Er braucht eine Stärkung mit auf den Weg nach New York oder wo die Versammlungen dann auch immer stattfinden werden.

Rutz Gregor (V, ZH): Das Schöne an diesen Debatten ist, dass man immer wieder etwas dazulernt. Ich habe mich heute sehr über den Vorschlag von Kollege Flach gefreut, der nicht nur einen Christbaum, sondern sogar eine Krippe in der Eingangshalle aufstellen möchte. Kollege Flach, wenn ich mich richtig erinnere, haben Sie vor sechs Jahren noch einen Vorstoss eingereicht, um das Blasphemieverbot abzuschaffen, weil dieses einem säkularen Staat nicht mehr gut anstehe. Heute wünschen Sie eine Krippe mit Figuren. Da haben Sie eine tolle Entwicklung durchgemacht. Ich unterstütze Ihren Vorschlag selbstverständlich.

Aber worum geht es hier? Wir sprechen hier über ein Abkommen. Die einen sagen, es sei Soft Law, die anderen sagen, es sei rechtlich nicht verbindlich. Einige finden, wir müssen das hier gar nicht behandeln. Ich muss Ihnen sagen: Es ist gut, dass wir darüber sprechen, und es ist gut, dass wir hier vielleicht für etwas Ordnung sorgen können. Kollege Pfister hat schön erklärt, wie das Ganze entstanden ist. Es ist doch einigermaßen fragwürdig, dass engagierte Diplomaten – ich sage es jetzt einmal positiv – für die Schweiz in der Welt herumreisen, den Tag sinnvoll verbringen möchten und mithelfen, solche Regelwerke mitzuentwickeln. Wir sind daraufhin mit dem Resultat konfrontiert und fragen uns: War das wirklich unsere Idee? Eigentlich eher nicht. Darum ist es sicher richtig, dass wir dies hier besprechen. In anderen Ländern unterschreiben das vielleicht die Staatshäupter. Dann ist es unterschrieben, und es interessiert niemanden mehr. In der Schweiz aber gibt es Volksrechte. Die Migrationspolitik ist etwas, was zu Recht sehr rege diskutiert wird, und darum ist es auch richtig, dass sich das Parlament hierzu äussern kann.

Abgesehen davon, und da hat Kollege Portmann sicher recht, ist das Abkommen nicht einfach unverbindlich. Es ist naiv, das zu glauben. Wenn Sie sagen, Soft Law sei rechtlich nicht verbindlich, man könne unterschreiben und dann trotzdem machen, was man wolle, ist das naiv. Und wenn Sie nicht naiv sind und diese Haltung dennoch vertreten, dann sind Sie unanständig. Wenn man etwas unterschreibt, dann hält man sich daran, sonst muss man es nicht unterschreiben. Das wäre der ehrliche Weg.

Wir sind nach der Diskussion dieses Abkommens zum Schluss gekommen, dass es richtig wäre, es nicht zu unterschreiben, weil es der falsche Weg ist. Sie müssen schauen, um was es hier geht. Es geht ja hier nicht um die Migrationspolitik der Schweiz. Unser Konzept haben wir, das steht

AB 2024 N 2340 / BO 2024 N 2340

in Artikel 121a der Bundesverfassung. Man müsste es einfach gelegentlich einmal anwenden und umsetzen. Hier geht es um ein weltweites Konzept. Womit kämpfen wir denn weltweit überhaupt? Schauen Sie die Situation an: Heute sind über 117 Millionen Menschen auf der Flucht. Wohin bewegen sich diese Leute? Der allergrösste Teil der Leute, die unfreiwillig vor Krieg oder Naturkatastrophen flüchten, bleibt in seinem eigenen Land. Das hat eine innere Logik. Diese Leute wollen nicht weit wegreisen. Sie müssen unfreiwillig flüchten, und darum wollen sie so nahe wie möglich von zuhause bleiben, damit sie so schnell wie möglich wieder zurückkönnen. Von den Leuten, die die Landesgrenzen überschreiten, bleiben 70 Prozent in einem Nachbarland, aus dem genau gleichen Grund. Diese Leute wollen sich nicht weit wegbewegen und irgendwohin gehen, sie wollen wieder zurück nachhause. Darum gehen sie nur so weit weg, wie es nötig ist.

