



Zehn Fragen und Antworten zum UNO-Migrationspakt

Analyse der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, September 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Was ist der UNO-Migrationspakt?.....	3
2	Womit beschäftigt sich der Migrationspakt?.....	3
3	Was sind die Ziele des Migrationspakts?	3
4	Was bringt der Migrationspakt der Schweiz?	3
5	Welche rechtliche Form hat der Migrationspakt?.....	4
6	Entsteht mit dem Migrationspakt neues Recht?.....	4
7	Welche neuen Verpflichtungen entstehen für die Schweiz?	4
8	Schränkt der Migrationspakt die Schweizer Souveränität ein?.....	4
9	Welche Folgen hätte ein Abseitsstehen der Schweiz?	5
10	Wie stimmt die Schweiz dem Migrationspakt zu?	5

1 Was ist der UNO-Migrationspakt?

Der UNO-Migrationspakt ist das Ergebnis eines zweijährigen internationalen Verhandlungsprozesses, der nach den Flüchtlingsbewegungen von 2015 begann. Ausgangspunkt war eine UNO-Generalversammlung in 2016, bei dem die «New Yorker Erklärung» verabschiedet wurde. Diese stellt ein Bekenntnis dar, die internationale Verantwortung für den Schutz von Migrant*innen und Flüchtlingen zu stärken und ganzheitliche Lösungen für die gegenwärtigen Herausforderungen zu finden.

Die 193 UNO-Mitgliedstaaten einigten sich in der Folge darauf, zwei globale Abkommen zu erarbeiten:

- 1) Einerseits den «**UNO-Migrationspakt**» («*Global compact for safe, orderly and regular migration*») – kurz «*Global Compact for Migration*»). Dieser wurde am 10.12.2018 im Rahmen einer UNO-Konferenz in Marrakesch von 164 teilnehmenden Staaten angenommen (ohne Teilnahme und Zusage der Schweiz).
- 2) Andererseits den «**UNO-Flüchtlingspakt**» («*Global compact on refugees*»), der am 17.12.2018 von der UNO-Generalversammlung (inkl. Schweiz) angenommen wurde und seither von der Schweiz implementiert wird.

Durch die Verabschiedung zweier unterschiedlicher Instrumente sollte signalisiert werden, dass die beiden Themen Migration und Flucht nicht vermischt werden sollen, da es sich um verschiedene Gruppen mit separaten Rechtsrahmen handelt.¹

2 Womit beschäftigt sich der Migrationspakt?

Der UNO-Migrationspakt befasst sich mit Fragen der globalen Migration und gibt konkrete Handlungsempfehlungen, um diese in Zusammenarbeit mit der Weltgemeinschaft anzugehen. Mit dem Migrationspakt anerkennen erstmals rund 190 UNO-Mitgliedstaaten Migration ein dauerhaftes globales Phänomen, das sich nur grenzüberschreitend und kooperativ besser kontrollieren und steuern lässt. Der Migrationspakt fokussiert nicht auf die Bereiche Asyl, Flucht und Vertreibung – flüchtlingsspezifische Themen werden im UNO-Flüchtlingspakt behandelt –, sondern umfasst alle Formen der Migration. Auf eine eindeutige Definition der Migration wurde verzichtet, zugunsten einer Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration. Damit wird das souveräne Recht der Staaten unterstrichen, eigenständig zu bestimmen, wer regulär einreisen darf.

3 Was sind die Ziele des Migrationspakts?

Die 23 Ziele des Migrationspakts decken die wesentlichen Aspekte einer kohärenten Migrationspolitik ab, wie etwa Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration, eine verbesserte Zusammenarbeit bei Rückführungen, Grenzschutz, den Kampf gegen Menschenhandel und -smuggel sowie den Schutz besonders vulnerabler Migrant*innen. Zu jedem Ziel gehört ein Katalog möglicher Umsetzungsinstrumente, welche die Staaten freiwillig nutzen können. Der Migrationspakt spricht sich weder für mehr noch für weniger Migration aus, denn über die Zuwanderung entscheidet nach wie vor jeder Staat selbst. Das erklärte Hauptziel der Staaten ist also mehr Kontrolle und Steuerung von Migration sowie Sicherheit durch eine weltweit koordinierte Zusammenarbeit.

