

**BERICHT**

**ZU TRAKTANDUM 16**

**DER LANDTAGSSITZUNG VOM 5./6./7. DEZEMBER 2018**

**INFORMATION UND DISKUSSION BETREFFEND DEN**

**UN-MIGRATIONSPAKT**

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
1.1 Erarbeitung des UN-Migrationspaktes.....	5
1.2 Rolle Liechtensteins im Rahmen der Erarbeitung des GCM .....	7
1.3 Verhandlungsergebnis .....	8
1.4 Prozedurale Schritte zur Annahme des UN-Migrationspaktes .....	9
2. Rechtliche Einordnung des UNO-Migrationspaktes.....	11
2.1 Ausgangslage und Abgrenzung .....	11
2.2 Rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen.....	12
2.3 Stellung des UN-Migrationspaktes im Völkerrecht.....	13
2.4 Nationale Souveränität .....	15
2.5 Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung.....	16
2.6 Anforderungen an Migranten in Liechtenstein.....	18
2.7 Rolle des Landtages.....	21
2.8 Möglichkeiten Liechtensteins in Marrakesch und New York.....	22
3. Reguläre und Irreguläre Migration im Besonderen .....	24
3.1 Ausgangslage.....	24
3.2 Reguläre Migration.....	24
3.3 Irreguläre Migration .....	25
4. Analyse der einzelnen Ziele .....	29
5. Fazit: Relevante Aspekte für die Positionierung Liechtensteins .....	53

## **ZUSAMMENFASSUNG**

*In der Landtagssitzung vom 5./6./7. Dezember 2018 wird das Traktandum „Information und Diskussion betreffend den UN-Migrationspakt“ behandelt. Auf Wunsch des Landtags unterbreitet die Regierung für dieses Traktandum den vorliegenden Bericht.*

*Der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM) besteht aus 23 Zielen, welche sich auf der Basis bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen, der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und MigrantInnen vom September 2016 den unterschiedlichen Dimensionen der globalen Migration annehmen.*

*Der Grund für die Ausarbeitung des GCM im Rahmen der UNO war die Erkenntnis, dass einzelne Staaten das globale Migrationsproblem nicht eigenständig lösen können. Es braucht somit ein gewisses Mass an zwischenstaatlicher Kooperation, um Migration geordneter gestalten zu können. Dieses Ziel entspricht dem ureigenen Interesse Liechtensteins an einer möglichst geordneten globalen Migration.*

*Der GCM schafft als erstes gemeinsam erarbeitetes Dokument einen multilateralen Kooperationsrahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit der Staaten in Migrationsfragen. Ein solcher Rahmen fehlte bisher. Die Migrationsthematik stellt für praktisch alle Staaten ein sensibles Thema dar und wird zu den Kernaufgaben nationaler Souveränitätspolitik gezählt. Dieser Tatsache trägt der GCM Rechnung.*

*Beim GCM handelt es sich um einen politischen Text, dem keine völkerrechtliche Wirkung zukommt. Die Wahrung nationaler Souveränität in Migrationsfragen ist ein Leitprinzip des GCM. Voraussetzung für einen Verhandlungsabschluss war das klare Verständnis, dass die einzelnen Staaten weiterhin souverän ihre Migrationspolitik ausgestalten können.*

*Liechtenstein ist seit 1990 Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen (UNO). Im Rahmen seiner Mitgliedschaft hat sich Liechtenstein mit 192 von 193 Mitgliedstaaten (ohne USA) aktiv an den Arbeiten zum GCM beteiligt und somit sein aussenpolitisches Profil als konstruktiver Partner bekräftigt.*

*Die Regierung hat als Basis für die Verhandlungen und die Positionierung Liechtensteins im November 2017 eine Verhandlungsposition beschlossen. Die Positionierung erfolgte unter Einbezug relevanter Verwaltungsstellen und unter Berücksichtigung des bestehenden ausländerrechtlichen Rahmens. Die Regierung ist sich der Komplexität und Brisanz des Themas Migration bewusst. Das Amt für Auswärtige Angelegenheiten und die Ständige Vertretung Liechtensteins in New York wurden beauftragt, diese Positionierung im Verhandlungsprozess zu vertreten. In ihrer Sitzung vom 6. November 2018 hat die Regierung die Verhandlungsergebnisse zur Kenntnis genommen.*

*Das Thema Migration ist von aussen- und innenpolitischer Bedeutung, weshalb die formulierten Ziele im Verhandlungsergebnis des GCM die verschiedensten Bereiche betreffen. Die Regierung hat den Entwurf des GCM einer umfassenden Analyse unterzogen. Alle 23 Zielsetzungen des GCM wurden im Hinblick auf deren Interpretationsspielraum, den gegenwärtigen Umsetzungsgrad sowie die möglichen Auswirkungen auf Liechtenstein bewertet. Die Analyse hat ergeben, dass Liechtenstein die meisten der 23 Ziele bereits erfüllt. Eine lückenlose Umsetzung durch Liechtenstein wäre nicht vorgesehen.*

*Die Regierung hat am 27. November 2018 entschieden, dass Liechtenstein an der Konferenz in Marrakesch am 10./11. Dezember 2018 auf der Beamten- und Fachebene teilnimmt. Das Abstimmungsverhalten für eine allfällige Verabschiedung des GCM an der UNO-Generalversammlung in New York im Dezember 2018 wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.*

*Die Regierung ist sich bewusst, dass Migration national und international ein bedeutsames gesellschaftspolitisches Thema ist. Um eine faktenbasierte Diskussion zu ermöglichen, welche die Interessen Liechtensteins in den Mittelpunkt stellt, wird dieser Bericht dem Landtag und damit auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.*

**Beilage:**

- Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration

Vaduz, 27. November 2018

LNR 2018-1453

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Auf Wunsch des Landtags wird hiermit ein Bericht zum Traktandum 16 der Landtagssitzung vom 5./6./7. Dezember 2018 bezüglich Information und Diskussion betreffend den UN-Migrationspakt zur Verfügung gestellt.

## **1. AUSGANGSLAGE**

### **1.1 Erarbeitung des UN-Migrationspaktes**

Am 19. September 2016 fand in New York an der UNO im Vorfeld der Generalversammlung ein Gipfel zur Flüchtlings- und Migrationsthematik statt. Im Rahmen dieses Gipfels wurde die sogenannte „New York Declaration on Refugees and Migrants“ verabschiedet. In der Erklärung wurde festgehalten, dass bis 2018 zwei globale Übereinkünfte (Global Compacts) ausgearbeitet werden sollen:

- Globaler Pakt für Flüchtlinge (GCR);
- Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM).

Die beiden Übereinkünfte wurden in zwei voneinander getrennten Prozessen ausgearbeitet. Die Übereinkunft über Migration wurde im Rahmen eines zwischenstaatlichen Prozesses verhandelt, bei welchem die Schweiz und Mexiko den Vorsitz innehatten. Die Verhandlungen zum GCM konnten im Juli 2018 abgeschlossen werden. Der Text des GCM soll am 10./11. Dezember 2018 im Rahmen

einer zweitägigen hochrangigen Konferenz in Marrakesch, Marokko, angenommen werden. In der Folge wird der GCM ausserdem von der UNO-Generalversammlung verabschiedet. Die Verabschiedung wird voraussichtlich noch im Dezember 2018 erfolgen.

Der Verlauf der Verhandlungen kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die **erste Phase (informelle Konsultationen)** wurde im Oktober 2017 nach insgesamt sechs informellen Konsultationen in Genf, in New York und in Wien beendet.

Die **zweite Phase (Bestandsaufnahme)** bestand aus einer dreitägigen Konferenz in Mexiko vom 4. bis 6. Dezember 2017.

Die **dritte Phase (Verhandlungen)** fand 2018 in New York statt. Hierzu lag auf Basis der Ergebnisse der informellen Konsultationen sowie der Bestandsaufnahme im Februar 2018 ein erster Textentwurf für den GCM vor. Eine Einigung erfolgte bis Juli 2018.

Liechtenstein hat an allen drei Phasen des Prozesses eigenständig teilgenommen.

Die zentralen Themen im Rahmen des GCM sind insbesondere:

- Menschenrechte von Migranten;
- Bekämpfung irregulärer Migration und legale Migrationswege;
- Internationale Kooperation und Gouvernanz der Migration;
- Menschenschmuggel sowie Menschenhandel und moderne Sklaverei;
- Beitrag der Migration an die Gesellschaft;
- Ursachen von Migration;
- Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sowie in die Gesellschaft.

Der GCM ist klar vom Globalen Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees, GCR), dessen Ausarbeitung ebenfalls durch die New Yorker Erklärung beschlossen wurde, zu unterscheiden. Der Globale Flüchtlingspakt richtet sich primär an das Büro des UNO-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR). Er basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die den Begriff des Flüchtlings definiert. Der Globale Flüchtlingspakt betrifft somit Personen, die in den Anwendungsbereich der GFK fallen. Die Tatsache, dass für Migranten und Flüchtlinge zwei verschiedene Instrumente geschaffen wurden, ist begrüßenswert und wirkt der Vermischung der beiden Personenkategorien entgegen.

## **1.2 Rolle Liechtensteins im Rahmen der Erarbeitung des GCM**

Liechtenstein beteiligte sich aktiv an den Arbeiten zum GCM. Basis für die Verhandlungen und die Positionierung Liechtensteins bildete das Verhandlungsmandat der Regierung.

In ihrer Sitzung vom 21. November 2017 beschloss die Regierung die Teilnahme Liechtensteins an der Konferenz zur Bestandesaufnahme zum GCM in Puerto Vallarta, Mexiko, vom 4. bis 6. Dezember 2017. Gemäss Regierungsbeschluss vertraten die Ständige Vertretung Liechtensteins bei den Vereinten Nationen in New York und das Amt für Auswärtige Angelegenheiten Liechtenstein an der Konferenz die liechtensteinischen Interessen.

Im Vorfeld der Konferenz beschloss die Regierung am 28. November 2017 ein konkretes Verhandlungsmandat, welches vom Amt für Auswärtige Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung Liechtensteins in New York unter Konsultation des Ausländer- und Passamts erarbeitet wurde.

Das Verhandlungsmandat umfasste im Wesentlichen folgende, innenpolitisch bedeutsame Positionen:

- Wahrung der nationalen Hoheit zur Regulierung von Migration;

- Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration;
- Begegnung der Ursachen von irregulärer Migration;
- Keine Schaffung von neuen Institutionen;
- Implementierung der Ziele hauptverantwortlich durch die Staaten.

### **1.3 Verhandlungsergebnis**

Der GCM besteht aus insgesamt 23 Zielen, welche sich auf der Basis bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen, der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und MigrantInnen vom 19. September 2016 den unterschiedlichen Dimensionen der globalen Migration annehmen. Ebenso beinhaltet der GCM einen Abschnitt zur Umsetzung und regelmässigen Überprüfung der vereinbarten Ziele. Der GCM basiert auf den folgenden Leitprinzipien, welche als Grundlage für den Umgang mit globaler Migration gelten sollen:

- Der Mensch soll in den Mittelpunkt gestellt werden;
- Aufruf zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit;
- Hervorhebung der nationalen Souveränität eines jeden Staates;
- Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung ordnungsgemässer Verfahren;
- Migration als Teil der nachhaltigen Entwicklung;
- Menschenrechte, Geschlechter-Sensitivität und Kindergerechtigkeit als Grundlage des staatlichen Handelns im Migrationsbereich;
- Ressortübergreifender Ansatz und Einbezug der gesamten Gesellschaft.

Die liechtensteinischen Verhandlungsprioritäten gemäss Regierungsbeschluss vom 28. November 2017 konnten erfolgreich in den GCM eingebracht werden und sind im Verhandlungsergebnis wiedergegeben. Mehrere der liechtensteinischen Prioritäten sind bereits in den Leitsätzen des GCM-Entwurfs reflektiert, z.B.



Migration gemäss ihrer nationalen Gegebenheiten zu regeln, Menschenrechte als Grundlage oder die Souveränität aller Staaten.

Beim Entwurf, welcher den Staaten zur Verabschiedung vorliegt, handelt es sich um eine politische Erklärung, welche keine völkerrechtliche Wirkung entfaltet. Es versteht sich von selbst, dass die Migrationsthematik für praktisch alle Staaten ein sensibles Thema darstellt. Deshalb zählt diese Thematik einerseits zu den Kernaufgaben nationaler Souveränitätspolitik. Andererseits anerkennen aber die meisten Staaten auch, dass die globale Migrationsthematik auch multilaterale Antworten erfordert. Dennoch stehen hier nationale Souveränität und der Multilateralismus in einem Spannungsfeld. Voraussetzung für das nun vorliegende politische Dokument war deshalb das klare Verständnis, dass Staaten weiterhin souverän ihre Migrationspolitik ausgestalten können. Es ist grundsätzlich als grosser Erfolg zu werten, dass sich die Staatengemeinschaft erstmals auf einen umfassenden Kooperationsrahmen zum Thema Migration einigen konnte.

