

# Ständerat nimmt UNO-Pakt unter die Lupe

**Zuwanderung** Der Ständerat will genauer wissen, welche Folgen ein Ja zum Migrationspakt hätte. Und er will mitentscheiden, ob die Schweiz dem Papier der Vereinten Nationen zustimmt.

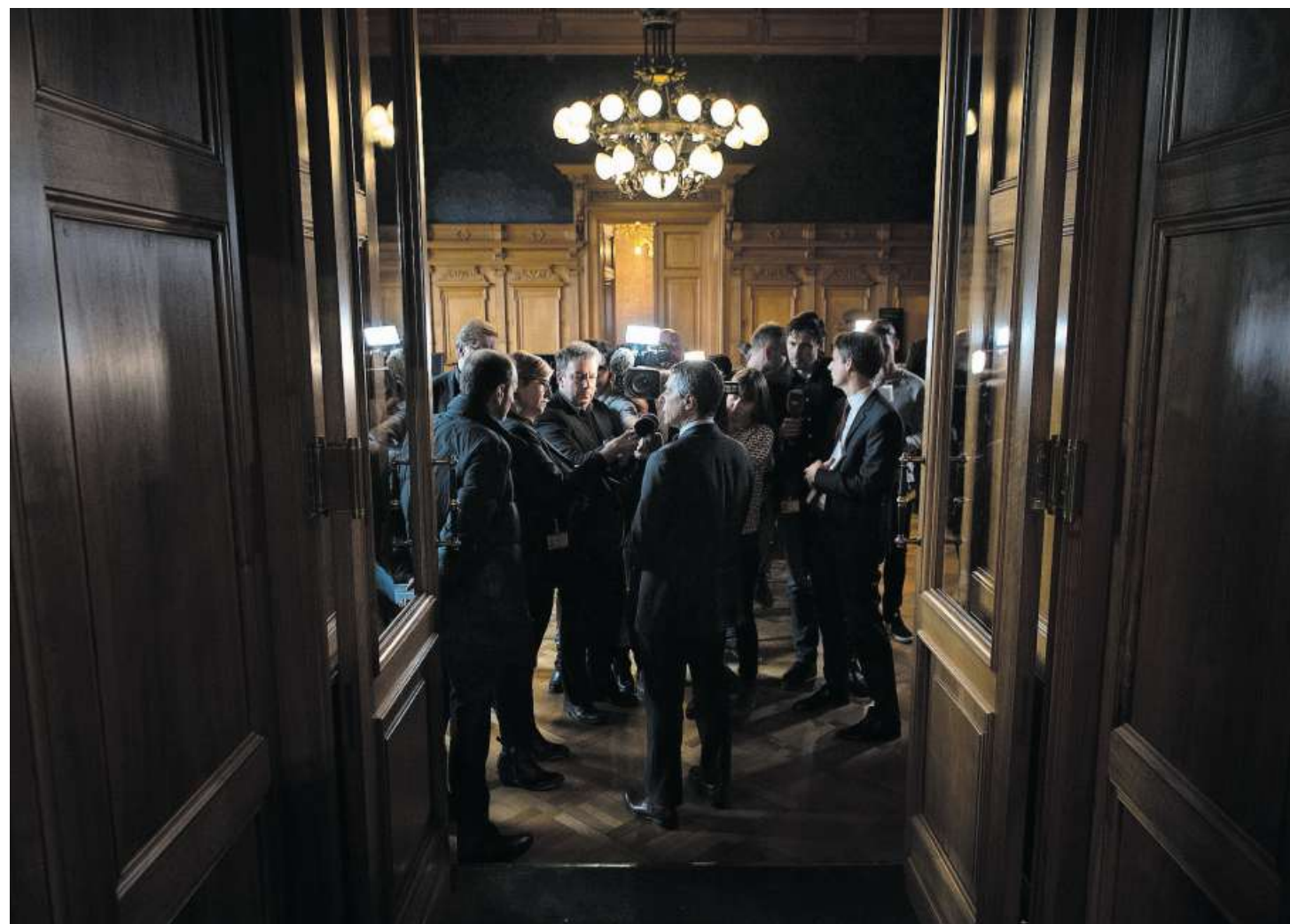
Barbara Inglin

Die gestrige Debatte im Ständerat war bezeichnend für die Diskussionen rund um den Migrationspakt: Alle Reden mit, und niemand weiss genau, was drinsteht. Der Inhalt liegt zwar schwarz auf weiss auf dem Tisch, 32 Seiten umfasst das Dokument.