4 Was bringt der Migrationspakt der Schweiz?

Der Migrationspakt entspricht der bisher verfolgten Politik und den Interessen der Schweiz.² In Bezug auf die irreguläre Migration entspricht das zweite Ziel, «die negativen Triebkräfte und strukturellen Faktoren, die Menschen dazu veranlassen, ihre Herkunftsländer zu verlassen, zu minimieren», dem Mandat zur strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migration. Weiter behandelt der Migrationspakt relevante Fragen der Rückkehr. Der Migrationspakt liefert der Schweiz einen Referenzrahmen beim Aushandeln von bilateralen Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten zur

¹ Dies wurde in Ziffer 4 des Migrationspaktes wie folgt festgehalten: «Flüchtlinge und Migrantinnen haben Anspruch auf dieselben allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten, die stets geachtet, geschützt und gewährleistet werden müssen. Dennoch handelt es sich bei ihnen um verschiedene Gruppen, die separaten Rechtsrahmen unterliegen. Lediglich Flüchtlinge haben ein Anrecht auf den spezifischen internationalen Schutz, den das internationale Flüchtlingsrecht vorsieht.»

² Siehe auch die [Detailanalyse](#) über die Ziele des Migrationspaktes und deren Auswirkungen auf die Migrationspolitik der Schweiz des EDA, sowie die Ausführungen über die einzelnen Ziele in der [Botschaft](#).

Verbesserung der Zusammenarbeit bei Rückübernahmen, freiwilliger Rückkehr und Reintegration. All dies sind auch Leitplanken der Schweizer Migrationspolitik, die das Parlament bislang mitträgt und die nun auf internationaler Ebene gestärkt werden sollen.

Der Migrationspakt ist für die Schweizer Migrationsausserpolitik von grosser Relevanz. Denn die Zustimmung zum Pakt stärkt die Gestaltungsmacht der Schweiz, Migrationspolitik auf globaler Ebene aktiv mitzuentwickeln und ihre Vorreiterrolle in der globalen Migrationspolitik wieder einzunehmen. Eine isolierte schweizerische Migrationspolitik ist weder nachhaltig noch zukunftsfähig. Herausforderungen eines globalen Phänomens wie der Migration können nicht im Alleingang gelöst werden. Anstelle von zerstreuten und unkoordinierten Aktivitäten von 160 Unterzeichnerstaaten bündelt der Pakt Massnahmen, Wissen und Ressourcen und maximiert so deren Wirkung. Eine punktuelle Zusammenarbeit der Schweiz mit einzelnen UN-Organisationen kann die Zusammenarbeit mit einem weltweiten Netzwerk nicht ersetzen.

5 Welche rechtliche Form hat der Migrationspakt?

Beim Migrationspakt handelt es sich um sogenanntes «Soft-Law». Er hat keine verpflichtende Rechtskraft, sondern dient vielmehr als politische Leitlinie mit unverbindlichen Handlungsempfehlungen. Der Migrationspakt ist somit weder ein internationales Abkommen noch ein völkerrechtlicher Vertrag, sondern stellt lediglich eine politische Absichtserklärung zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit und einer besseren politischen Gestaltung von Migration dar.

6 Entsteht mit dem Migrationspakt neues Völkerrecht?

Der Pakt schafft weder neues Völkerrecht noch neues Völkergewohnheitsrecht, sondern bezieht sich vielmehr auf bereits bestehende völkerrechtliche Abkommen. Er fasst die geltenden Standards in einem Dokument zusammen, welches bisher in dieser Form nicht existierte. Diese bereits bestehenden Standards werden bekräftigt, doch es werden keine neuen Standards eingeführt.³

7 Welche neuen Verpflichtungen entstehen für die Schweiz?

Sämtliche im Pakt genannten Verpflichtungen ergeben sich aus bereits existierenden Menschenrechtsverträgen, welche die Schweiz bereits ratifiziert hat und umsetzt.⁴ Es entstehen daraus keine neuen rechtlichen Verpflichtungen für die Schweiz. Die im Migrationspakt festgelegten Ziele sind unverbindliche Absichtserklärungen. Es gibt keine Rechtsfolgen, wenn Staaten diesen nicht nachkommen, sie können weder eingefordert noch eingeklagt werden. Zudem erfüllt die Schweiz die aufgeführten Empfehlungen bereits heute oder geht mit ihren nationalen Standards darüber hinaus. Bei einem einzigen Punkt – der Ausschaffungshaft für Minderjährige ab 15 Jahren – besteht eine Abweichung zum Schweizer Recht. Handlungsbedarf resultiert daraus allerdings nicht, da jeder Staat frei entscheiden kann, welche Instrumente er umsetzen will.