Die inhaltliche Analyse des GCM zeigt (vgl. Abschnitt 4.), dass die 23 Ziele in Liechtenstein bereits grossmehrheitlich umgesetzt sind. Liechtenstein hat ein Interesse daran, dass Staaten, deren Zielerreichungsgrad heute (deutlich) tiefer ist, auf eine verbesserte Zielerreichung hinarbeiten.

#### **1.4 Prozedurale Schritte zur Annahme des UN-Migrationspaktes**

Die formellen Verhandlungen konnten Ende Juli 2018 abgeschlossen werden, indem sich die Staaten auf einen Entwurf für den GCM einigen konnten. Lediglich die USA nahmen an den Verhandlungen nicht teil. Ungarn beteiligte sich ausserhalb des EU-Rahmens an den Verhandlungen, trug den Entwurf des GCM letztlich aber nicht mit. Die formale Annahme des GCM erfolgt nun in zwei Schritten:

*a. Hochrangige Konferenz in Marrakesch am 10./11. Dezember 2018*

Der Text des GCM wird an der Konferenz in Marrakesch angenommen. Die Annahme erfolgt per Akklamation oder Abstimmung. Es ist davon auszugehen, dass der GCM im Konsens angenommen wird. Eine Abstimmung ist nicht zu erwarten. Gemäss den Modalitäten für die Konferenz (Rule 33) kann jedoch jeder Staat Änderungsvorschläge einbringen und dazu eine Abstimmung verlangen. Rule 35 der Modalitäten sieht zwei unterschiedliche Quoren vor: zwei Drittel, wenn es um „matters of substance“ geht, sowie eine einfache Mehrheit bei „matters of procedure“. Bei Abstimmungen verfügt jeder Staat über eine Stimme. Wichtig festzuhalten ist, dass keine Unterzeichnung des GCM erfolgt, da es sich dabei nicht um ein Übereinkommen handelt, sondern um eine politische Absichtserklärung.

Die grosse Mehrheit der europäischen Staaten wird an der Konferenz teilnehmen, wobei viele Staaten noch nicht über das Vertretungsniveau entschieden haben. Von den westeuropäischen Staaten haben insbesondere unsere Nachbarstaaten Österreich und die Schweiz eine Nicht-Teilnahme kommuniziert. Die Schweiz wird an der Konferenz von Marrakesch nicht teilnehmen, da der Bundesrat den Ausgang der parlamentarischen Debatte zum Pakt abwartet, bevor er endgültig entscheidet. Der Bundesrat hält an seiner Einschätzung, dass der GCM den Interessen der Schweiz entspricht, grundsätzlich fest.

*b. Annahme des GCM im Rahmen der UNO-Generalversammlung*

Aus prozeduralen Gründen wird der GCM nach der Konferenz in Marrakesch noch durch die UNO-Generalversammlung in New York mit einer Resolution angenommen („indossiert“). Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass eine Abstimmung verlangt wird, so dass sich alle UNO-Mitgliedsstaaten zum GCM positionieren müssen. Bei einer Abstimmung können die UNO-

Mitgliedsstaaten grundsätzlich mit Ja, mit Nein oder mit Enthaltung stimmen. Nach dem aktuellen Kenntnisstand ist mit einer sehr geringen Anzahl Nein-Stimmen zu rechnen (z.B. USA). Auch Staaten, die den GCM nicht unterstützen, werden ihre Haltung in der Regel durch eine Enthaltung zum Ausdruck bringen. Österreich hat ein entsprechendes Vorgehen bereits angekündigt. Mit einer Enthaltung wird also de facto zum Ausdruck gebracht, dass der GCM nicht unterstützt wird. Eine Unterstützung wird durch eine Ja Stimme bekundet. Es ist nicht unmöglich, dass Staaten ihre Position in der Zukunft ändern und sich – trotz einer Nein-Stimme oder einer Enthaltung in der Abstimmung – später öffentlich zum GCM bekennen oder – trotz einer Ja-Stimme – ihr Bekenntnis öffentlich widerrufen. Über das liechtensteinische Stimmverhalten bei einer Abstimmung hat die Regierung noch keine Entscheidung gefällt.

Das Datum der Verabschiedung des GCM durch die UNO-Generalversammlung steht derzeit noch nicht fest. Die Abstimmung könnte aber bereits in der Woche vom 17. Dezember 2018 stattfinden.

## **2. RECHTLICHE EINORDNUNG DES UNO-MIGRATIONSPAKTES**

### **2.1 Ausgangslage und Abgrenzung**

Wie vorab bereits erwähnt, wurde parallel zum GCM eine Globale Übereinkunft über Flüchtlinge (Global Compact on Refugees, GCR) erarbeitet. Die Federführung hatte hier das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), in Konsultation mit den UNO-Mitgliedstaaten. Dieser ist jedoch gesondert vom GCM zu betrachten. „Flüchtling“ ist ein klar definierter Begriff: Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politi-

schen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.

Der GCM und der GCR sind somit strikt voneinander zu unterscheiden. In Punkt 4. des GCM heisst es: *Flüchtlinge und Migranten 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. Der vorliegende Globale Pakt bezieht sich auf Migranten und stellt einen Kooperationsrahmen zur Migration in allen ihren Dimensionen dar.* Für Flüchtlinge und Migranten gelten somit unterschiedliche Rechtsrahmen und Erstere sind nicht Gegenstand des GCM.

Die Federführung bei der Ausarbeitung des GCR lag beim UNHCR. Liechtenstein verfolgte die Verhandlungen, nahm aber nicht aktiv daran teil. Der Text des GCR wurde am 13. November 2018 im dritten Ausschuss der UNO-Generalversammlung verabschiedet. 173 Staaten, darunter Liechtenstein und sämtliche EU-Mitgliedsstaaten, haben zugestimmt. Einzig die USA haben dagegen gestimmt. Der GCR muss noch von der UNO-Generalversammlung angenommen werden.

## **2.2 Rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen**

Punkt 7 des GCM bestimmt: *Dieser Globale Pakt stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar, der auf den Verpflichtungen aufbaut, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben. In der Erkenntnis, dass die Migrationsproblematik von keinem Staat allein bewältigt werden kann, fördert er die internationale Zusam-*

*menarbeit zwischen allen relevanten Akteuren im Bereich der Migration und wahrt die Souveränität der Staaten und ihre völkerrechtlichen Pflichten.*

Mit dem GCM wird schon mangels Rechtsverbindlichkeit kein (neues) Recht geschaffen. Bestehendes Völkerrecht, wie z.B. die UNO-Pakte I (soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, LGBl. 1999 Nr. 57) und II (bürgerliche und politische Rechte, LGBl. 1999 Nr. 58), werden nicht erweitert. Der GCM verweist lediglich auf bereits geltendes Völkerrecht (siehe Punkte 1 und 2 des GCM) und unterstreicht ausdrücklich, dass die Souveränität der Staaten in aufenthaltsrechtlichen Fragen (Punkt 15 Bst. c) gewahrt bleibt.

### **2.3 Stellung des UN-Migrationspaktes im Völkerrecht**

In Punkt 7 des finalen GCM-Entwurfs wird festgehalten, dass der GCM einen rechtlich nicht verbindlichen Kooperationsrahmen zwischen den Staaten schaffen soll. Als Kooperationsrahmen ohne rechtliche Bindungswirkung kann der GCM als „soft law“ qualifiziert werden. Demnach geht mit der Verabschiedung des GCM keine neue völkerrechtliche Verpflichtung einher.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass jedes der 23 Ziele des GCM mit der Formulierung „We commit“ („Wir verpflichten uns“) beginnt. Diese Formulierung ist nicht mit einer harten, völkerrechtlichen Verpflichtung gleichzusetzen. Sie ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass sich die Staaten grundsätzlich zu den Zielen bzw. der darin vorgegebenen Stossrichtung bekennen und auf ihre Umsetzung hinarbeiten. Damit ist auch gesagt, dass die Staaten über einen grossen Spielraum bei der Umsetzung der Ziele verfügen. Sie entscheiden, welche Ziele überhaupt und wie umgesetzt werden.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass auch rechtlich unverbindliche Instrumente unter bestimmten Voraussetzungen zur Entstehung von Völkerrecht beitragen können. So könnten sich ausgewählte Prinzipien des GCM zu Völkergewohnheits-

recht entwickeln. Die Hürden für eine derartige Normentstehung sind allerdings hoch. Völkergewohnheitsrecht kann durch eine allgemeine, einheitliche und dauernde Übung der Völkerrechtssubjekte (Staaten) bei gleichzeitigem Vorhandensein einer entsprechenden Rechtsüberzeugung entstehen – dieser Prozess erstreckt sich über viele Jahre.

Im Falle des GCM würde dies bedeuten, dass eine repräsentative Anzahl Staaten aus unterschiedlichen Regionen, mit unterschiedlichen Kulturen und politischen Systemen, inklusive der besonders betroffenen oder interessierten Staaten, bestimmte Ziele des GCM über einen längeren Zeitraum hinweg einheitlich umsetzt und dies mit der Überzeugung tut, hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Entsteht Völkergewohnheitsrecht, bindet es auch jene Staaten, die nicht an der Staatenpraxis beteiligt waren, es sei denn ein Staat opponiert ausdrücklich, frühzeitig und andauernd gegen die allgemeine Praxis.

In Anbetracht der Bedeutung der rechtlichen Unverbindlichkeit des GCM für die aktive Teilnahme vieler Staaten an dessen Verhandlung ist es unwahrscheinlich, dass sich auf der Grundlage des GCM Völkergewohnheitsrecht entwickeln wird. Punkt 7 des GCM-Textes, wonach der Pakt rechtlich nicht bindend ist, sowie der Verlauf der Verhandlungen lassen nicht darauf schliessen, dass in Bezug auf die im GCM vorgesehene Migrationspolitik eine allgemeine Staatenpraxis auf der Basis einer Rechtsüberzeugung entstehen könnte. Es ist auch davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der Staaten bei der Verabschiedung des GCM in Marrakesch den völkerrechtlich unverbindlichen Charakter des Dokumentes ausdrücklich betonen wird. Auch die Entstehung regionalen Völkergewohnheitsrechts in Europa ist sehr unwahrscheinlich, da derzeit keine Staaten bekannt sind, welche Interesse an einem verbindlichen Rechtsinstrument zur Regulierung globaler Migration äussern.

Durch eine Unterstützung des GCM und eine konstante Teilnahme am multilateralen Diskurs könnte Liechtenstein den Implementierungsprozess aktiv mitgestalten und konstant darauf hinweisen, dass es den GCM als rechtlich unverbindlich erachtet.

## **2.4 Nationale Souveränität**

Punkt 15 des GCM zählt die übergreifenden und interdependenten Leitprinzipien auf, auf denen der Globale Pakt beruht: Der Mensch im Mittelpunkt, Internationale Zusammenarbeit, Nationale Souveränität, Rechtsstaatlichkeit und ordnungsgemässe Verfahren, Nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Geschlechtersensibilität, Kindergerechtigkeit, Gesamtregierungsansatz und Alle Teile der Gesellschaft umfassender Ansatz.

Punkt 15 Bst. b GCM lautet: *Internationale Zusammenarbeit. Der Globale Pakt ist ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen, der anerkennt, dass Migration von keinem Staat allein gesteuert werden kann, da das Phänomen von Natur aus grenzüberschreitend ist und somit Zusammenarbeit und Dialog auf internationaler, regionaler und bilateraler Ebene erfordert. Die Autorität des Paktes beruht auf seinem Konsenscharakter, seiner Glaubwürdigkeit, seiner kollektiven Trägerschaft und seiner gemeinsamen Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung.*

Punkt 15 Bst. c GCM bestimmt sodann ausdrücklich die nationale Souveränität: *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.*

Die Wahrung nationaler Souveränität ist somit eines der Leitprinzipien des Globalen Paktes. Nationale Hoheitsrechte werden weder eingeschränkt noch übertragen. Aufgrund seines Charakters als nicht rechtsverbindlicher Kooperationsrahmen begründet der Globale Pakt keine rechtlichen Verpflichtungen.

## **2.5 Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung**

Der GCM enthält ein eigenes Kapitel über die Umsetzung und über die Weiterverfolgung und Überprüfung. Der Überprüfungsmechanismus soll dazu beitragen, dass die Staaten Aktivitäten zur Zielverwirklichung entwickeln. Dem politischen Bekenntnis zum GCM sollen auch Taten folgen. Dies gilt in besonderem Masse für Staaten, die anders als Liechtenstein, heute die meisten Ziele noch nicht erfüllen.