Von den Leuten, die die Landesgrenzen überschreiten, reist ein knapper Drittel über mehrere Kontinente; das sind die Leute, die am Schluss in Europa und auch in der Schweiz landen. Das ist ein kleiner Teil. Diese Leute haben zu einem substanziellen Anteil andere Motive, weil sie eben nicht unfreiwillig flüchten, sondern sich vielleicht bessere Lebensperspektiven erhoffen oder andere Pläne im Leben haben. Und wie kommen sie hierher? Es wurde schon gesagt: zu einem grossen Teil über Schlepperorganisationen. Es wurde gesagt, dass wir schauen müssen, dass diese Leute vor Schleppern geschützt werden. Selbstverständlich müssen wir diesen Schlepperorganisationen das Handwerk legen.

Betrachten Sie das Abkommen nochmals mit diesem Bild vor Augen. Eigentlich müsste man zum Schluss kommen, dass wir die Migrationsrouten unterbrechen müssten. Wir müssen die Hilfe vor Ort verstärken; wir müssen schauen, dass es für die Leute keine Anreize gibt, über ganze Kontinente zu wandern; wir müssen den kriminellen Organisationen das Handwerk legen. Das muss unser Ziel sein. Was will man mit diesem Pakt erreichen? Sichere Migrationsrouten schaffen. Die UNO als weltweites Reisebüro? Das ist doch der völlig falsche Ansatz. So helfen Sie diesen Leuten nicht. Sie befördern die Probleme. Sie geben diesen kriminellen Organisationen eine neue Grundlage.

Dieser Pakt ist in sich falsch. Das ist keine Lösung, sondern eine Verschärfung des Problems. Darum ist es gut, wenn wir hier Nein sagen. Es ist der völlig falsche Ansatz. Wir müssen das Ganze in Ordnung bringen,





indem die Leute sich eben nicht mehr über ganze Kontinente bewegen müssen. Dazu gehört auch eine Asyl- und Migrationspolitik in unserem Land, die das aussagt und die die richtigen Zeichen setzt, die den Leuten nicht vermittelt, dass sie hierherkommen und sowieso bleiben können, egal ob ihr Gesuch angenommen oder abgelehnt wird. Das ist ein falscher Anreiz. Aber die Leute wissen, dass es so ist, und deshalb kommen sie. Wir müssen dafür sorgen, dass wir denen helfen können, die es wirklich nötig haben. Ich denke, das gelingt zu einem substanziellen Teil besser vor Ort, als wenn die Leute über viele Länder und unter grossen Gefahren hierherkommen.

Es ist gut, dass wir darüber reden. Noch besser wäre es, wenn wir den Pakt ablehnen würden und dem Bundesrat hier so ein klares Signal senden würden. Und ich würde mich freuen, wenn der Bundesrat seinen Diplomaten künftig etwas genauere Vorgaben mitgeben würde, damit wir in Zukunft nicht wieder mit solchen Resultaten konfrontiert sind.

Flach Beat (GL, AG): Herr Kollege Rutz, Sie haben mich ja direkt angesprochen. Meiner Frage an Sie möchte ich vorausschicken, dass ich nach wie vor der Meinung bin, dass bei einer etwaigen Verletzung irgendwelcher religiöser Gefühle nicht gleich der Staatsanwalt einschreiten sollte. Damals, im Jahr 2020, habe auch ich den Vorschlag von Kollege Addor abgelehnt, eine Krippe aufzustellen. Ich denke, wir sind ein säkularer Staat, daher sollte das nicht so sein. Im Grunde bestand aber mein Hinweis quasi in der Frage: Würde es uns nicht gut anstehen, gerade auch an die Menschen zu denken, die flüchten, an die schwangere Frau, die, wie ich gesagt habe, im Krippenbild vorkommt, die auf der Flucht in einen anderen Staat ist und womöglich vergewaltigt wird, ohne dass ein dortiger Staatsanwalt eingreift? Das ist es doch, was der Pakt will. Er fordert das Verständnis dafür, dass jemand, der auf der Flucht ist, ebenfalls Rechte hat. Er will das sozusagen als Commitment über die gesamte Staatengemeinschaft hinweg vereinbaren. Dagegen können wir doch eigentlich nicht sein, auch Sie nicht.

Rutz Gregor (V, ZH): Geschätzter Kollege Flach, selbstverständlich ist es gut, sich die Schicksale vor Augen zu halten und sich zu fragen, wie man das Problem lösen könnte. Um es in einem Satz zu sagen: Die Geschichte, die Sie ansprechen, hat sich in Nazareth abgespielt. Heute würde sie sich irgendwo in Norddeutschland abspielen – das ist der Unterschied.

Cassis Ignazio, consigliere federale: Il Patto globale ONU sulla migrazione inizia il suo viaggio nel lontano 2015, quando la maggior parte di tutti di noi non era nella funzione nella quale è oggi. Dopo quasi dieci anni ci troviamo ancora a discutere di questo tema.