Doch was heisst es genau, wenn sich die Schweiz verpflichtet, den Familiennachzug zu erleichtern? Oder dass die Wege für eine reguläre Migration verbessert werden sollen? Und was bedeutet es, dass der Pakt zwar rechtlich unverbindlich, aber politisch verpflichtend ist? Könnte der Pakt irgendwann zu Gewohnheitsrecht werden, und dann für die Schweiz trotz allem verbindlich, wie Kommissionsprecher Peter Föhn (SVP/SZ) zu bedenken gab? Drohen schwarze Listen, sollte die Schweiz einzelne Verpflichtungen nicht erfüllen, wie SVP-Ständerat Hannes Germann (SH) in den Raum stellte. Oder hätte die Schweiz gar das Nachsehen, weil zum Beispiel die Rücküberführung von abgewiesenen Asylbewerbern erschwert würde, wie SP-Ständerat Christian Levrat (FR) fragte.

## Parlament bremst Bundesrat

Die Unsicherheit ist gross. Der Ständerat hat darum entschieden, den Pakt genauer unter die Lupe zu nehmen. Mögliche Folgen für die Schweiz sollen geklärt werden. Das Parlament soll über die Zustimmung der Schweiz entscheiden. Der Nationalrat wird sich der Forderung in einer Woche voraussichtlich anschliessen. Das Parlament bremst damit, wie erwartet, den Bundesrat. Denn eigentlich liegt der Entscheid zur Zustimmung allein bei der Landesregierung. Diese hatte ihren positiven Entscheid angesichts des wachsenden Widerstands allerdings bereits vor der Parlamentsdebatte auf Eis gelegt, die Reise nach Marrakesch, wo der Pakt am 10. und 11. Dezember angenommen werden soll, abgeblasen. Trotzdem betonte Aussenminister Ignazio Cassis im Ständerat noch einmal: Ge-



Aussenminister Ignazio Cassis verteidigt vor den Medien den Migrationspakt.

Bild: Anthony Anex/Keystone (Bern, 29. November 2018)

mäss Bundesverfassung liege der Entscheid zur Unterzeichnung des Abkommens in der Kompetenz des Bundesrates. Die parlamentarischen Kommissionen müssten nur konsultiert werden. Just dies hat der Bundesrat aber nach der Meinung vieler Parlamentarier nur ungenügend getan. Der Ständerat fordert deshalb nicht nur weitere Informationen zum Pakt, sondern auch eine allgemeine Auslegeordnung zum künftigen Umgang mit sogenanntem Soft-Law.

Interessiert mitverfolgt hat die Parlamentsdebatte Migrationsexperte Eduard Gnesa. Es gebe derzeit viele Missverständnisse zum Migrationspakt, sagt der langjährige Spitzenbeamte gegenüber unserer Zeitung. In diesem Sinne sei es richtig und wichtig, dass sich das Parlament nun die Zeit nehme, die Details

«Es werden keine UNO-Beamten in die Schweiz kommen, um uns zu kontrollieren.»

