

Editorial

Die Gründe, weshalb derzeit über 250 Millionen Menschen fern von ihrem Herkunftsland leben, sind äusserst vielseitig. Bei einer Migrationsentscheidung schwingen oft tragische Umstände mit, aber auch eine gute Portion Ehrgeiz sowie etwas Rationales und Irrationales gehören dazu. Letztendlich ist der Entschluss zur Migration ein sehr persönlicher.

Doch angesichts der stetig steigenden Zahlen von Migrantinnen und Migranten ist es heute an der Zeit, eine öffentliche, kollektive und verantwortungsvolle Antwort auf internationaler Ebene zu finden. Nicht nur, um diese manchmal beunruhigenden Migrationsbewegungen zu steuern, sondern auch, um das grosse Potenzial dieser ausländischen Arbeitskräfte und ihre Kompetenzen bestmöglich nutzen zu können. Denn der Beitrag zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung eines solchen Wissenstransfers ist unbestritten.

Der Globale Migrationspakt, welchen die UNO-Mitgliedstaaten 2018 verabschieden wollen, soll darum gemeinsame und für alle Staaten anwendbare Standards für Migration festlegen. Denn von besser geregelter und koordinierter Migration profitieren alle Staaten und nicht zuletzt natürlich auch die Migrantinnen und Migranten selbst. Aufgrund ihrer Expertise wirkt die Schweiz bei der Erarbeitung dieses internationalen Rahmenwerks gleich auf zwei Arten mit. Dieses Engagement ist ein Zeichen dafür, dass die Schweiz die Frage der internationalen Migration sehr ernst nimmt.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Tatjana von Steiger, Stv. Chefin Globale Zusammenarbeit der DEZA

AUF DEM WEG ZU EINEM GLOBALEM MIGRATIONSPAKT



Der Globale Migrationspakt folgt der Argumentation der Agenda 2030, wonach Arbeitsmigrantinnen und -migranten massgeblich zur nachhaltigen Entwicklung ihrer Herkunftsländer und der Länder, in denen sie sich niederlassen, beitragen. © DEZA

Die Schweiz nimmt im ambitionierten Prozess, die internationale Staatengemeinschaft für einen Globalen Pakt zu Migration zusammenzubringen, eine Doppelrolle wahr. Zum einen ko-fazilitiert ihr Ständiger Vertreter bei der UNO die laufenden Verhandlungen, und zum andern erarbeitet eine nationale Task-Force einen inhaltlichen Beitrag zur Regelung der weltweiten Migration. Der Globale Migrationspakt, der 2018 verabschiedet werden soll, strebt konkrete Lösungen zur Förderung und Diversifizierung regulärer Migrationswege an.

Der 19. September 2016 wird womöglich als Meilenstein in die Annalen der UNO eingehen: An diesem Tag wurde die «Erklärung für Flüchtlinge und Migranten» von der UNO-Generalversammlung verabschiedet. Sämtliche Mitgliedstaaten der UNO hatten sich damals darauf geeinigt, das Thema Migration aus einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Diese Bereitschaft wurde zum einen durch das tragische und stark mediatisierte Schicksal Zehntausender von Migrantinnen und Migranten auf dem Weg nach Europa genährt, lässt sich aber auch auf ein neues Verständnis für dieses Phänomen zurückführen. Konkret setzte sich die Erklärung zum Ziel, zwei globale Rahmenwerke (Global Compacts) auszuarbeiten: den Globalen Pakt für Flüchtlinge und den Globalen Migrationspakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration.

Die Schweiz und Mexiko als Ko-Fazilitatoren

Die Zuständigkeit für die Ausarbeitung des Globalen Pakts für Flüchtlinge wurde dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge übertragen. Beim Globalen Migrationspakt beauftragte der Präsident der UNO-Generalversammlung die beiden Ständigen Vertreter der Schweiz und Mexikos bei der UNO, einen Zeitplan für die Verabschiedung eines endgültigen Textes vorzulegen. Im April 2017 präsentierten der Schweizer UNO-Botschafter Jürg Lauber und sein mexikanischer Amtskollege Juan José Gómez Camacho der Generalversammlung einen mit sämtlichen Staaten ausgehandelten Fahrplan, der zahlreiche regionale und globale Vorbereitungstreffen vor der eigentlichen Verhandlung vorsah. Überzeugt von

dieser Vorgehensweise, bestätigten die Mitgliedstaaten die beiden Botschafter in ihrer Rolle als Ko-Fazilitatoren und stimmten dem Fahrplan zu.