Die Umsetzung und Überprüfung werden in den Punkten 40 bis 54 geregelt.

Punkt 41 des Paktes betont, dass die Umsetzung *unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten* erfolgen kann. Die Überprüfung erfolgt durch einen *von den Staaten gelenkten Ansatz*. Den Staaten wird nahegelegt, *ambitionierte nationale Strategien zur Umsetzung des Globalen Paktes zu entwickeln und die Fortschritte auf nationaler Ebene regelmässig und auf inklusive Weise zu überprüfen* (Punkt 53).

Punkt 48 zur Überprüfung bestimmt: *Wir werden den Stand der Umsetzung des Globalen Paktes auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene im Rahmen der Vereinten Nationen mittels eines von den Staaten gelenkten Ansatzes und unter Beteiligung aller relevanten Interessenträger überprüfen. Zur Weiter-*



*verfolgung und Überprüfung vereinbaren wir zwischenstaatliche Maßnahmen, die uns bei der Erfüllung unserer Ziele und Verpflichtungen unterstützen werden.*

*Punkt 53 lautet: Wir legen allen Mitgliedstaaten nahe, so bald wie möglich ambitionierte nationale Strategien zur Umsetzung des Globalen Paktes zu entwickeln und die Fortschritte auf nationaler Ebene regelmäßig und auf inklusive Weise zu überprüfen, beispielsweise durch die freiwillige Ausarbeitung und Anwendung eines nationalen Umsetzungsplans. Diese Überprüfungen sollten sich auf Beiträge aller relevanten Interessenträger sowie von Parlamenten und lokalen Behörden stützen und als effektive Informationsgrundlage für die am Überprüfungsforum Internationale Migration und anderen relevanten Foren teilnehmenden Mitgliedstaaten dienen.*

Das „International Migration Review Forum“ fungiert als die primäre zwischenstaatliche globale Plattform zum Austausch über Fortschritte bei der Umsetzung des Globalen Paktes (Punkt 49 Bst. b GCM). Das Überprüfungsforum findet ab dem Jahr 2022 alle vier Jahre statt und erörtert die generelle Umsetzung auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene. Aufgrund des Überprüfungsforums wird eine zwischenstaatlich vereinbarte Fortschrittserklärung verabschiedet (Punkt 49), die vom hochrangigen politischen Forum über nachhaltige Entwicklung berücksichtigt werden kann (Punkt 49 des GCM). Eine Prüfung der Situation in einzelnen Staaten findet hingegen nicht statt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Fortschritte auf globaler Ebene werden, wie ausgeführt, im „International Migration Review Forum“ alle vier Jahre diskutiert werden. Daneben soll der Fortschritt in regionalen Gremien, wie etwa der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), überprüft werden und die Erkenntnisse an das Internationale Migration Review Forum weitergeleitet werden. Dieser Prozess ist jedoch freiwillig. Aus dem GCM ergibt sich keine Verpflichtung zur Berichterstattung. Liechtenstein hat in den Verhandlungen die Position eingenommen und vertreten, dass keine neuen Berichterstattungsmechanismen geschaffen werden.

## 2.6 Anforderungen an Migranten in Liechtenstein

Wie vorgängig ausgeführt, beginnt jedes der 23 Ziele mit den Worten „we commit“ und enthält der Pakt selbst Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung. Auf der anderen Seite wird die nationale Souveränität ausdrücklich als Leitprinzip festgehalten. Im Bereich der Migration gibt es nicht nur Pflichten der Staaten, sondern auch Pflichten der Migranten. Diese sind jedoch nicht Inhalt des Migrationspaktes sondern des jeweiligen nationalen Rechts. Liechtenstein beschäftigt sich schon seit vielen Jahren mit der Migration und die entsprechenden Regelungen sind vom Gesetzgeber insbesondere im Ausländergesetz (AuG) und im Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) normiert.

Das Ausländergesetz gilt für Ausländer, soweit sie weder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR-Mitgliedstaat) noch der Schweiz sind. Auf Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR-Staatsangehörige) oder der Schweiz (Schweizer Staatsangehörige) findet das Personenfreizügigkeitsgesetz Anwendung.

Die liechtensteinische Integrationspolitik verfolgt den Grundsatz des Forderns und Förderns, was sich bereits aus Art. 1 AuG ergibt. Dabei wird auf eine möglichst rasche Integration von Ausländern in die Gesellschaft abgezielt, wobei dem Erwerb der deutschen Sprache eine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Eine erfolgreiche Integration setzt die Integrationsbereitschaft der Ausländer, aber auch die Offenheit der liechtensteinischen Bevölkerung voraus.

Ziel der Integration ist das Zusammenleben der liechtensteinischen und ausländischen Bevölkerung auf der Grundlage der Werte der Verfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz (Art. 6 Abs. 1 AuG). Die Integration soll rechtmässig und längerfristig anwesenden Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben (Art. 6 Abs. 2 AuG). Sie

setzt sowohl den entsprechenden Willen und das Bemühen der Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der liechtensteinischen Bevölkerung voraus (Art. 6 Abs. 3 AuG). Im Weiteren sind Ausländer verpflichtet, sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in Liechtenstein auseinanderzusetzen und insbesondere die deutsche Sprache in Wort und Schrift zu erlernen (Art. 6 Abs. 4 AuG).

Bereits bei der Zulassung von erwerbstätigen Ausländern sind die Chancen für eine nachhaltige Integration in die Arbeitswelt und die Gesellschaft ausschlaggebend (vgl. Art. 5 Abs. 1 AuG sowie Art. 13 Abs. 1 Bst. e AuG). Auch beim Familiennachzug wird gefordert, dass der nachgezogene Ehegatte bereits vor der Erteilung der Bewilligung einfache Kenntnisse der deutschen Sprache besitzt, um eine möglichst rasche Integration zu ermöglichen (Art. 33 Abs. 1 Bst. c AuG).

Das Ausländer- und Passamt schliesst mit Ausländern, die weder aus der EU noch der Schweiz stammen (Ausländer aus Drittstaaten) bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung eine Integrationsvereinbarung in deutscher Sprache ab (Art. 41 Abs. 1 AuG). Zweck der Integrationsvereinbarung ist der Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache und von Grundkenntnissen der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins (Art. 41 Abs. 2 AuG). Ehegatten oder eingetragene Partner, denen im Rahmen des Familiennachzugs eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde, sollen binnen zwei Jahren die deutsche Sprache in Wort und Schrift erlernen (Art. 41 Abs. 3 AuG). So ist auch in Art. 7 der Ausländer- Integrations-Verordnung (AIV) für alle Ausländer, die zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet sind, festgehalten, dass diese innerhalb der ersten beiden Jahre ab Erteilung der Aufenthaltsbewilligung erkennbare Fortschritte nachzuweisen haben und binnen fünf Jahren das Sprachniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreicht werden muss. Auch kann in der Integrationsvereinbarung die Verpflich-

tung zum Besuch eines Sprach- und Staatskundekurses festgehalten werden (Art. 41 Abs. 4 AuG). Die Regierung hat dies in Art. 10 AIV dahingehend konkretisiert, dass dies eine Verpflichtung darstellt und der Erwerb von Grundkenntnissen der Rechtsordnung und des staatlichen Aufbaus Liechtensteins durch Vorlage des Zeugnisses über das Bestehen einer schriftlichen Staatskundeprüfung nachzuweisen ist.

Wird die Integrationsvereinbarung nicht eingehalten, kann das APA ein Gesuch um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ablehnen oder die Aufenthaltsbewilligung widerrufen (vgl. 26 Abs. 3 AuG sowie Art. 48 Abs. 1 Bst. f AuG).

Ausländern, die während der letzten fünf Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren, kann eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Ausländer müssen unter anderem eine Staatskundeprüfung bestanden haben und über die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, sich in einem gefestigten und Existenz sichernden Arbeitsverhältnis befinden oder über genügend finanzielle Mittel verfügen, sodass keine Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss, sie dürfen nicht innerhalb der letzten fünf Jahre wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden sein bzw. darf kein entsprechendes Strafverfahren bei der Staatsanwaltschaft oder bei Gericht anhängig sein, sie dürfen in den letzten zwei Jahren keine Sozialhilfe in Anspruch genommen haben und es darf kein Widerrufs- oder Ausweisungsgrund vorliegen.

Auch bei der Ermessensausübung der Regierung und des APA sind neben den öffentlichen Interessen des Landes und den persönlichen Verhältnissen der Grad der Integration des Ausländers zu berücksichtigen.

Zwar werden Ausländer nach dem PFZG nicht verpflichtet eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, aber es wird von ihnen gefordert, dass sie sich mit den

gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in Liechtenstein auseinandersetzen und insbesondere die deutsche Sprache in Wort und Schrift erlernen (Art. 5 Abs. 4 PFZG).

Neben der Integration bestehen weitere Verpflichtungen für Ausländer sowohl nach dem AuG als auch nach dem PFZG. So sind Ausländer unter anderem angehalten, sich in die geltende Ordnung einzufügen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht zu gefährden, andernfalls der Widerruf ihrer Bewilligung oder gar eine Ausweisung droht (vgl. insbesondere Art. 48 Abs. 1 Bst. c AuG sowie Art. 52 Abs. 1 Bst. c PFZG). Es bestehen auch Meldepflichten betreffend Wohnortwechsel (Art. 11 Abs. 3 AuG bzw. 7 Abs. 3 PFZG) und nicht zuletzt auch eine weitgehende Mitwirkungspflicht bei ausländerrechtlichen Verfahren (Art. 65 AuG bzw. 57 PFZG).

Darüber hinaus gelten je nach Zulassungsgrund, z.B. zur Erwerbstätigkeit oder zur erwerbslosen Wohnsitznahme, weitere Verpflichtungen für Ausländer für den Erhalt der jeweiligen Bewilligung.

Die vorgenannten Rahmenbedingungen werden durch den GCM nicht tangiert. Allerdings kann bei der Lektüre des GCM der Eindruck entstehen, als ob nur die Staaten Pflichten zu erfüllen hätten. Das ist jedoch nicht der Fall. Die nationale Gesetzgebung regelt auch die Pflichten der Migranten.

## **2.7 Rolle des Landtages**

Beim GCM handelt sich nicht um einen Staatsvertrag im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Landesverfassung. Zentrales Element des Staatsvertrags ist seine rechtliche Verbindlichkeit, das heisst der Wille der Vertragsparteien, eine rechtlich bindende Vereinbarung zu schliessen. In Ermangelung dieses Willens liegt kein Staatsvertrag vor. Damit ist auch gesagt, dass der GCM nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterliegt (Art. 66bis LV).

Durch den GCM wird lediglich ein Kooperationsrahmen geschaffen, mit welchem die Staaten auf multilateraler Ebene verstärkt zusammenarbeiten sollen, um Migration sicherer, geordneter und regulär auszugestalten. Der GCM ist als politische Absichtserklärung zu werten. Die Kompetenz, dem GCM zuzustimmen, liegt – unter der Wahrung der Hoheitsrechte des Landesfürsten – bei der Regierung.

Eine Beschlussfassung des Landtags über die Zustimmung würde der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung klar widersprechen. Der Landtag kann die Frage der Unterstützung des GCM natürlich diskutieren, die Regierung wird bei ihrer Entscheidung die Meinung des Landtages politisch berücksichtigen. Über eine Zustimmung entscheiden, kann der Landtag jedoch nicht.

## **2.8 Möglichkeiten Liechtensteins in Marrakesch und New York**

Der GCM stellt kein Übereinkommen dar. Es wird nichts unterzeichnet und es findet kein Ratifikationsprozess statt. Daher ist es auch nicht möglich, Vorbehalte im völkerrechtlichen Sinne zum GCM abzugeben, welche dann Bestandteil des Paktes wären.

Eine Teilnahme an der hochrangigen Konferenz in Marrakesch am 10./11. Dezember ist formal nicht mit einer endgültigen Positionierung zum GCM gleichzusetzen. An der Konferenz können die Staaten bzw. deren Vertreter ihr Bekenntnis zum GCM zum Ausdruck bringen. Gleichzeitig bietet die Konferenz die erste Gelegenheit für Regierungen bzw. deren Vertreter, ihre Interpretation des GCM darzulegen und zu erläutern, ob und wenn ja auf welche Weise sie einzelne Ziele des GCM umzusetzen gedenken.

In Marrakesch kann somit jeder Staat eine Erklärung abgeben. In dieser kann jeder Staat kundtun, wie er gedenkt, den GCM umzusetzen und wie man einzelne Ziele interpretiert (rechtlich unverbindlich, nicht lückenlose Umsetzung etc.).