Forse vi ricorderete che nel 2015 ci sono stati importanti movimenti tellurici migratori nel continente europeo. Ciò aveva spinto i Paesi europei a cercare di creare una comprensione comune con il resto del pianeta attraverso la propria diplomazia a New York. Quindi se dovessimo ricostruire la storia dell'oggetto 21.018 ci vorrebbe qualche minuto, perché è una storia molto lunga e molto complessa.

Fest steht, dass die Welt, als diese Diskussion im Sommer 2018 in der Schweiz begann, wirklich noch eine ganz, ganz andere war. Zwar hatten wir die Migrationskrise von 2015 hinter uns, aber die Pandemiekrise, der Krieg gegen die Ukraine, der Krieg im Nahen Osten, der Krieg im Sudan und viele anderen Krisenherde in der Welt waren noch nicht da. Die Diskussion um diesen Pakt bezweckte ein gemeinsames Verständnis dessen, womit man es zu tun hatte – aber in einer anderen Welt.

Geblieben sind die anhaltend hohen Migrationsbewegungen weltweit, insbesondere aus Krisenherden. Das sahen Sie gerade auch in den letzten Stunden bei dem, was in Syrien passiert, mit Migrationsbewegungen, mit Millionen Menschen, die sich verschieben. Das Thema Migration hat also an Bedeutung nicht verloren, sondern vielmehr gewonnen. Die Migration ist sowohl eine direkte wie auch eine indirekte Nebenwirkung von Kriegen und Konflikten. Wir befinden uns sozusagen nicht mehr in einer Welt, wo das Thema Migration – wie soll ich sagen? – eher eine akademisch-diplomatische Diskussion vor dem Hintergrund eines gewissen Unverständnisses war, sondern wir befinden uns in einer Welt von Krisen, von Kriegen, in der dringliche Entscheide erforderlich sind.

In diesem Zusammenhang konnten wir in den letzten Jahren auch ein neues Phänomen beobachten, das vorher noch nicht wirklich bekannt war, nämlich die Versuche, Europa mittels gezielt gelenkter irregulärer Migration zu destabilisieren. Was da zwischen Litauen und Belarus in den letzten Jahren vorgegangen ist, ist sicher nicht erfreulich. Vor diesem Hintergrund setzen diverse europäische Länder zurzeit wieder vermehrt auf eigenständige Massnahmen und Grenzschutz.

Wie Nationalrat Pfister korrekt gesagt hat, ist dieser Pakt eine Diskussion, und der EU-Migrationspakt ist eine andere Diskussion. Ich kann Ihnen versichern, Herr Nationalrat Pfister, dass der Bundesrat und insbesondere Kollege Beat Jans und ich selbstverständlich sehr eng zusammenarbeiten. Wir wissen zwar nicht, warum



dieses Thema 2015 dem EDA zugewiesen wurde, aber das ist eine andere Frage; die werden wir mal bei einem guten Glas Wein besprechen, und vielleicht werden wir es eines Tages auch erfahren.

Das aktuelle Umfeld zeigt, dass der UNO-Migrationspakt in Zeiten mit hohem Migrationsdruck kein Instrument für die Krisenbewältigung ist. Seine Bedeutung besteht vielmehr darin, ein gemeinsames Verständnis über die Migration zu schaffen. Er unterscheidet zwischen regulärer und irregulärer Migration. Wie Frau Nationalrätin Gysin gesagt hat, ist Migration eine historische Konstante der Menschheit. Die Menschen haben sich in allen Zeiten und Epochen damit befasst, und das müssen wir auch heute.

AB 2024 N 2341 / BO 2024 N 2341

Die Verringerung irregulärer, ungeordneter und unsicherer Migration ist das Ziel des Paktes. Der Pakt betont zudem den Grundsatz der geteilten Verantwortung in der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern und bietet so einen Referenzrahmen für migrationspolitische Fragen.

Malgré sa nature juridiquement non contraignante, le pacte a soulevé en Suisse des questions de politique démocratique face au nombre croissant de normes de "soft law", comme ceci a été rappelé durant ce débat. Je vous rappelle que les deux chambres du Parlement ont exprimé des sensibilités différentes lors des discussions sur ce pacte. Au Conseil national, la question était migratoire. Au Conseil des Etats, la question était plus institutionnelle, notamment sur les aspects de la "soft law" et des droits démocratiques, donc de la politique démocratique de la "soft law". Le Conseil fédéral reconnaît la pertinence de ces questions, parce que le droit souple, "soft law", engage la Suisse politiquement. Cela a également été rappelé. C'est pourquoi il a décidé de renforcer l'exercice des droits de participation du Parlement, donc de votre participation, dans le domaine de la politique étrangère de la "soft law" en général.