Mehr als nur eine reine Absichtserklärung

Die Konsultationen zum Globalen Migrationspakt sind im Mai 2017 offiziell angelaufen. Gemäss der Erklärung vom 19. September 2016 ist der zukünftige Text «ein wichtiger Beitrag zum globalen Regelsystem für die internationale Migration» und soll ein umfassendes «Rahmenwerk» für die menschliche Mobilität darstellen. Es wurden 24 zentrale Handlungsfelder aufgenommen, die von der Unterscheidung zwischen irregulärer und regulärer Migration, zu den Rechten von Migrantinnen und Migranten bis hin zu den Integrationsbedingungen reichen.

Wie oft bei multilateral ausgehandelten Vorlagen besteht die Herausforderung darin, mehr als eine reine Absichtserklärung auszuarbeiten. Ein solches Dokument muss anwendbare Mechanismen für Staaten enthalten. Dabei sind sämtliche Interessen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Viele Staaten, darunter auch die Schweiz, (*siehe Artikel auf S. 3*) nutzen diese Gelegenheit aber auch, um an die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu erinnern und auf die Verbesserung derer Perspektiven zu pochen, indem insbesondere die Mobilität von Arbeitskräften aus dem Süden erleichtert werden soll. «Dieser Prozess wird zwar nicht in einem internationalen Übereinkommen münden, aber bestimmt in etwas viel Verbindlicherem, als was wir derzeit haben», glaubt Eduard Gnesa, ehemaliger Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit.

Ein neuer Blick auf die Migration

Ein Punkt scheint bereits geklärt: Der Globale Migrationspakt orientiert sich an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und an dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel im Migrationsverständnis. Das Phänomen der Migration wird nicht mehr ausschliesslich als Folge von den in zahlreichen Ländern des Südens beobachteten gesellschaftlichen Defiziten und Missständen

wahrgenommen, sondern auch als Chance für Herkunfts- und Zielländer.

Diese positive Sichtweise der Migration, die aus den Verhandlungen der Agenda 2030 entstand, ist heute unumstritten. Der zukünftige Globale Migrationspakt will darum die vielfältigen Ursachen der – teilweise erzwungenen – Migration einbeziehen. Ursachen wie Konflikte, Klimawandel, Armut, Arbeitslosigkeit oder schlechte Regierungsführung sollen adressiert und angegangen werden. Denkbare Lösungswege wären, Abkommen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern zu fördern, welche die Bedürfnisse der beteiligten Länder beachten um durch geregelte Migration einen hohen Mehrwert für alle zu schaffen (*siehe Artikel, S. 4*). Im Idealfall wird der Globale Migrationspakt mit dem Unterziel 10.7 der Agenda 2030 im Einklang stehen. Dieses fordert, «eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik».

So gesehen beruht der zukünftige Globale Migrationspakt auf einer soliden Grundlage, mit Ursprung im ersten hochrangigen UNO-Dialog zu internationaler Migration und Entwicklung 2006. «Der damalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan, brachte das Thema Migration auf die Agenda der internationalen Staatengemeinschaft», erläutert Bettina Etter, Migrationsberaterin der Ständigen Mission der Schweiz in New York. «Zwar dauerte es noch bis zum zweiten Dialog 2013, bis die Staaten sich darauf einigen konnten, dieses Thema politisch tatsächlich

anzugehen, doch die Frage nach der Verantwortung der Staaten in Sachen Migration kam damit eindeutig auf dem Tisch.»