**Eduard Gnesa**  
Ehemaliger Direktor  
Bundesamt für Migration

## Deutschland stimmt Vertragswerk zu

In Deutschland hat der Bundestag sich für den UNO-Migrationspakt ausgesprochen. Für den Antrag der grossen Koalition votierten 372 Abgeordnete. 153 sprachen sich dagegen aus, 141 enthielten sich. Die Debatte verlief kontrovers. Aussenminister Heiko Maas und Redner von Union (CDU und CSU), SPD, Grünen, Linken und FDP verteidigten den Pakt gegen Kritik der AfD. Ebenfalls gestern befasste sich das slowakische Parlament mit dem Papier. Die grosse Mehrheit sprach sich dagegen aus. Der Pakt stehe in seiner derzeitigen Fassung «nicht im Einklang mit der Sicherheits- und Migrationspolitik der Slowakischen Republik». (sda)

zu klären. Die meisten Befürchtungen sind laut Gnesa allerdings unbegründet. So könne der Migrationspakt nicht zu Gewohnheitsrecht werden. «Nur wenn alle Staaten über lange Jahre eine Regelung anwenden, kann sie zu Gewohnheitsrecht werden», sagt der ehemalige Leiter des Bundesamts für Migration. «Dies ist nur schon darum nicht mehr möglich, weil mehrere Staaten, darunter die USA und Ungarn, bereits definitiv ausgestiegen sind.» Zudem stehe im Pakt explizit, dass die beigetretenen Staaten weiterhin souverän über ihre Migrationspolitik entscheiden können. Nicht ausgeschlossen ist gemäss Gnesa, dass zu einem späteren Zeitpunkt aus dem rechtlich unverbindlichen Pakt oder Teilen davon eine verbindliche Regelung werde. «In diesem Fall würde die Vorlage in der Schweiz

aber den normalen Gesetzgebungsprozess durchlaufen. Parlament, und allenfalls auch das Volk, könnten sich dazu äussern», so Gnesa.

Unbegründet ist laut dem Migrationsexperten die Angst vor schwarzen Listen. «Es werden keine UNO-Beamten in die Schweiz kommen, um uns zu kontrollieren.» Die Schweiz könne alle vier Jahre einen Bericht zuhanden der UNO in New York erstellen, sie sei gemäss Pakt aber nicht dazu verpflichtet.

Apropos Verpflichtungen: Der UNO-Migrationspakt enthält 89 Mal die Formulierung «Wir verpflichten uns...», wie FDP-Ständerat Philipp Müller nachgezählt hat. Für den Aargauer FDP-Ständerat ist damit klar: «Das ist ein klarer Widerspruch zur Aussage in diesem Pakt, wonach es das souveräne Recht der Staaten ist, ihre Migrationspolitik selber zu bestimmen.» Gnesa widerspricht. Im Originaltext auf Englisch sei die Formulierung eindeutiger, es gehe darum, dass sich die Schweiz «engagiere», die genannten Ziele zu erreichen. Eine verbindliche Pflicht lasse sich daraus nicht ableiten.

## Mögliche Folgen für Rückübernahmeabkommen

Auswirkungen haben könnte ein Nicht-Zustimmen der Schweiz aber auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Wie Levrat verweist Gnesa auf Rückübernahmeabkommen für abgewiesene Asylbewerber. «Staaten, mit denen wir bereits ein Abkommen haben, könnten dieses torpedieren, der Abschluss von neuen Abkommen würde erschwert.» Aussenminister Ignazio Cassis sagte dazu, es gebe bereits entsprechende Signale. Marokko habe angedeutet, dass es die Teilnahme an der Konferenz beurteilen werden, sagte Cassis. Mit dem Land besteht bis anhin kein Rückübernahmeabkommen.

Der Migrationspakt sorgt nicht nur in der Schweiz für hitzige Diskussionen. Von den über 190 UNO-Staaten werden voraussichtlich rund zehn Länder nicht mitmachen, darunter die USA, Ungarn und Österreich.

## Der Schwarze Peter geht bereits herum

**EU** Kurz vor Ablauf des Ultimatums laufen letzte Rettungsversuche für das Rahmenabkommen. SP und FDP schieben sich vorsorglich bereits die Schuld am Scheitern zu.