Diese Aussagen werden einerseits protokolliert und gehen in die „Records“ der UNO ein. Andererseits können die Erklärungen auch schriftlich beim Sekretariat eingereicht werden. Diese Vorgänge sind im Hinblick auf die mögliche, aber unwahrscheinliche, Herausbildung von künftigen, bindenden Standards oder allenfalls Völkergewohnheitsrecht von Bedeutung. Falls irgendwelche UNO- oder Europarats-Gremien und allenfalls gar der EGMR einmal auf den GCM Bezug nehmen und Staaten gegenüber Empfehlungen aussprechen möchten, können diese auf die Records verweisen.

Nach der Beendigung der Konferenz in Marrakesch wird der GCM von der Generalversammlung in New York angenommen („indossiert“). Im Rahmen dieser Abstimmung können die Staaten ihre abschliessende inhaltliche Positionierung zum GCM im Rahmen einer Wortmeldung abgeben. Auch dies wird in die entsprechenden Records Eingang finden. Es ist davon auszugehen, dass einer der Staaten (allen voran die USA) eine Abstimmung verlangen wird. Diese Abstimmung könnte bereits in der Woche von 17. Dezember 2018 in der Generalversammlung stattfinden. Falls es, wie erwartet, zu einer Abstimmung kommt, werden alle Staaten entweder mit Ja, mit Nein oder mit Enthaltung stimmen. Dabei ist zu erwarten, dass es zu einer sehr geringen Anzahl von Nein-Stimmen kommen wird. Auch Staaten, die nicht in Marrakesch teilnehmen werden, haben bereits deutlich gemacht, dass sie ihre Vorbehalte durch eine Stimmenthaltung zum Ausdruck bringen werden (z.B. Österreich), so dass eine Enthaltung als Ablehnung des GCM interpretiert werden dürfte. Von der Schweiz liegt noch keine Äusserung zum Abstimmungsverhalten in New York vor.

Entscheidend für die inhaltliche Positionierung Liechtensteins sind die vorgenommene inhaltliche Analyse des GCM aufgrund der eigenen innen- und ausenpolitischen Gegebenheiten wie auch die Berücksichtigung der Positionierung der Nachbarstaaten und weiterer gleichgesinnter Staaten.

### **3. REGULÄRE UND IRREGULÄRE MIGRATION IM BESONDEREN**

#### **3.1 Ausgangslage**

Wie bereits vorgängig erwähnt, beinhaltet das im Jahr 2017 erteilte Verhandlungsmandat unter anderem die innenpolitisch wesentliche Position, dass die klare Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migranten von Bedeutung sein soll. In dieser Hinsicht ist das Verhandlungsergebnis positiv zu bewerten: Eine der Hauptzielsetzungen des GCM besteht darin, irreguläre Migration und die Faktoren, die dazu führen, zu reduzieren.

Aufgrund des Migrationsdruckes auf Europa wird das Wort Migration verständlicherweise oft mit irregulärer Migration gleichgesetzt. Im Folgenden wird auf die Unterscheidung von regulärer und irregulärer Migration eingegangen.

#### **3.2 Reguläre Migration**

Die regulären Migrationswege nach Liechtenstein sind im PFZG und dem AuG geregelt. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die in Art. 28 EWRA (Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum) gewährleistete Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Liechtenstein nicht vollumfänglich gilt. Gemäss dem Beschluss Nr. 191/1999 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, dürfen sich Staatsangehörige eines EWR-Mitgliedstaates nur mit Genehmigung der Behörden Liechtensteins in Liechtenstein niederlassen (Art. 1 Abschnitt I Abs. 1). Die Zahl der jährlichen selbständigen Aufenthaltsgenehmigungen für Staatsangehörige der EWR-Mitgliedstaaten für Aufenthalte mit oder ohne Erwerbstätigkeit ist kontingentiert. Für Schweizer Staatsangehörige sind diesbezüglich der Rahmenvertrag sowie die darauf gestützten Vereinbarungen zu beachten.



Das Asylgesetz (AsylG) ist nur insoweit relevant, wie es den Aufenthalt von Personen regelt, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, insbesondere vorläufig Aufgenommene.

Mit dem GCM entstehen keine neuen Verpflichtungen bzw. ist damit kein Revisionsbedarf der vorgenannten Gesetzgebung verbunden. Liechtenstein kann die Zuwanderung weiterhin eigenständig steuern, denn die nationale Souveränität ist eines der zentralen Leitprinzipien des GCM.

### **3.3 Irreguläre Migration**

Irreguläre Migration erfolgt in Liechtenstein vor allem im Bereich des Asylwesens, indem unzulässige oder unbegründete Asylgesuche gestellt werden. In diesem Bereich hat Liechtenstein in den vergangenen Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die Asylverfahren so rasch, wie es eine rechtsstaatliche Entscheidungsfindung erlaubt, auszugestalten und somit den irregulären Aufenthalt in Liechtenstein so kurz wie möglich zu halten.

Mit den Revisionen des Asylgesetzes in den Jahren 2016 und 2018 wurden wirkungsvolle Bestimmungen und Verfahren eingeführt, um einen Missbrauch des liechtensteinischen Asylsystems für asylfremde Zwecke zu verhindern. Dies ist insbesondere die Einführung des Unzulässigkeitsverfahrens für Gesuchsteller aus sicheren Heimat- und Herkunftsstaaten sowie für Personen, die lediglich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen ein Asylgesuch in Liechtenstein stellen. Darüber hinaus wurden diverse Verfahrensbeschleunigungen sowohl im erstinstanzlichen Verfahren als auch im ordentlichen und ausserordentlichen Beschwerdeverfahren erzielt, die die Verfahrensdauer bei Unzulässigkeit eines Asylgesuches möglichst kurz halten.

Zudem wurden im Ausländergesetz (AuG) sowohl für abgelehnte Asylsuchende als auch für illegal aufhältige Ausländer die Bestimmungen zu den Zwangsmass-

nahmen ausgeweitet, in dem zusätzliche Haftgründe aufgenommen und Haftfristen verlängert wurden. Daneben wurde eine eigene Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) geschaffen. Die Regierung hat bereits in ihrem Regierungsprogramm festgehalten, dass die Sicherheit der liechtensteinischen Bevölkerung auf einem hohen Niveau gewährleistet bleibt und gegen Asylmissbrauch konsequent vorgegangen wird (vgl. Regierungsprogramm 2017-2021, S. 11, 13).

Ziel vieler Verhandlungsteilnehmer, darunter auch Liechtenstein, war es, Migration, die auf irreguläre Weise geschieht, durch verbesserte internationale Zusammenarbeit zu begrenzen respektive ihr zu begegnen. Für einen Kleinstaat wie Liechtenstein ist die regionale und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Migrationspolitik von grosser Bedeutung, da wir auf die zwischenstaatliche Kooperation angewiesen sind.

Mit einer Zustimmung zum GCM wird betont, dass ein verbessertes Migrationsmanagement nur durch eine Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft erreicht werden kann.

Punkt 12 des GCM bestimmt: *Dieser Globale Pakt hat das Ziel, die nachteiligen Triebkräfte und strukturellen Faktoren zu minimieren, die Menschen daran hindern, in ihren Herkunftsländern eine nachhaltige Existenzgrundlage aufzubauen und aufrechtzuerhalten, und die sie dazu veranlassen, anderswo nach einer besseren Zukunft zu suchen. Er beabsichtigt, die Risiken und prekären Situationen, denen Migranten in verschiedenen Phasen der Migration ausgesetzt sind, zu mindern, indem ihre Menschenrechte geachtet, geschützt und gewährleistet werden und ihnen Fürsorge und Unterstützung zukommen. Mit dem Pakt wird versucht, legitimen Anliegen von Gemeinschaften Rechnung zu tragen und gleichzeitig anzuerkennen, dass Gesellschaften demografische, wirtschaftliche, soziale und umweltbedingte Veränderungen unterschiedlichen Ausmaßes durchlaufen,*

*die sich auf die Migration auswirken und aus ihr resultieren können. Er soll förderliche Bedingungen schaffen, die es allen Migranten ermöglichen, unsere Gesellschaften durch ihre menschlichen, wirtschaftlichen und sozialen Fähigkeiten zu bereichern und so besser zu einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene beizutragen.*

Damit zusammenhängend wird in Punkt 13 ausgeführt: *In gemeinsamer Arbeit müssen wir die Bedingungen schaffen, die es den Gemeinschaften und den einzelnen Menschen ermöglichen, in ihren eigenen Ländern in Sicherheit und Würde zu leben.*

Diverse Ziele knüpfen an dieses als „gemeinsame Verantwortung“ definierte Leitprinzip an: Ziel 2: Minimierung nachteiliger Triebkräfte und struktureller Faktoren, die Menschen dazu bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen; Ziel 4: Sicherstellung, dass alle Migranten über den Nachweis einer rechtlichen Identität und ausreichende Dokumente verfügen; Ziel 9: Verstärkung der grenzübergreifenden Bekämpfung der Schleusung von Migranten; Ziel 10: Prävention, Bekämpfung und Beseitigung von Menschenhandel im Kontext der internationalen Migration; Ziel 11: Integriertes, sicheres und koordiniertes Grenzmanagement und Ziel 21: Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration.

Eine Wahrung nationaler Interessen in der Migrationspolitik ist in verschiedener Hinsicht nur in Zusammenarbeit mit anderen Staaten möglich, insbesondere hinsichtlich der Rückführung von Migranten und dem Schutz von Migranten vor Ort.

Liechtenstein profitiert davon, wenn Herkunfts- und Transitstaaten ihre Migrationsgouvernanz verbessern, indem sie beispielsweise ihre Grenzen besser schützen, die Integration von Migranten verstärkt fördern oder die Menschenrechte von Migranten umfassender einhalten. Heute besitzen Migranten in vielen Län-

dern nur sehr rudimentäre Rechte. Die gemeinsamen Standards des GCM können die Situation dieser Migranten verbessern.

Die Bekämpfung der Ursachen von Migration, die der GCM anstrebt, kann die irreguläre Migration nach Europa und damit auch nach Liechtenstein reduzieren.

Wie wichtig grundsätzlich internationale Übereinkommen sind, kann anhand der Dublin-III-Verordnung als Beispiel aufgezeigt werden: Würde Liechtenstein die Dublin-III-Verordnung nicht anwenden, könnten Personen, die in einem Vertragsstaat bereits ein Asylgesuch gestellt haben, nicht ohne zusätzliches Abkommen mit dem entsprechenden Vertragsstaat zurückgeführt werden. Liechtenstein wäre dann mit massiv mehr Asylgesuchen konfrontiert als heute. Auf Grundlage des GCM sollten Rückführungsabkommen einfacher und vermehrt möglich sein, was zweifellos im Interesse Liechtensteins liegt.

#### **4. ANALYSE DER EINZELNEN ZIELE**

Die 23 Ziele des GCM betreffen verschiedene Bereiche des Staates bzw. der Landesverwaltung. Unter Einbezug der einzelnen betroffenen Amtsstellen wurden die Ziele auch im Hinblick auf die konkrete Umsetzungspraxis analysiert. Die Analyse ergibt, dass die Zielsetzungen des GCM in Liechtenstein bereits weitestgehend umgesetzt sind. Da Liechtenstein jedoch bei einer allfälligen politischen Zustimmung zum GCM keine lückenlose Umsetzung aller Ziele anstreben würde, wird im Folgenden auch festgehalten, welche Erklärungen bei einer Zustimmung Liechtensteins zum GCM abgegeben würden. Hierbei ist zwischen der allgemeinen Erklärung, keine lückenlose Umsetzung des GCM anzustreben und separaten Erklärungen zu unterscheiden.

##### **Ziel 1: Erhebung und Nutzung korrekter und aufgeschlüsselter Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Fakten beruht**

Das Amt für Statistik publiziert regelmässig Daten und Statistiken, welche einen Überblick zur Situation von Migranten in Liechtenstein bieten. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Publikationen (nicht abschliessend):

- Migrationsstatistik;
- Bevölkerungsstatistik;
- Volkszählung;
- Bildungsstatistik;
- Beschäftigungsstatistik;
- Arbeitslosenstatistik;
- Lohnstatistik.

Demnach steht also bereits eine Vielzahl von Daten zur Verfügung, um die Situation von Migranten im Inland zu beurteilen und die Migrationspolitik entsprechend zu steuern.

Einen zentralen Bestandteil der Migrationspolitik stellt die Integration dar. Die Regierung hat in diesem Jahr eine Arbeitsgruppe „Integrationsstrategie“ eingesetzt, welche unter der Leitung des Ministeriums für Gesellschaft damit beauftragt wurde, die Integrationsstrategie den aktuellen Herausforderungen anzupassen und zu aktualisieren sowie einen Massnahmenplan zu deren Umsetzung zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, die aktualisierte Integrationsstrategie auf Basis einer wissenschaftlichen Studie zu erstellen, die vertiefte Analysen zum Stand der Integration in Liechtenstein erlaubt und die Handlungsempfehlungen aufzeigt.