Was ist nun die heutige Bilanz des UNO-Migrationspaktes, sechs Jahre nach dessen Verabschiedung durch die UNO-Generalversammlung? Sie haben hierzu einen Bericht der Verwaltung vom Dezember 2023 bekommen. Die Destinationsländer können mit den Herkunftsländern in einer etwas klareren Sprache sprechen. Der Pakt hat die Verständigung erleichtert, das können wir heute sagen. Es gibt Länder, die angaben, dass sie, basierend auf dem UNO-Migrationspakt, Anknüpfungspunkte zu Herkunftsländern herstellen konnten, auch zu solchen, mit denen sich die Migrationszusammenarbeit zuvor schwierig gestaltet hatte.

Der Pakt erleichtert also die Beziehungen und das Hin und Her zwischen Ländern zum Thema Migration. Die befragten Regierungen berichteten beispielsweise von neuen Abkommen und von Fortschritten in den Bereichen Rückkehr und Rückübernahme, menschenrechtsbasierter Grenzschutz sowie Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschen Schmuggels. Das alles waren Feedbacks von Ländern, die den Migration-spakt unterzeichnet haben.

Es ist selbstverständlich schwierig, zu beweisen, dass es diese Fortschritte ohne den Migrationspakt nicht gegeben hätte. Wir können diesen Beweis nicht erbringen, aber das ist, was infolge des Paktes passiert ist. Natürlich kann die Schweiz auch ohne Zustimmung zum UNO-Migrationspakt mit Transit- und Herkunftsländern sprechen, und das tun wir ja auch. Wir haben nicht weniger mit diesen Ländern gesprochen, weil die Schweiz den Pakt bislang nicht unterschrieben hat.

Le pacte n'est pas un remède universel pour tous les défis de la migration, mais il peut aider, notamment en permettant le développement d'un langage commun qui améliore la coopération avec les pays d'origine des migrants. Voilà la raison pour laquelle le Conseil fédéral continue de considérer le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations tout simplement comme un instrument utile pour améliorer l'efficacité de la gestion des flux migratoires.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesbeschluss über den UNO-Migrationspakt
Arrêté fédéral concernant le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates





Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit I

(Glarner, Bircher, Fischer Benjamin, Knutti, Marchesi, Riner, Rutz Gregor, Schmid Pascal, Steinemann)

Die Bundesversammlung lehnt die Leitprinzipien und Ziele des Globalen Pakts vom 19. Dezember 2018 für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (UNO-Migrationspakt) ab.

Antrag der Minderheit II

(Glättli, Flach, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité I

(Glarner, Bircher, Fischer Benjamin, Knutti, Marchesi, Riner, Rutz Gregor, Schmid Pascal, Steinemann)

L'Assemblée fédérale rejette les principes directeurs et les objectifs du Pacte mondial du 19 décembre 2018 pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte mondial sur les migrations).

Proposition de la minorité II

(Glättli, Flach, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit I

(Glarner, Bircher, Fischer Benjamin, Knutti, Marchesi, Riner, Rutz Gregor, Schmid Pascal, Steinemann)

Die Bundesversammlung lehnt es ab, dass die Schweiz dem UNO-Migrationspakt zustimmt.

Antrag der Minderheit II

(Glättli, Flach, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité I

(Glarner, Bircher, Fischer Benjamin, Knutti, Marchesi, Riner, Rutz Gregor, Schmid Pascal, Steinemann)

L'Assemblée fédérale rejette l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations par la Suisse.

Proposition de la minorité II

(Glättli, Flach, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline)

Adhérer au projet du Conseil fédéral



Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 21.018/29975)

Für den Antrag der Mehrheit ... 121 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 65 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 21.018/29976)

Für den Antrag der Mehrheit ... 123 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 65 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2024 N 2342 / BO 2024 N 2342

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 21.018/29977)

Für Annahme des Entwurfes ... 124 Stimmen

Dagegen ... 66 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Es liegen übereinstimmende Beschlüsse der beiden Räte vor. Das Geschäft ist somit erledigt.

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte (BBI 2021 359)

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales (FF 2021 359)

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Die Kommission hat im Rahmen ihrer Beratung auch von der Petition 18.2030 der "Schweizerzeit", "Nein zum Uno-Migrationspakt", Kenntnis genommen und sie gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes behandelt.