Wieder mal hätte es die Woche der Entscheidung sein sollen. Der Bundesrat wollte heute entscheiden, ob er das ominöse Rahmenabkommen mit der EU unterzeichnet oder nicht. Nun soll das erst in einer Woche passieren. Wie die Westschweizer Zeitung «24 heures» berichtet, fand vergangenes Freitag ein hochrangiges Geheimgespräch in Zürich statt. Dabei: Aussenminister Ignazio Cassis, der Schweizer Chefunterhändler Roberto Balzaretti und EU-Kommissar Johannes Hahn, der für die Verhandlungen mit der Schweiz zuständig ist. Ziel der Schweizer Delegation war es, mehr Zeit für die innenpolitische Abstimmung des Rahmenabkommens zu gewinnen. Hahn hatte

anderes im Sinn. Er setzte der Schweiz ein Ultimatum: Stimmt der Bundesrat dem fertig verhandelten Abkommen nicht bis zum 7. Dezember zu, sind die Verhandlungen gescheitert. Wie zu vernehmen ist, wird der Bundesrat die Woche bis zum Ultimatum nutzen und erst nächsten Freitag entscheiden.

In Bern löst das Ultimatum neue Hektik aus. «Es ist an der Zeit, dass der Bundesrat endlich seiner Verantwortung nachkommt», sagt der Luzerner FDP-Ständerat Damian Müller. Er fordert, dass der Bundesrat das Verhandlungsergebnis dem Parlament zuleitet, «damit wir endlich eine offene Diskussion über den Inhalt führen können und

schliesslich das Volk entscheiden kann». Dieser Weg ist derzeit versperrt, weil sich die vier Bundesräte der SVP und SP dagegen sperren. Müller appelliert insbesondere an SP-Bundesrat Alain Berset. «Als Bundespräsident muss er den Bundesrat so führen, damit die Gesamtinteressen der Schweiz gewahrt bleiben», sagt er.

## Es bleibt noch eine Woche

Dass Berset und SP-Bundesrätin Simonetta Sommaruga den Vertrag ablehnen, hat mit dem Lohnschutz zu tun. Der Inhalt des fertig verhandelten Vertrags ist zwar geheim, doch gemäss übereinstimmenden Informationen sieht

er insbesondere bei den flankierenden Massnahmen Änderungen vor. So soll die Voranmeldefrist für europäische Arbeitgeber, die Mitarbeiter in die Schweiz entsenden, von acht auf vier Tage sinken. Die Schweiz dürfte zudem von den europäischen Firmen nur noch in missbrauchsanfälligen Branchen Kauttionen zur Sicherung allfälliger Bussen verlangen. Die Gewerkschaften fürchten, dass darunter die Kontrollen der Arbeitsbedingungen leiden werden. Der oberste Gewerkschafter Paul Rechsteiner bezeichnet das Verhandlungsergebnis als «schlicht katastrophal». Der St. Galler SP-Ständerat schiebt die Schuld am absehbar Scheitern den FDP-Bundes-

räten zu, die in den Verhandlungen «nichts anderes gemacht haben als unseren Lohnschutz anzugreifen». FDP-Vertreter wiederum wollen den Schwarzen Peter den Gewerkschaften und der SP zustecken, die sich zu wenig flexibel gezeigt hätten.

Einigt sich der Bundesrat nicht bis zum 7. Dezember, dürfte die Schweizer Börse die erste Leidtragende sein. Brüssel hat angekündigt, die Schweizer Börse nicht mehr als gleichwertig anzuerkennen. Damit könnten europäische Banken und Wertpapierhändler keine Wertpapiere mehr an der Schweizer Börse handeln. Weitere Nadelstiche bei der Forschungszusammenarbeit oder bei der Anerken-

nung von Schweizer Produktvorschriften dürften folgen.

Letzte Rettungsversuche laufen auch in der politischen Mitte. «Der bilaterale Weg erodiert, wenn wir es nicht schaffen, uns mit der EU auf ein Rahmenabkommen zu einigen», sagt CVP-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (BL). Für sie führt der Weg zu einer Einigung über die Sozialpartner. «Gewerkschaften und Arbeitgeber müssen sich auf eine Anpassung der flankierenden Massnahmen einigen, damit im Bundesrat eine Mehrheit dem Abkommen zustimmen kann», sagt die Präsidentin der ausserpolitischen Kommission.

Roger Braun