Viele der in Ziel 1 definierten Massnahmen werden durch die Arbeitsgruppe Integrationsstrategie respektive mit der von ihr aktualisierten Integrationsstrategie erfüllt werden.

## **Ziel 2: Minimierung der negativen Auslöser und strukturellen Faktoren, die Menschen zum Verlassen ihres Herkunftslandes veranlassen**

Mit der Verabschiedung der SDG-Strategie hat Liechtenstein ein klares Signal gesetzt, dass es der nachhaltigen Entwicklung eine hohe Bedeutung beimisst und die SDGs im In- und Ausland umsetzen möchte. Sowohl national wie auch international unternimmt Liechtenstein bereits viel in diesem Bereich.

Eine sichere, geordnete und reguläre Migration ist wichtiger Bestandteil der nachhaltigen Entwicklung des Staates, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Damit geht einher, dass Migration freiwillig und nicht erzwungen sein sollte. Eliminiert werden sollten möglichst diejenigen Faktoren, welche Menschen dazu zwingen, ihre Heimat zu verlassen.

Hierzu zählen insbesondere Hunger, Armut, Perspektivlosigkeit, Konflikte, Naturkatastrophen sowie (weitere) Folgen des Klimawandels.

Die Gefahr, dass Menschen aufgrund von Naturgefahren aus Liechtenstein auswandern müssen, ist als gering zu betrachten. In Liechtenstein kann davon ausgegangen werden, dass ein hoher Standard beim Bevölkerungsschutz gegeben ist. Für den Umgang mit Katastrophenfällen ist Liechtenstein gut gewappnet, es bestehen zudem mit der Schweiz und mit Österreich jeweils bilaterale Abkommen bezüglich der Zusammenarbeit in Katastrophenfällen und schweren Unglücksfällen (CH: LGBl. 2006 Nr. 205; AT: LGBl. 1996 Nr. 26). Vorbeugende Massnahmen sind Teil dieser Abkommen. Auch in Bezug auf die Anpassung an die Gefahren des Klimawandels wurde im Juni 2018 eine Klimaanpassungsstrategie der Regierung veröffentlicht.

Auch aussenpolitisch leistet Liechtenstein einen substanziellen Beitrag zur Lindering des Migrationsdrucks. Im Rahmen der IHZE werden mit jährlich 22.5 Millionen Franken insbesondere die Bildung, die Ernährungssicherheit, die Rechtsstaatlichkeit sowie die Menschenrechte in Entwicklungsländern gefördert. 2.6 Millionen Franken werden spezifisch für die Internationale Flüchtlings- und Migrationshilfe aufgewendet, welche im Rahmen der Umsetzung des GCM besonders zum Tragen kommen.

Dieses Ziel kann somit als umgesetzt betrachtet werden.

### **Ziel 3: Bereitstellung korrekter und zeitnaher Informationen in allen Phasen der Migration**

Liechtenstein verfügt über einen funktionierenden Rechtsstaat. Dazu gehört insbesondere die Kundmachung aller Rechtsvorschriften im Amtsblatt (Kundmachungsgesetz, LGBl. 1985 Nr. 41). Alle Rechtsvorschriften werden unter [www.gesetze.li](http://www.gesetze.li) publiziert. Über die Webseite des Ausländer- und Passamtes

([www.apa.llv.li](http://www.apa.llv.li)) können sich alle Migranten über die Erfordernisse und Schritte zum Erlangen einer ausländerrechtlichen Bewilligung, inklusive Familiennachzug, informieren. Somit sind die Informationen für eine reguläre Migration verfügbar und jederzeit abrufbar. Weitere Informationen über Beiträge und Dienstleistungen finden sich auf den Internetseiten anderer Ämter. Daher sind die Informationen zur Migration jederzeit korrekt, transparent und für jeden abrufbar.

Zur Frage, ob dieses Ziel – obwohl nicht explizit erwähnt – durch das Angebot der Informationen in englischer Sprache noch besser erreicht werden kann, ist Folgendes zu beachten: Der Initial- und Unterhaltsaufwand, alle migrationsrelevanten Informationen zweisprachig anzubieten ist beträchtlich, v.a. wenn dieser Aufwand ins Verhältnis zu einer anzahlmässig äusserst kleinen Zielgruppe gesetzt wird. Zudem steht der Ausbau des Fremdsprachenangebots in gewissem Widerspruch zu den gesetzlich vorgeschriebenen Integrationszielen, die das Erlernen der deutschen Sprache in Wort und Schrift fördern und fordern.

Reguläre MigrantInnen, die in Liechtenstein eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, haben beim APA eine Ansprechperson (Integrationsbeauftragte) und können dort auch entsprechende Informationen erhalten. Gemeinden stellen zudem bei der Anmeldung ausführliche Informationsmaterialien zu diversen Dienstleistungen sowie dem Freizeit- und Vereinsangebot zur Verfügung. Diverse liechtensteinische Unternehmen bieten zudem Mentorensysteme für neue MitarbeiterInnen, Netzwerktreffen für Familien, Freizeit- und Sportangebote, Wohnungs- und Schulsuchhilfe, finanzielle Unterstützung für Sprachkurse sowie Kulturtage und sogenannte Language Lunches an.

In Bezug auf Neuankömmlinge sollen die Staaten „gezielte, geschlechtersensible, kindergerechte, barrierefreie und umfassende Informationen und rechtliche Beratung über ihre Rechte und Pflichten zur Verfügung stellen“ (Massnahme d). Dies sind umfangreiche Anforderungen an die zur Verfügung zu stellenden In-



formationen, wobei namentlich die „Barrierefreiheit“ (z.B. der Zugang von Blinden zu Internetinhalten) in der Umsetzung äusserst aufwändig sein dürfte.

In Bezug auf die Prävention irregulärer Migration ist die korrekte Information von potenziellen Migranten über Chancen und Risiken der Migration ist auch Teil der IHZE. So werden in Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, Mazedonien und Armenien Projekte unterstützt, wo es um die Prävention irregulärer Migration mittels Informationskampagnen geht.

Mangels konsularischen und diplomatischen Vertretungen in Drittstaaten (ausser USA) wird die Massnahme nur schwer umsetzbar sein. Allerdings ist dies auch für Liechtenstein gar nicht von Bedeutung, da aufgrund der beschränkten Zulassung keine Informationskampagnen geplant und notwendig sind. Allfällige Fragen werden durch die schweizerischen Vertretungen vor Ort abgedeckt.

Das unter c genannte Ziel „entlang wichtiger Migrationsrouten offene und frei zugängliche Informationsstellen einrichten“ zu erwähnen, ist für Liechtenstein nicht relevant. Es gibt keine spezifischen Migrationsrouten durch Liechtenstein.

Das Ziel 3 wird somit von Liechtenstein weitgehend umgesetzt und diesem könnte zudem mit der Erklärung der nicht lückenlosen Umsetzung des GCM entsprechend Rechnung getragen werden.

#### **Ziel 4: Sicherstellung, dass alle Migranten über den Nachweis einer rechtlichen Identität und ausreichende Dokumente verfügen**

Ziel 4 betrifft insbesondere die rechtliche Identität von eigenen Staatsangehörigen. Jedes Neugeborene wird automatisch registriert und erhält Identitätsdokumente entsprechend der liechtensteinischen Dokumente der Eltern. Staatenlose unter 21-Jährige haben Anspruch auf das Landes- und Gemeindebürgerrecht, wenn sie im Inland geboren wurden und seit Geburt staatenlos sind und ein or-

dentlicher Wohnsitz von mindestens fünf Jahren nachgewiesen werden kann (Art. 5b des Bürgerrechtsgesetzes). Der Zugang zu Identitätsdokumenten ist klar im nationalen Recht geregelt, die notwendigen Schritte, um ein solches Dokument zu erlangen oder zu erneuern sind transparent online einsehbar.

Liechtensteinische Staatsangehörige können im Ausland jederzeit das lokale schweizerische Konsulat kontaktieren, an einigen Orten ist das österreichische Konsulat für liechtensteinische Staatsangehörige zuständig. Zudem steht liechtensteinischen Bürgern die Helpline des EDA zur Verfügung. Damit erfüllt Liechtenstein die Vorgaben dieses Ziels.

Dieses Ziel liegt darüber hinaus im Interesse Liechtensteins, da es Staaten dazu aufruft, die rechtliche Identität von eigenen Staatsangehörigen zu gewährleisten sowie diese mit gültigen Papieren auszustatten. Dies soll Situationen vermeiden, in denen Migranten ohne jegliche Papiere des Heimatstaates in Länder, wie beispielsweise Liechtenstein, einreisen und für Rückführungen die Ausstellung von Ersatzpapieren durch den Heimatstaat notwendig ist, was aktuell in einigen Staaten nicht gewährleistet ist.

Ziel 4 ist somit durch Liechtenstein einerseits national vollständig umgesetzt und liegt andererseits international im Interesse Liechtensteins.

#### **Ziel 5: Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilisierung der Zugangswege für eine reguläre Migration**

Die Staaten werden in Ziel 5 aufgefordert, die Erweiterung regulärer Migrationmöglichkeiten zu prüfen, u.a. mittels bilateraler und multilateraler Kooperationsprogramme sowie Arbeitnehmerfreizügigkeitsprogramme. Auch angeregt wird der vereinfachte Zugang zum Familiennachzug.

Liechtenstein hat unter anderem bereits Migrationspartnerschaften oder Visaerleichterungsabkommen mit gewissen Staaten abgeschlossen. Über die IHZE beteiligt sich Liechtenstein seit 2009 an der Migrationspartnerschaft Westbalkan der Schweiz. Liechtenstein nimmt an den Migrationspartnerschaften der Schweiz mit Bosnien und Herzegowina sowie dem Kosovo teil. Weitere Migrationspartnerschaften mit ausgewählten Staaten werden geprüft, wie z.B. aktuell mit Serbien. Damit verbunden werden kann jeweils auch ein Rückübernahmeabkommen, welches für beide Staaten vorteilhaft ist und irreguläre Migration verhindern soll.

Visaerleichterungsabkommen hat Liechtenstein mit der Russischen Föderation. Darüber hinaus ist Liechtenstein von diversen Visaabkommen der Schweiz miteingefasst.

In Bezug auf Massnahme i (Familiennachzug) wird am Status Quo der Voraussetzungen für den Familiennachzug bzw. die Familienzusammenführung in den verschiedenen Gesetzen festgehalten, da damit die öffentlichen Interessen Liechtensteins umfassend, verhältnismässig und nachhaltig gewahrt werden können. Dasselbe gilt hinsichtlich der Massnahmen g und h.

Zur Klärung der Interpretation dieses Ziels ist es somit angezeigt, dass Liechtenstein bei einer allfälligen Verabschiedung des GCM eine Erklärung abgibt, dass es dieses Ziel nicht so versteht, dass daraus ein Recht auf Migration oder die Pflicht zur Ausweitung von Migrationsmöglichkeiten abgeleitet werden können. Aus Sicht der Regierung besteht somit kein Handlungsbedarf in Bezug auf die nationale Gesetzgebung.

## **Ziel 6: Förderung einer fairen und ethisch vertretbaren Personalanwerbung und Gewährleistung der Bedingungen für eine menschenwürdige Arbeit**

In diesem und auch in anderen Zielen wird auf Standards und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verwiesen bzw. zu deren Ratifizierung aufgerufen. Liechtenstein ist kein ILO-Mitglied und kann somit keine ILO-Übereinkommen ratifizieren. Da die EU ILO-Mitglied ist, wird davon ausgegangen, dass die darin enthaltenen Arbeitsstandards jeweils über den EWR und nationale Gesetze erfüllt und umgesetzt werden. Es wurden einige Richtlinien und Verordnungen der EU in den EWR übernommen, mit welchen ILO-Standards umgesetzt werden.

In Bezug auf Personalanwerbung wird vom GCM u.a. eine verbesserte Gesetzgebung für ArbeitsvermittlerInnen gefordert. Diese unterliegen im Rahmen des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) und der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV) bereits strengen Vorgaben im Hinblick auf die Ausübung ihrer Tätigkeit. Bei entgeltlicher Vermittlung muss der Vermittler den Vertrag mit dem Stellensuchenden schriftlich abschliessen. Er muss darin seine Leistungen und die dafür geschuldete Vergütung angeben (Art. 9 AVG).

Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten, beispielsweise durch Zwangs- oder Kinderarbeit, werden in Liechtenstein nicht nur durch eine klare Gesetzgebung, beispielsweise im Hinblick auf Mindestalter oder Maximalarbeitszeiten, geregelt, auch gibt es klare Richtlinien bezüglich der Sanktionierung von entsprechenden Verletzungen (z.B. § 155 StGB Sachwucher bez. gewerbsmässige Ausbeutung). Aufgrund des monistischen Systems Liechtensteins sind zudem alle durch Liechtenstein ratifizierten relevanten internationalen Abkommen unmittelbar Teil der liechtensteinischen Rechtsordnung. Zudem werden ein Grossteil der Arbeitsplätze durch Sozialpartner überwacht, für die nicht kontrollierten Branchen besteht die Dreigliedrige Kommission zur Beobachtung des Arbeits-

marktes und für Entsendebetriebe hat das AVW eine durch das Entsendegesetz legitimierte Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionskompetenz.

Wenig Handlungsbedarf gibt es zudem im Bereich Lohnunterschiede zwischen MigrantInnen/WanderarbeiterInnen und EinwohnerInnen. Wie die aktuelle Lohnstatistik zeigt, verdienen ZupendlerInnen im Schnitt 1.9 % mehr als EinwohnerInnen Liechtensteins, die Lohndifferenz zwischen LiechtensteinerInnen und in Liechtenstein wohnhaften AusländerInnen hat sich von 7.9 % (2014) auf 7.3 % reduziert. Branchenabhängige Unterschiede bestehen jedoch, beispielsweise im Bereich „Verkehr und Lagerei“ (LiechtensteinerInnen +29 %).

Bezüglich der informellen Beschäftigung wird in Liechtenstein davon ausgegangen, dass diese aufgrund mehrerer Faktoren sehr gering ist (z.B. tiefe steuerliche Belastung, feinmaschiges Netz an Gesetzen und Kontrollen, gute Arbeitnehmervertretung) und somit kein Handlungsbedarf besteht.

Hingegen wird im Ziel auch dazu aufgerufen, die Situation von Migrantinnen gezielt zu untersuchen, insbesondere bei Hausangestellten und Arbeiterinnen in wenig qualifizierten Tätigkeiten. Es sollen Programme und Massnahmen zur Vermeidung von Ausnutzung aller Art entwickelt werden. In Liechtenstein werden die Arbeitsbedingungen von Hausangestellten zurzeit geprüft.

Das Ziel ist insgesamt als umgesetzt zu betrachten.

### **Ziel 7: Bewältigung und Minderung prekärer Situationen im Rahmen von Migration**

Grundsätzlich ist in Liechtenstein durch die Gesetzgebung sowie das soziale Netz gewährleistet, dass MigrantInnen nicht in prekäre Situationen gelangen.

Die geltenden liechtensteinischen Gesetze im Bereich des Ausländer- und des Asylrechts enthalten bereits an verschiedenen Stellen Bestimmungen, um präkä-

ren Situationen für Migranten, insbesondere für Kinder entgegen zu wirken, vorzubeugen oder Abhilfe zu schaffen.

Es finden sich sowohl im Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) als auch im Ausländergesetz (AuG) bereits sogenannte Härtefallbestimmungen. Art. 21 AuG sieht beispielsweise vor, dass von den Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 13 bis 20 abgewichen werden kann, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dies gilt für die Erteilung von Kurz- und Aufenthaltsbewilligungen, jedoch nicht für Bewilligungen, welche im Familiennachzug erteilt werden. Bei einem Härtefall sind das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage, die Chancen auf eine möglichst nachhaltige Integration und die Respektierung der Rechtsordnung zu berücksichtigen. Die Linderung wirtschaftlicher Not bildet nicht Gegenstand eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls. Dies steht im Einklang mit Ziel 23 und den dazugehörigen Massnahmen.

Sowohl im Personenfreizügigkeitsgesetz als auch im Ausländergesetz finden sich Regelungen, um prekären Situationen von Opfern von Menschenhandel oder von Ehegatten im Rahmen von Ehescheidungen Rechnung zu tragen.

Insbesondere sind die Massnahmen h und i jedoch als kritisch zu bewerten, sofern damit gemeint ist, dass illegal in Liechtenstein aufhältigen Personen die Möglichkeit gegeben werden soll, eine Bewilligung zu erhalten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Gesuche um Erteilung einer Bewilligung jeweils im Ausland abzuwarten sind. Sofern nicht ein Einreiseverbot verhängt wurde, mindert ein einmaliger irregulärer Aufenthalt in Liechtenstein dennoch nicht die Chancen auf Erteilung einer Bewilligung.

Vor diesem Hintergrund wäre bei einer allfälligen Verabschiedung des GCM eine Erklärung abzugeben, dass aus dem Ziel 7 kein allgemeiner Anspruch auf Famili-

ennachzug und kein Recht auf eine Regularisierung von irregulären Migrationsverhältnissen abgeleitet werden kann.

**Ziel 8: Rettung von Menschenleben und Festlegung koordinierter internationaler Massnahmen betreffend vermisste Migranten**

Dieses Ziel bezieht sich insbesondere auf die Migrationsrouten, welche MigrantenInnen für ihre Reise zum Zielland wählen. Ein Beispiel hierfür ist die Route über das Mittelmeer nach Europa. Liechtenstein befindet sich nicht auf einer solchen Migrationsroute. Dennoch beteiligt sich Liechtenstein im Rahmen der Schengen-Dublin-Assoziierung an den Aktivitäten von FRONTEX beim Aussengrenzschutz des Schengen-Raums. Das Ziel ist somit als umgesetzt zu betrachten.

**Ziel 9: Verstärkung der grenzübergreifenden Bekämpfung der Schleusung von Migranten**

Liechtenstein hat das im Ziel erwähnte Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert und in Kraft gesetzt (LGBl. 2008 Nr. 73). Durch die liechtensteinische Mitgliedschaft bei FRONTEX, Interpol und Schengen/Dublin nimmt Liechtenstein auch gleichzeitig an Massnahmen zum Informationsaustausch über Menschen-smuggel, seine Routen und Vorgehensweisen teil. In diesem Zusammenhang wird auch der Informationsaustausch über finanzielle Transaktionen im Zusammenhang mit Schmuggelnetzwerken angesprochen. Über die von Liechtenstein initiierte Public-Private Partnership „Liechtenstein Initiative“ zur Bekämpfung von Menschenhandel und moderner Sklaverei nimmt Liechtenstein in diesem Bereich eine Vorreiterrolle ein.

Auf dem Westbalkan werden über ein gemeinsames Migrationsprojekt mit der Schweiz Projekte mitfinanziert, durch die u.a. das Grenzmanagement gestärkt und die Schlepperei von MigrantInnen bekämpft wird.

Mit der Revision des Ausländergesetzes wurden zudem die Strafbestimmungen im Bereich der Schlepperei erst gerade im Frühjahr 2018 um weitere Tatbestände ergänzt und die Strafdrohungen verschärft.

Liechtenstein setzt dieses Ziel somit vollständig um.

#### **Ziel 10: Prävention, Bekämpfung und Beseitigung von Menschenhandel im Kontext der internationalen Migration**

Auch hier hat Liechtenstein das im Ziel erwähnte Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert und in Kraft gesetzt (LGBI. 2008 Nr. 74). Auch in Bezug auf Menschenhandel findet via FRONTEX, Interpol und Schengen/Dublin ein Informationsaustausch statt. Die Kriminalisierung und Sanktionierung dieses Verbrechens ist im Strafgesetzbuch (§ 104a StGB) verankert. Über die Berichterstattung zur „Liechtenstein Initiative“ leistet Liechtenstein einen Beitrag zur globalen Realisierung dieses Ziels.

Seit 2006 besteht in Liechtenstein der Runde Tisch Menschenhandel, um die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsbehörde und den Opferbetreuungseinrichtungen in Bezug auf das Thema Menschenhandel zu stärken. Unter dem Vorsitz der Landespolizei sind darin das Amt für Auswärtige Angelegenheiten, das Amt für Volkswirtschaft, das Ausländer- und Passamt, die Opferhilfestelle und die Staatsanwaltschaft vertreten. Der Runde Tisch Menschenhandel verfolgt das Ziel, die Situation bezüglich Menschenhandel in Liechtenstein laufend zu beobachten und gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen.



Da Menschenhandel in Liechtenstein kein relevantes Problem darstellt, es aber dennoch Präventionsmechanismen gibt und Liechtenstein sich auch international an der Bekämpfung aktiv beteiligt, ist dieses Ziel als vollständig umgesetzt zu erachten.

#### **Ziel 11: Integriertes, sicheres und koordiniertes Grenzmanagement**

Liechtenstein verfügt aufgrund des Zollvertrags über eine offene Grenze mit der Schweiz im Westen und im Süden. Die östliche und nördliche Grenze zu Österreich wird auf Basis des Zollvertrags vom schweizerischen Grenzwachtkorps (GWK) kontrolliert. Das GWK wird in der Schweiz ausgebildet und geschult, so dass die gleichen Massnahmen zur Anwendung kommen wie an den schweizerischen Grenzen. Über den Trilateralen Polizeikooperationsvertrag mit Österreich und der Schweiz (LGBI. 2017 Nr. 186) ist die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit formell geregelt. Durch die Beteiligung an FRONTEX nimmt Liechtenstein europaweit an koordinierten Massnahmen zum besseren Grenzschutz teil.

Aus diesem Ziel ergibt sich keinerlei Handlungsbedarf für Liechtenstein und dieses ist vollständig umgesetzt.

#### **Ziel 12: Stärkung der Rechtssicherheit und Planbarkeit bei Migrationsverfahren zur Gewährleistung einer angemessenen Prüfung, Bewertung und Weiterleitung**

Die Gesetze und Verordnungen bezüglich Migrationsverfahren in Liechtenstein sind transparent auf der LLV-Webseite und auf [www.gesetze.li](http://www.gesetze.li) einsehbar.

Die Forderungen nach gender- und kindergerechten Mechanismen werden als bereits umgesetzt angesehen, auch werden Migrantenkinder speziell begleitet.

Hinsichtlich einzelner Massnahmen (insbesondere b und c) ist darauf hinzuweisen, dass diese im Rahmen der liechtensteinischen Verhältnisse und der hier auftretenden Fälle bereits umgesetzt sind. Dies wäre zudem durch die allgemeine Erklärung, keine lückenlose Umsetzung des GCM anzustreben, abgedeckt.

Aus dem Ziel ergibt sich somit kein Handlungsbedarf für Liechtenstein.

### **Ziel 13: Freiheitsentziehung bei Migranten nur als letztes Mittel und Bemühung um Alternativen**

Die Möglichkeit der Inhaftierung von MigrantInnen ist im Ausländergesetz klar begrenzt durch mehrere Kann-Bestimmungen. Für schweizerische StaatsbürgerInnen und EWR-Angehörige finden laut Art. 56 PFZG die Art. 55 bis 63 AuG sinngemäss Anwendung, Art. 58 Bst. g und Art. 59 Abs. 1 Bst. b Ziff. 7 AuG sind nur anwendbar, sofern die ausländische Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

Art. 58 bis 63 AuG erfüllen alle Massnahmen dieses Ziels vollumfänglich. Es sind sowohl Rechtsstaatlichkeit, Verhältnismässigkeit, Angemessenheit, Anwendung als ultima ratio, Zugang zu Justiz wie auch sonstige Verfahrensgarantien bereits klar geregelt.

Eine Haftanordnung bei Kindern, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist unzulässig (Art. 60), für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren gilt eine Maximalhaftdauer von drei Monaten. Der UNO-Kinderrechtsausschuss hat in einem Kommentar festgehalten, dass gerade bei unbegleiteten oder von ihren Familien getrennten Kindern eine Haft auf Basis ihres Migrations- oder Aufenthaltsstatus nicht zu rechtfertigen ist. Sollte dennoch ein Kind inhaftiert werden, müsse dies im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und nur als letztes Mittel und im kürzest angemessenen Zeitraum geschehen.

Ziel 13 des GCM ruft nun dazu auf, auf ein Ende der Inhaftierung von Kindern im Kontext der internationalen Migration hinzuwirken.

Zu dieser Massnahme ist anzumerken, dass derzeit in Liechtenstein die Möglichkeit besteht, eine Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft als ultima ratio auch bei Personen zwischen 15 und 18 Jahren anzuordnen. Eine ausländerrechtliche Haft ist für Jugendliche und maximal für drei Monate möglich. Darüber hinaus enthält das Ausländergesetz weitere Bestimmungen zu den Haftbedingungen von Minderjährigen oder Familien. Anzumerken ist, dass diese Bestimmung in der Praxis bisher nicht relevant war und es bisher keine entsprechenden Fälle gab.

Eine Anpassung der nationalen Rechtslage auf der Grundlage des GCM ist aus Sicht der Regierung nicht notwendig, da die bestehende Rechtslage die rechtsstaatlichen Prinzipien vollumfänglich berücksichtigt. Mit einer Erklärung könnte dies entsprechend festgehalten werden.