Das Jahr 2006 markiert auch die Lancierung des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (GFMD). Das Forum ist eine internationale Plattform, die einen informellen Dialog zwischen Regierungsvertretungen und der Zivilgesellschaft ermöglicht. Der jüngste Gipfel des Globalen Forums fand im Juni 2017 in Berlin statt und befasste sich mit den Prioritäten des Globalen Migrationspakts.

Welche langfristige Gouvernanz?

In den kommenden Verhandlungsrunden muss noch eine letzte Frage geregelt werden: welcher institutionelle Rahmen gewährleistet die langfristige Umsetzung der Verpflichtungen der Staaten. «Mehrere Länder haben hohe Erwartungen an die Internationale Organisation für Migration, die seit 2016 offiziell Teil der UNO ist», betont Bettina Etter. Doch auch andere UNO-Organisationen dürften eine Rolle spielen. Die Frage ist nur, bis zu welchem Punkt die Staaten eine zentrale Rolle der UNO akzeptieren werden. Niemand bestreitet, dass es das souveräne Recht der Staaten ist zu entscheiden, wer ihr Staatsgebiet betreten darf. Die Schweiz, die seit dem 9. Februar 2014 mit der EU über das Prinzip der Personenfreizügigkeit verhandelt, kennt dieses Spannungsfeld nur zu gut.

Weitere Informationen:

<http://refugeesmigrants.un.org/>



Vier Schwerpunktthemen für die Schweiz

Nebst der Rolle als Ko-Fazilitator, die dem Schweizer UNO-Botschafter in New York übertragen wurde, beteiligt sich die Schweiz auch aktiv an der inhaltlichen Gestaltung des Globalen Migrationspakts. Es wurde eine Task-Force aus der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), weitere Direktionen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie des Staatssekretariats für Migration (SEM) gebildet. Diese Task-Force entwickelt die offizielle Position der Schweiz. Deren Schlussfassung wird im Dezember 2017, wenn sich alle Staaten in Mexiko zum Abschluss der Konsultationsphase treffen, abgesegnet.

Die Schweizer Task-Force hat sich für vier prioritäre Arbeitsthemen entschieden:

1. *Die Gründe der erzwungenen und irregulären Migration.* Um Gefahren zu verringern, denen sich Migrantinnen und Migranten aussetzen, müssen in den Herkunftsländern Entwicklungsperspektiven und neue Kanäle für reguläre Migration geschaffen werden.
2. *Der Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten.* Migrantinnen und Migranten sind auf ihrem Weg oder bei der Ankunft im Zielland häufig Opfer von Diskriminierung. Schutz und Betreuung, insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen, müssen auf internationalen Standards beruhen.
3. *Die Inklusion von Arbeitsmigrantinnen und -migranten.* Die Schweiz sieht in der Förderung der regionalen Mobilität ein grosses Potenzial. Sie fordert eine systematische Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von ausländischen Arbeitskräften und die Einhaltung von sozialverträglichen Arbeitsbedingungen und Löhnen.
4. *Die Bedingungen für eine erfolgreiche Integration und Rückkehr.* Bessere Rahmenbedingungen für die (provisorische) Integration von Migrantinnen und Migranten erhöhen die Chancen einer erfolgreichen Rückkehr ins Herkunftsland.

Offene Türen für die Zivilgesellschaft

Für die Schweiz ist der Einbezug der Zivilgesellschaft in die Konsultationen zentral. «Die DEZA hat zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft in den Ländern des Südens finanziell unterstützt, damit diese ihre

Sichtweise einbringen können», präzisiert Pietro Mona, der vom Bundesrat zum Botschafter für Entwicklung, Flucht und Migration ernannt wurde.

Treffen mit der Zivilgesellschaft finden dazu auch in der Schweiz statt. Die Plattform für Migration und Entwicklung der Schweizer Zivilgesellschaft begrüsst diesen «konstruktiven Austausch». Anlässlich des letzten Globalen Forums für Migration und Entwicklung in Berlin empfahl die Plattform die Schaffung «nationaler Pakte», die an den Globalen Migrationspakt anknüpfen. «Dadurch könnte man den Dialog

institutionalisieren, der in allen Ländern zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren stattfinden sollte», erklärt Peter Aeberhard, Koordinator der Plattform.