8 Schränkt der Migrationspakt die Schweizer Souveränität ein?

Der Text des Migrationspaktes betont diese staatliche Souveränität mehrfach und explizit.⁵ Er belässt

³ Damit aus dem Migrationspakt Völkergewohnheitsrecht entstehen könnte, müsste gemäss herrschender Lehre eine sogenannte Rechtsüberzeugung der Staaten erkennbar sein – die Überzeugung also, dass der empfohlene Umgang mit Migration rechtlich bindend ist. Genau diese Voraussetzung fehlt aber, da die Staaten im Migrationspakt explizit und wiederholt dessen rechtlich unverbindlichen Charakter betonen (Ziff. 7 und 15b). Demnach kann auch kein*e Migrant*in auf der Grundlage des Pakts vor einem Gericht klagen. Genauso wenig ist denkbar, dass der Migrationspakt über die Anwendungspraxis innerstaatlicher Gerichte eine bindende Wirkung entfaltet. Kein Gericht kann sich auf den Migrationspakt berufen. Dazu bräuchte es eine konkrete bindende innerstaatliche oder völkerrechtliche Verpflichtung, die der Migrationspakt eben gerade nicht ist.

⁴ Bspw. der universellen Erklärung der Menschenrechte, den UNO-Pakten I und II, der Konvention der Vereinten Nationen gegen das transnationale organisierte Verbrechen sowie deren Zusatzprotokolle über Menschenhandel und Menschen schmuggel, dem Sklavereiabkommen usw.

⁵ Wörtlich heisst es dazu etwa: «Der Globale Pakt bekräftigt das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik selbst zu bestimmen, sowie ihr Vorrecht, die Migration innerhalb ihres Hoheitsbereichs in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht selbst zu regeln. Innerhalb ihres Hoheitsbereichs dürfen die Staaten zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden, einschliesslich bei der Festlegung ihrer gesetzgeberischen und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Globalen Paktes, unter Berücksichtigung der verschiedenen nationalen Realitäten, Politiken, Prioritäten und Bestimmungen für Einreise, Aufenthalt und Arbeit und im Einklang mit dem Völkerrecht.»

den Staaten das souveräne Recht, ihre eigene Migrationspolitik zu bestimmen und dabei eigene Regeln für die Einreise, die Niederlassung und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlassen.

9 Welche Folgen hätte ein Abseitsstehen der Schweiz?

Eine Ablehnung des UNO-Migrationspakts würde die Position der Schweiz in der Migrationsausserpolitik sowohl bilateral in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten als auch multilateral auf UNO-Ebene schwächen. Ein Fernbleiben würde es der Schweiz erschweren, ihre Migrationsinteressen in multilateralen Gremien zu wahren, aber auch die Rolle des internationalen Genfs weiter zu stärken. Die Schweiz würde sich daher die Möglichkeit nehmen, Fragen der Migration im Rahmen der UNO (beispielsweise im Rahmen des regelmässigen Überprüfungsforums zur Umsetzung des Pakts) aktiv zu thematisieren und weiterzuentwickeln.

Ein Abseitsstehen der Schweiz würde einen Bruch mit der diplomatischen Tradition der Schweiz bedeuten, die sich seit Langem für eine solidarische internationale Migrationszusammenarbeit engagiert. Eine Distanzierung vom Migrationspakt, an dessen Erarbeitung die Schweiz massgeblich mitgewirkt hat, hätte daher einen erheblichen aussenpolitischen Reputationsschaden und einen Vertrauensverlust bei der internationalen Gemeinschaft zur Folge. Die Schweiz würde aussenpolitisch an Glaubwürdigkeit verlieren und wäre kaum mehr in der Lage, ihre zuvor prägende Rolle in der Migrationszusammenarbeit wahrzunehmen. Ein Abseitsstehen hätte aber auch unmittelbar negative Folgen für die Schweizer Migrationsausserpolitik: Sie verlöre so ein wertvolles Instrument bei künftigen Verhandlungen über bilaterale Abkommen zu Rückübernahme, Rückkehr und Reintegration.

10 Wie stimmt die Schweiz dem Migrationspakt zu?

Als Soft-Law bedingt der Migrationspakt keinen Beitritt oder Unterzeichnung und spätere Ratifikation, sondern lediglich Zustimmung per Akklamation. Der Entscheid wird mittels einer schriftlichen Erklärung an den UNO-Generalsekretär mitgeteilt.