#### **Ziel 14: Verbesserung des konsularischen Schutzes und der konsularischen Hilfe und Zusammenarbeit im gesamten Migrationszyklus**

Liechtensteinische Staatsangehörige können im Ausland jederzeit das lokale schweizerische Konsulat kontaktieren (Briefwechsel zwischen der liechtensteinischen Regierung und dem schweizerischen Bundesrat von 1919), an einigen Orten ist das österreichische Konsulat für liechtensteinische Bürger zuständig. Zudem steht liechtensteinischen Bürgern die Helpline des EDA zur Verfügung.

In Liechtenstein selbst gibt es mehrheitlich Honorarkonsulate, die Anlaufstellen für AusländerInnen in Liechtenstein befinden sich hauptsächlich in der Schweiz, in Österreich und in Deutschland. Insofern nimmt die konsularische Zusammenarbeit in Liechtenstein keine bedeutende Rolle ein, auch ist keine Stärkung der

konsularischen Dienstleistungen Liechtensteins im Ausland geplant bzw. wird nicht als notwendig erachtet.

Aus diesem Ziel ergibt sich kein Handlungsbedarf für Liechtenstein.

### **Ziel 15: Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu Grundleistungen**

Allen regulär aufhältigen Personen wird diskriminierungsfreier Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung sowie sozialer Sicherheit gewährt. Sofern sich eine Person illegal in Liechtenstein aufhält und noch eine Ausreisefrist hat, werden ihr allfällige zwingend notwendigen Grundleistungen gewährt.

Gemäss dem Sozialhilfegesetz ist Hilfsbedürftigen Sozialhilfe zu gewähren. Hilfsbedürftige, die nicht Landesbürger sind, erhalten Sozialhilfeleistungen, wenn dies unter anderem im allgemeinen Interesse oder im Interesse des Hilfsbedürftigen unerlässlich ist, um ihn vor Verwahrlosung zu bewahren. Sozialhilfeleistungen können in Form von persönlicher oder wirtschaftlicher Hilfe oder durch gerichtliche Massnahmen gewährt werden.

Auch das Asylgesetz regelt ganz klar die Ansprüche des Asylsuchenden während des Aufenthalts in Liechtenstein.

Hilfsbedürftige Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige haben Anspruch auf Fürsorgeleistungen. Die Ausrichtung von Leistungen der sozialen Sicherheit an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige richtet sich nach den einschlägigen Spezialgesetzen, soweit das Asylgesetz nichts anderes bestimmt. Der Staat übernimmt für bedürftige Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige die im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung anfallenden Prämien und Kostenbeteiligungen und die Kosten für zahnärztliche Behandlungen, soweit diese der Schmerzbehandlung dienen oder aus gesundheitlichen Gründen zwingend notwendig sind.

Die Staaten werden in diesem Ziel aufgerufen, eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution einzurichten. Durch die Schaffung des Vereins für Menschenrechte in Liechtenstein im Jahr 2016 ist diese Forderung bereits erfüllt.

Aus dem Ziel ergibt sich für Liechtenstein kein Handlungsbedarf, da jede Person, die sich regulär oder irregulär in Liechtenstein aufhält, gewisse Grunddienstleistungen erhält. Ziel 15 ist somit vollständig umgesetzt.

### **Ziel 16: Befähigung von Migranten und Gesellschaften zur Verwirklichung der vollständigen Eingliederung und des sozialen Zusammenhalts**

Die Umsetzung umfassender Integrationsmassnahmen ist einem laufenden Prozess von Fördern und Fordern (siehe Ziff. 2.6) unterworfen. Es gibt bereits eine Kindergartenpflicht für fremdsprachige Kinder und es werden vermehrte Anstrengungen im Bereich der frühen Förderung unternommen. Bisherige zwingende Massnahmen sind beispielsweise die Kindergartenpflicht für Fremdsprachige und der Abschluss und Einhaltung einer Integrationsvereinbarung für Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung für Drittstaatsausländer. Zudem gibt es Projekte zur Förderung des interkulturellen Austauschs, wie das Fest der Kulturen oder das Projekt Liechtenstein Languages (LieLa). Die Arbeitsgruppe Integrationsstrategie ist daneben laufend mit der Schaffung einer entsprechenden Strategie betraut. Zu berücksichtigen in dieser Strategie sind auch Empfehlungen relevanter Gremien wie der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz in Bezug auf Kinder, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, und die mangels besserer Sprachkenntnisse schlechtere schulische Leistungen erzielen.

Somit ergibt sich kein zusätzlicher Handlungsbedarf zu den bereits bestehenden Verpflichtungen. Die von der Regierung eingesetzte Arbeitsgruppe „Integrationsstrategie“ unter der Leitung des Gesellschaftsministeriums befasst sich mit den

genannten Problemstellungen. Der entsprechende Umsetzungsprozess für dieses Ziel ist somit bereits in Gang gesetzt worden.

**Ziel 17: Beseitigung aller Formen der Diskriminierung und Förderung eines auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurses zur Gestaltung der Wahrnehmung von Migration**

Die Gleichheit aller Landesangehörigen vor dem Gesetze ist Teil der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV, LGBl. 1921 Nr. 15) und in Art. 31 Abs. 1 LV verankert. Die Rechte der AusländerInnen bestimmen sich nach den Staatsverträgen oder, falls es in einem Bereich keine Staatsverträge gibt, nach dem Gegenrecht (Abs. 3). In seinem Urteil (StGH 2014/146) hat der Staatsgerichtshof festgehalten, „dass der Gleichheitssatz von Art. 31 Abs. 1 LV trotz des Gegenrechtsvorbehalts gemäss Art. 31 Abs. 3 LV in ständiger Rechtsprechung auf Ausländer Anwendung findet“.

Liechtenstein ist Vertragspartei einer grossen Anzahl von internationalen Menschenrechtsabkommen, die auf alle Menschen anwendbar sind, die unter die Hoheitsrechte eines Vertragsstaates fallen. Für eine Reihe von Abkommen hat Liechtenstein ein Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert. Die aus diesen Abkommen garantierten Rechte können analog den durch die Landesverfassung garantierten Rechten vor dem Staatsgerichtshof im Individualbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden. Die Individualbeschwerde an dem Staatsgerichtshof steht allen Personen gegen enderledigende letztinstanzliche Entscheidungen oder Verfügungen der öffentlichen Gewalt offen.

Die Arbeitsgruppe Integrationsstrategie plant eine Studie mit aufgeschlüsselten Daten zu erstellen, welche vertiefte Analysen zum Stand der Integration und Migration in Liechtenstein und somit zu einer faktenbasierten Diskussion beitragen soll. Auch sind Aktivitäten der Gewaltschutzkommission zum Thema Hate

Speech und Medien angedacht. Als Reaktion auf eine UPR-Empfehlung soll zudem eine Fortbildungsveranstaltung für Mitarbeitende der Landespolizei, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Richter zu den Bestimmungen im §283 StGB durchgeführt werden.

Aus den betreffend „Medien“ aufgeführten Massnahmen ergibt sich unter Berücksichtigung der geltenden Bestimmungen des Mediengesetzes und des Medienförderungsgesetzes ebenfalls kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die Kriterien der Medienförderung sind klar definiert und werden von der Medienkommission geprüft, ebenso werden die Medienunternehmen von der Kommission auf die entsprechenden Vorschriften hingewiesen. So kann bspw. die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden förderungswürdig sein. Hingegen sind bestimmte Medieninhalte von Gesetzes wegen von der Förderungsberechtigung ausgenommen. Gemäss Art. 6 Abs. 1 MedienG dürfen Medieninhalte nicht gegen die verfassungsmässige Ordnung verstossen. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die besonderen Vorschriften, insbesondere zum Schutz der Persönlichkeit sowie von Kindern und Jugendlichen, sind einzuhalten. In Art. 6 Abs. 2 MedienG werden unzulässige Medieninhalte exemplarisch aufgelistet; dazu gehören u.a. Medieninhalte, die den objektiven Tatbestand einer gerichtlich strafbaren Handlung erfüllen (Bst. a), zu Gewalttätigkeiten auffordern oder anreizen oder solche billigen (Bst. b) oder zu Hass oder Diskriminierung aufgrund von Rasse, Ethnie, Geschlecht, Religion oder Glaube, Alter, Behinderung, sexueller Orientierung oder Staatsangehörigkeit auffordern oder anreizen oder dies billigen (Bst. e). Ein umfassendes Hetze- und Diskriminierungsverbot besteht ebenfalls bezüglich der Werbung (Art. 41 Abs. 1 Bst. b MedienG). Eine Verletzung der journalistischen Sorgfaltspflichten (vgl. Art. 7 MedienG) kann eine zivil- und/oder strafrechtliche Verantwortlichkeit der Medien nach sich ziehen.

Mit diesem Ziel ergibt sich kein Handlungsbedarf, welcher über bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen und die nationale Gesetzgebung hinausgeht und kann somit als umgesetzt betrachtet werden.

**Ziel 18: Investition in Aus- und Weiterbildung und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen**

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist in verschiedenen Gesetzen hauptsächlich für Qualifikationen, die innerhalb des EWR-Raumes und der Schweiz erworben wurden, geregelt.

Die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Migranten sind in Liechtenstein vielfältig. Es gibt ein Deutschkurs namens „Liechtenstein Languages“ der speziell für die Bedürfnisse von Asylsuchenden entwickelt wurde und die Sprache auf spielerische Weise vermittelt. Das von Liechtenstein entwickelte Format wird mittlerweile auch ausserhalb von Liechtenstein erfolgreich eingesetzt. Zudem erhalten Migranten eine finanzielle Unterstützung für Deutschkurse. Schulpflichtige Kinder werden zudem durch Intensivkurse „Deutsch als Zweitsprache“ gefördert.

Zum Erhalt und zur Verbesserung der Grundkompetenzen werden von der Erwachsenenbildung entsprechende Kurse angeboten. Die Erwachsenenbildung wird vom Land objektorientiert subventioniert.

Betreffend die Berufsbildung gibt es in Liechtenstein ein System der Nachholbildung, welches bei entsprechenden Qualifikationen eine verkürzte Ausbildungszeit und die Befreiung von Unterrichtseinheiten vorsieht. Personen bis zum vollendeten 25. Lebensjahr und Bezüger von Sozialleistungen können sich diesbezüglich kostenlos vom Amt für Berufsbildung und Berufsberatung beraten lassen. Dieses Angebot steht Personen mit ordentlichem Wohnsitz in Liechtenstein offen.



Auf der tertiären Ebene werden in Drittstaaten erworbene Qualifikationen individuell beurteilt. Reichen diese für eine Studienberechtigung nicht aus, gibt es Brückenangebote, wie beispielsweise die Berufsmaturität oder Vorbereitungskurse auf die Berufsmaturitätsschule.

Liechtenstein unterstützt nach Massgabe des Stipendiengesetzes Personen finanziell, die eine Ausbildung zum Zweck der Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit absolvieren, mit Ausbildungsbeihilfen. Anspruch auf Ausbildungsbeihilfen haben in Liechtenstein wohnhafte Personen, die zum Zeitpunkt des Beginns der zu unterstützenden Ausbildung oder des zu unterstützenden Ausbildungsabschnittes mindestens drei Jahre ununterbrochen oder insgesamt mindestens fünf Jahre ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein nachweisen können. In sozialen Härtefällen kann eine Ausbildungsbeihilfe vor Ablauf der angeführten Fristen gewährt werden.

Innerhalb des EWR ist die Diplomanerkennung in der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen geregelt. Die Vergleichbarkeit von Qualifikationen ist innerhalb des EWR durch das Instrument des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen gewährleistet. Dieses System ist jedoch auf Diplome und Qualifikationen ausgerichtet, die innerhalb der EU erworben wurden. Für Diplome und Qualifikation die in Drittstaaten erworben wurden, gibt es keine Instrumente zur Anerkennung und Vergleichbarkeit. Mit Erasmus+ gibt es innerhalb des EWR auch Studienaustauschprogramme und berufliche Austauschprogramme.

Kooperationen zwischen der Wirtschaft und der Verwaltung sind durch verschiedene nationale Gremien wie beispielsweise den Berufsbildungsbeirat sichergestellt.

Liechtenstein verfügt über ein sehr gutes Bildungssystem und setzt dieses Ziel bereits um, was im Rahmen einer möglichen Erklärung festgehalten werden könnte.

**Ziel 19: Herstellung von Bedingungen, unter denen Migranten und Diasporas in vollem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung in allen Ländern beitragen können**

Liechtenstein unterstützt im Rahmen der IHZE Flüchtlings- und Migrationsprojekte im Umfang von 2.6 Millionen Franken pro Jahr. Schwerpunkt ist dabei der Zugang zu Bildung, die Integration von Minderheiten und die Generierung von Einkommen. Diese Projekte werden in Regionen umgesetzt, wo ein grosser Migrationsdruck herrscht, z.B. auf dem Westbalkan sowie in Nordafrika.