Für Pietro Mona ist klar, dass die Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen des Globalen Migrationspakts eingeht, mit ihrer nationalen Migrationspolitik kohärent sein müssen. «Die besondere Herausforderung besteht darin, den langfristig angelegten Zeithorizont des Globalen Migrationspakts mit den politischen Vierjahreszyklen der Eidgenössischen Räte, der Kantone und der Gemeinden in Einklang zu bringen.»

Drei Fragen an...

JÜRIG LAUBER ist der Ständige Vertreter der Schweiz bei der UNO in New York. Zusammen mit seinem mexikanischen Amtskollegen Juan José Gómez Camacho koordiniert er die Konsultationen und Verhandlungen des Globalen Migrationspakts.



Herr Botschafter, was bedeutet es für die Schweiz, dass sie zum Ko-Fazilitatoren des Globalen Migrationspakts bestimmt wurden?

Dieses Mandat ist ein Ausdruck des grossen Vertrauens, das die Schweiz unter den Mitgliedsländern der UNO geniesst, weil sie grundsätzlich einen offenen und geschützten Raum für den Dialog, insbesondere auch zu Migrationsfragen, anbietet. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Schweiz sehr erfolgreich für eine effizientere Lenkung von Migrationsbewegungen auf internationaler Ebene durch eine bessere zwischenstaatliche Zusammenarbeit eingesetzt.

Wo sehen Sie die grössten Herausforderungen bei der Formulierung eines kohärenten Globalen Migrationspakts?

Die Anliegen und Interessen aller Länder müssen in gleichem Masse berücksichtigt werden. Nichts desto trotz wird eine umfassendere – und somit auch positivere – Definition von Migration auch davon abhängen, wie sehr die Staatengemeinschaft nichtstaatlichen Akteuren wie der

Zivilgesellschaft oder dem Privatsektor Gehör schenken wird. Denn diese spielen bei der Bildung der öffentlichen Meinung eine Schlüsselrolle. Mit meinem mexikanischen Ko-Fazilitator haben wir die Vision «360Grad der Migration» entwickelt, um zu betonen, dass der zukünftige Globale Migrationspakt sämtliche Dimensionen der Migration enthalten muss.

Haben Sie auf eine gezielte Strategie gesetzt, um sicher zu stellen, dass der Globale Migrationspakt über eine reine Absichtserklärung hinausgeht?

Ja, wir haben uns als oberste Priorität gesetzt, das Vertrauensverhältnis zwischen den Staaten zu stärken sowie das gegenseitige Lernen und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Das ist das Ziel der Konsultationsphase. Von Anfang an war uns klar, dass klassische zwischenstaatliche Verhandlungen ohne vorbereitende Treffen keine Erfolgsaussichten hätten. Wir müssen den Schwerpunkt auf die Kompromissuche legen. Die – hoffentlich grosse – Tragweite des Globalen Migrationspakts hängt von der Qualität der Debatten in dieser ersten Phase ab.

Die Suche nach Alternativen zur irregulären Migration

Die Stadt Genf war am 12. und 13. Oktober 2017 Gastgeberin der letzten von sechs thematischen Konsultativtagungen zum Globalen Migrationspakt. Thema dieses Treffens war die irreguläre Migration und wie diese durch Kanäle der regulären Migration ersetzt werden kann.

«Die Diskussionen waren sehr interessant, weil für einmal der enge Zusammenhang von irregulärer und regulärer Migration thematisiert wurde», erklärt Bettina Etter, Migrationsberaterin bei der Ständigen Schweizer Mission in New York. Die rund 300 Teilnehmenden erinnerten als Erstes daran, dass die irreguläre Migration nicht nur für die betroffenen Staaten, die zu Recht die Einhaltung der Gesetze zum Schutz ihrer Staatsgrenzen einfordern, ein Problem darstellt, sondern auch für irreguläre Migrantinnen und Migranten, die verschiedenen Formen von Ausbeutung zum Opfer fallen können. Heutzutage befindet sich etwa einer von fünf Migrantinnen und Migranten in einer irregulären Situation.