Im Inland hat die Regierung die Umsetzung der UNO-Nachhaltigkeitsziele beschlossen, die global eine Auswirkung auf Migrationsbewegungen haben werden. Der Umgang mit den künftigen Herausforderungen der Migration ist Teil der nationalen Umsetzung. Mit der „Liechtenstein Initiative“, ein Public-Private Partnership, wird ein Beitrag zur Verbesserung der Situation und Ermächtigung von MigrantInnen geleistet.

Es gibt mehrere private liechtensteinische Vereine, in denen sich MigrantInnen für die Entwicklung in ihren Herkunftsländern engagieren. Zudem kann angenommen werden, dass gemeinnützige Stiftungen, welche teils von MigrantInnen gegründet wurden, einen hohen Beitrag leisten. Im Rahmen einer Analyse der Vereinigung liechtensteinischer gemeinnütziger Stiftungen (VLGS) wurde festgestellt, dass rund 280 Stiftungen im Land mehr als 200 Millionen Franken pro Jahr ausschütten. Davon profitieren auch Herkunftsländer von Migranten in relevantem Ausmass.

Das Ziel kann als bereits umgesetzt betrachtet werden.

**Ziel 20: Schaffung von Möglichkeiten für schnellere, sicherere und kostengünstigere Rücküberweisungen und Förderung der finanziellen Inklusion von Migranten**

Dieses Ziel wiederholt eine Forderung aus der Addis Abeba Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung, die Teil der UNO-Agenda 2030 ist. Sie enthält das Ziel, Transaktionskosten für Heimatüberweisungen bis 2030 auf maximal 3 % festzulegen. Die Transaktionskosten setzen sich aus den anfallenden Gebühren und den Kosten, die durch den Umrechnungskurs entstehen, zusammen. Die Schweizerische Nationalbank hat seit 2000 einen konstanten Anstieg der Heimatüberweisungen von Migranten festgestellt, in der EU sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten. Global gesehen betragen die Überweisungskosten im Schnitt knapp unter 7 %.

Liechtensteinische Banken sind durch Art. 8c Abs. 2 Bst. e Bankengesetz (LGBl. 1992 Nr. 108) verpflichtet, Kunden angemessen über sämtliche Kosten, Nebenkosten und Gebühren zu informieren. Es steht den Banken jedoch frei, die Höhe der Gebühren festzulegen. Bei Überweisungen in anderen Währungen wird meist ein Bankenwechsellkurs verwendet, der nicht dem Devisenmittelkurs entspricht. Es gibt Finanzdienstleister, über die auch von liechtensteinischen Konten aus zu besseren Bedingungen in viele Länder Geld überwiesen werden kann. Migranten müssen sich jedoch selber über die verschiedenen Möglichkeiten informieren.

Es ergibt sich aus diesem Ziel kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

**Ziel 21: Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration**

Dieses Ziel ist ebenfalls bereits umgesetzt. Insbesondere ist auf die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie, den Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die

Teilnahme an FRONTEX sowie die Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) hinzuweisen.

Zu Massnahme f ist anzumerken, dass Liechtenstein in der Praxis aktuell noch nicht über die dort geforderten Mechanismen des Rückführungsmonitorings verfügt. Die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen wurden jedoch mit der AuG-Revision im Frühjahr 2018 geschaffen. Die Verpflichtung zur Einführung eines Rückführungsmonitorings ist nicht neu und entstammt bereits der Rückführungsrichtlinie und wird auch durch die EU-Kommission gefordert.

#### **Ziel 22: Schaffung von Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen**

Liechtenstein kennt exportierbare und nicht exportierbare Sozialleistungen. Die erworbenen Leistungen der Altersvorsorge bleiben entweder erhalten (und erzeugen im Alter eine Rente) oder können beim Wegzug mitgenommen werden (Pensionskasse). Bezogen auf die Alterssicherung (1. und 2. Säule) besteht kein Handlungsbedarf. Es gibt aber andere Sozialleistungen (bspw. Krankenversicherung), die in aller Regel nicht exportiert werden bzw. deren Anspruch beim Wegzug erlischt. Liechtenstein würde die nationale Praxis bzw. Rechtslage infolge des GCM nicht anpassen und dies auch so festhalten.

#### **Ziel 23: Stärkung internationaler Zusammenarbeit und globaler Partnerschaften für eine sichere, geordnete und reguläre Migration**

Liechtenstein arbeitet im Rahmen der UNO in mehreren Gremien aktiv mit, die sich mit dem Thema Migration befassen. Auch die Umsetzung der UNO-Agenda 2030 ist ein Beitrag zum gemeinsamen Effort, eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu fördern. Über die IHZE werden Projekte unterstützt, die eine nachhaltige Entwicklung in ärmeren Ländern begünstigen und somit negative Ursachen für Migration adressieren.

Auch dieses Ziel kann als umgesetzt betrachtet werden.

## **5. FAZIT: RELEVANTE ASPEKTE FÜR DIE POSITIONIERUNG LIECHTENSTEINS**

Liechtenstein hat sich auf der Basis des Verhandlungsmandats aktiv an den Verhandlungen zum GCM beteiligt. Es ist unbestritten, dass einzelne Staaten das globale Migrationsproblem nicht eigenständig lösen können. Kein Staat kann alleine die Migration steuern. Es braucht ein gewisses Mass an zwischenstaatlicher Kooperation. Migration findet global statt und ist eine weltumspannende Herausforderung, der kein Staat der Erde alleine begegnen kann. Dieser Grundsatz gilt auch und in besonderem Masse für einen Kleinstaat wie Liechtenstein. Multilaterale Lösungen gehören, soweit sinnvoll und erforderlich, zu den Kerninteressen Liechtensteins. Eine unilateral organisierte Welt, in der Macht und Druck die bestimmenden Faktoren sind, widerspricht den Interessen Liechtensteins.

Die Analyse der Regierung hat – wie in diesem Bericht im Detail aufgezeigt – ergeben, dass die meisten Ziele des GCM in Liechtenstein bereits umgesetzt sind oder einer laufenden Umsetzung unterliegen. Viele Ziele des GCM liegen im unmittelbaren Interesse Liechtensteins, zumal sie auf eine Reduktion der irregulären Migration hinzielen. Liechtenstein profitiert davon, wenn Herkunfts- und Transitstaaten ihre Migrationsgouvernanz verbessern, indem sie beispielsweise ihre Grenzen besser schützen oder die Integration von Migranten verstärkt fördern. Zudem kann die Bekämpfung der Ursachen von Migration die irreguläre Migration nach Europa und damit auch nach Liechtenstein reduzieren und ist eine Wahrung nationaler Interessen in der Migrationspolitik in verschiedener Hinsicht nur in Zusammenarbeit mit anderen Staaten möglich. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer

nachhaltigen Reintegration. In diesem Sinne unterstreichen diese Ziele die Interessen Liechtensteins auch in einem internationalen Kontext. Diese Interessen Liechtensteins konnten somit bei den Verhandlungen zum GCM gewahrt werden, was positiv zu bewerten ist.

Gerade in Europa findet gegenwärtig eine intensive politische Diskussion zum GCM statt. Die Regierung ist sich der Sensitivität der Migrationsthematik bewusst. Sie beschloss deshalb zu einem frühen Zeitpunkt eine inhaltliche Positionierung, welche die Interessen Liechtensteins ins Zentrum stellt.

Mit diesem Bericht wird die Grundlage für eine faktenbasierte Diskussion im Landtag und in der breiten Öffentlichkeit geschaffen. Der Bericht bildet zugleich eine Entscheidungsgrundlage für die Regierung. Wie bei anderen Abstimmungen im Rahmen von internationalen Gremien wird die Regierung bei ihrer Entscheidungsfindung die Positionierung gleichgesinnter Staaten, vor allem der europäischen sowie der Nachbarstaaten, mit berücksichtigen.

Nach derzeitigem Stand werden die europäischen Staaten in grosser Mehrheit an der Konferenz in Marrakesch teilnehmen und dem GCM in New York zustimmen. Folgende Länder werden den UNO-Migrationspakt nicht unterstützen (Stand 26. November 2018): Australien, Bulgarien, Österreich, Slowakei, Tschechien, Ungarn und die USA. Die USA, Ungarn und Österreich haben bekannt gegeben, dass sie nicht an der Konferenz in Marrakesch teilnehmen werden. Auch die Schweiz wird nicht an der Konferenz teilnehmen. Der Bundesrat hat beschlossen, zunächst den Ausgang der parlamentarischen Debatte abzuwarten. Gleichzeitig hat der Bundesrat seiner Überzeugung Ausdruck verliehen, dass der GCM den Interessen der Schweiz entspricht. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates hat eine Zustimmung der Schweiz zum GCM befürwortet. Die Staatspolitische Kommissionen des National- und des Ständerates sowie die Aussenpolitische

Kommission des Ständerats haben sich dafür ausgesprochen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zuzustimmen und das Parlament mit dem GCM zu befassen.

Das Fürstentum Liechtenstein und die Schweizerische Eidgenossenschaft sind eng miteinander verbunden. Die nachbarschaftliche Zusammenarbeit betrifft insbesondere auch den Migrationsbereich. So ist im Migrationsbereich insbesondere der Rahmenvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumsverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit und die dazugehörigen Vereinbarungen hervorzuheben. Dementsprechend arbeitet die Schweiz sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene eng mit Liechtenstein zusammen. Diesbezüglich sind unter anderem die enge Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Staatssekretariat für Migration (SEM), z.B. bei Rückführungen (via swissREPAT), im Visumsbereich und bei Fernhaltungsmassnahmen, sowie die Einbindung des APA in die Vereinigung der Migrationsämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (VOF) und die gesamtschweizerische Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) zu erwähnen. Liechtenstein orientiert sich sowohl bei der Rechtsetzung (chAuG und chAsylG als Rezeptionsgrundlagen) als auch bei der Rechtsprechung an der Schweiz. Nicht zuletzt hat die Schweiz auch diverse Abkommen betreffend Rückübernahme- oder Visaerleichterungsabkommen mit einer sog. Liechtenstein-Klausel abgeschlossen, d.h. dass diese Verträge auch für Liechtenstein anwendbar sind.

Im Bereich der Grenzkontrollen und der polizeilichen Zusammenarbeit (siehe Ziele 8 bis 11 des Paktes) besteht ebenfalls gestützt auf den Zollvertrag, den Rahmenvertrag und den Polizeikooperationsvertrag eine enge Zusammenarbeit mit der Schweiz.

Aufgrund dieser nachbarschaftlichen Verbundenheit werden die Entwicklungen in der Schweiz eng mitverfolgt und es wird zu entscheiden sein, inwieweit die Haltung der Schweiz im Rahmen des weiteren Prozesses Berücksichtigung finden soll. Liechtenstein kann als souveräner Staat jedoch eigenständig im Rahmen seiner Aussenpolitik über eine allfällige Zustimmung zum GCM befinden, ohne die guten bilateralen Verhältnisse dadurch zu beeinträchtigen. Massgebend für die Haltung Liechtensteins zum GCM sind somit die eigenen innen- und aussenpolitischen Gegebenheiten. Unabhängig von der Positionierung Liechtensteins zum GCM wird die Souveränität bei der Gestaltung der nationalen Migrationspolitik durch den GCM nicht beeinträchtigt. Am bestehenden Rechtsrahmen (insbesondere Ausländergesetz, Personenfreizügigkeitsgesetz, Sonderlösung beim Personenfreizügigkeitsverkehr im Rahmen des EWR-Abkommens, Einbindung Liechtensteins bei Schengen/Dublin) ändert der GCM nichts.

Die Regierung stützt die Zielsetzung des GCM, welcher einen wichtigen Beitrag zur geregelten Migration leisten kann. Liechtenstein unterstreicht, dass der GCM eine politische Absichtserklärung ist und einen internationalen Kooperationsrahmen für die Umsetzung der nationalen Migrationspolitik bietet. Eine lückenlose Umsetzung durch Liechtenstein ist nicht vorgesehen, und die Bereiche, in welchen die Zielsetzungen des GCM über den Umsetzungsstand in Liechtenstein hinausgehen, werden als Stimmerklärung festgehalten. Die meisten der 23 Ziele des GCM sind in Liechtenstein bereits heute umgesetzt.

Die Regierung hat am 27. November 2018 den Beschluss gefasst, die weiteren Entwicklungen in ihrer politischen Entscheidung mit zu berücksichtigen. Es wurde beschlossen, dass Liechtenstein an der Konferenz in Marrakesch am 10./11. Dezember 2018 auf Beamten- bzw. Fachebene vertreten sein wird. Das Abstimmungsverhalten für eine allfällige Abstimmung zum GCM an der UNO-



Generalversammlung in New York im Dezember 2018 wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.