Von heute auf morgen in der Irregularität

«Zahlreiche Augenzeugenberichte belegen mehrere Fälle, in denen im Zielland reguläre Migrantinnen oder Migranten von einem Tag auf den andern in einen irregulären Status geraten», berichtet Bettina Etter. Man denke an die asiatischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Nahen Osten, die ihren manchmal unberechenbaren Arbeitgebern völlig ausgeliefert sind, oder an jene, die aus humanitären Gründen ein Visa besitzen, welches aber aus dem einen oder

anderen Grund plötzlich entzogen werden kann. «Aufgrund dieser Feststellung forderten die Teilnehmenden frühzeitigere und transparentere Informationen für Migrantinnen und Migranten, um auf einen allfälligen Statuswechsel vorbereitet zu sein.

Berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten erleichtern

Dank der beachtenswerten Teilnehmerzahl von Staatsdelegationen aus aller Welt, von zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern des Privatsektors, von Arbeitgeberverbänden und von Personalvermittlungsagenturen gingen aus dem Meinungsaustausch in Genf sehr konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten hervor. Dabei darf man nicht vergessen, dass die überwältigende Mehrheit der Migrationsbewegungen die Länder des Südens ausserhalb Europas betreffen. Ausserdem werden in Zukunft, unabhängig vom Zielland, noch mehr Menschen ihren Migrationswunsch verwirklichen wollen. Doch je stärker die regulären Migrationsmöglichkeiten eingeschränkt werden, desto eher wählen Menschen unsichere, irreguläre Wege.

Eine Lockerung der nationalen Rechtsvorschriften im Bereich der beruflichen Mobilität scheint unter diesem Gesichtspunkt zentral. Die Teilnehmenden an der Genfer Tagung haben die Schaffung eines international anerkannten «Kompetenz-Passes» angedacht. Oder die Möglichkeit, dass Herkunfts- und Zielländer gemeinsam für die Weiterbildung von migrationswilligen

Arbeitskräften aus jenen Sektoren sorgen, in denen im Herkunftsland ein Überangebot und im Zielland ein Arbeitskräftemangel herrscht. «Die Rekrutierungsbedingungen und eine stärkere Anerkennung der Kompetenzen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten könnten im Rahmen des Globalen Migrationspakts für die Schweiz in den kommenden Jahren zum prioritären Arbeitsfeld werden», betont Botschafter Pietro Mona.

Schliesslich müssten auch die soziale Absicherung der Migrantinnen und Migranten, deren Eingliederungsmöglichkeiten in die Gesellschaft und das Recht auf Familiennachzug verbessert werden. «Wir plädieren für eine erhebliche Stärkung der Rolle der Diaspora», fordert Peter Aeberhard, Koordinator der Plattform für Migration und Entwicklung der Schweizer Zivilgesellschaft. «Das Konzept der zirkulären Migration, das heisst, ein Gehen und Kommen zwischen Herkunfts- und Zielland, bedingt, dass Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit bekommen, für ihre Leistungen anerkannt zu werden und ihre Berufsziele dort zu verwirklichen, wo sie sich aufhalten.»

Illegale oder irreguläre Migration?

Seit mehreren Jahren zeichnet sich der Konsens ab, die unregelmässige Migration nicht (mehr) als «illegal» zu bezeichnen. Die Gefahr ist nämlich gross, dass gewisse Aktionen wie Grenzübertritte, welche gegen Gesetze von Herkunfts- und/oder Zielländern verstossen und deshalb als «illegal» bezeichnet werden können, mit den Migrantinnen und Migranten selbst verwechselt werden. Doch *per se* kann ein Individuum nicht «illegal» sein. Deshalb sollten Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis vorzugsweise als «Migrantinnen und Migranten mit irregulärem Status» bezeichnet werden.

Impressum

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Bereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
deza@eda.admin.ch, www.eda.admin.ch/deza
Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich.



An der letzten thematischen Konsultativtagung in Genf war der Privatsektor an der Seite der staatlichen Delegationen besonders stark vertreten. © DEZA