



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Vierte Sitzung • 04.03.20 • 15h00 • 18.461
Conseil national • Session de printemps 2020 • Quatrième séance • 04.03.20 • 15h00 • 18.461



18.461

Parlamentarische Initiative

Mazzone Lisa.

Artikel 116 AuG. Solidarität nicht mehr kriminalisieren

Initiative parlementaire

Mazzone Lisa.

Article 116 LEtr. En finir avec le délit de solidarité

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.03.20 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Marti Samira, Barile, Glättli, Marra, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Streiff)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Marti Samira, Barile, Glättli, Marra, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Streiff)

Donner suite à l'initiative

La présidente (Moret Isabelle, présidente): L'initiative parlementaire Mazzone a été reprise par Mme Prelicz-Huber. Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Prelicz-Huber Katharina (G, ZH): Mit unserer parlamentarischen Initiative wollen wir, dass Solidarität nicht mehr kriminalisiert werden kann. Nächstenliebe ist eines der höchsten Gebote, das wurde jedenfalls mir und ich denke auch Ihnen, die wir mit den christlich-schweizerischen Werten und Normen gross geworden sind, von klein auf gepredigt. Wir berufen uns immer wieder darauf. Nächstenliebe heisst, in der Not selbstverständlich zu helfen. Wer das tut, kann doch wohl nicht kriminalisiert werden! Das ist wider jegliches Gerechtigkeitsempfinden derjenigen, die mit unseren Werten und Normen aufgewachsen sind. Es sollte also eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein und nicht einmal eine Diskussion brauchen, dass das Ausländer- und Integrationsgesetz angepasst wird. Es war ja früher, nämlich bis 2008, so im Gesetz enthalten und wurde erst dann hinausgeworfen.

Allein 2017 gab es 1175 Personen, die wegen Solidarität verurteilt wurden. Hören Sie sich das an: Solidarität ist bei uns ein Delikt! Das kann nicht sein! Und trotzdem kann jemand dafür zu Gefängnis bis zu einem Jahr oder zu einer Geldstrafe verurteilt werden, erhält damit auf jeden Fall einen Eintrag im Strafregister und Schwierigkeiten bei der Arbeits- oder Wohnungssuche.

Selbstverständlich sind auch wir gegen Schlepper, was ja auch der ursprüngliche Sinn von Artikel 116 Absatz 3 war. Und klar, auch für uns gilt: Es ist verwerflich und unethisch, wenn man an Menschen in der Not verdienen kann. Das soll auch nach unserer Meinung strafbar bleiben, aber nicht uneigennützige, ehrenamtliche Hilfe. Diese darf nicht kriminalisiert werden, denn es gibt viele Gründe für Migration, und selten ist sie freiwillig. Die



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Vierte Sitzung • 04.03.20 • 15h00 • 18.461
Conseil national • Session de printemps 2020 • Quatrième séance • 04.03.20 • 15h00 • 18.461



meisten haben das Ziel, das wir alle haben: in Frieden zu leben, in Sicherheit zu leben, eine Zukunft zu haben und die Existenz gesichert zu haben.

70 Millionen Menschen sind auf der Flucht. Die wenigsten kommen in Europa an. Für Europäerinnen und Europäer ist eine Migration möglich, nicht aber oder praktisch nicht für Menschen aus Drittstaaten. Schnell werden diese illegal.

AB 2020 N 133 / BO 2020 N 133

Wenn dann Menschen in der Schweiz helfen, ist das ethisch, ist das edel, ob das jetzt bei der Einreise sei oder beim Dasein. Diese Menschen sind nicht zu kriminalisieren, weder als Individuum noch als Organisation.

Deshalb bitten wir Sie, diese parlamentarische Initiative zu unterstützen, ganz nach unserer alt Bundespräsidentin Ruth Dreifuss, die bei der Hommage an die Schweizer Gerechten unter den Völkern Folgendes sagte: "Ich denke, dass einige Menschen, die anderen Menschen halfen, weil diese in ihrem eigenen Land in Gefahr waren, und dabei sogar das Ausländerrecht missachteten, so handelten, weil sie ihrem Gewissen folgten. Wer sind wir, dass wir uns anmassen, über dieses Gewissen zu richten?"

Zum Abschluss: Wir haben hier im Bundeshaus den Carl-Lutz-Raum, benannt nach Carl Lutz, einem der Menschen, die für die Menschlichkeit einstanden. Er sagte: "Wenn es so viele Länder gibt, die die Gesetze verletzen, um zu töten, so dürfte es doch ein Land geben, das die Gesetze verletzt, um zu retten."

Ich bitte Sie, die parlamentarische Initiative zu unterstützen.

Nidegger Yves (V, GE): Ma question sera très brève, elle est un peu juridique. Imaginons que je décide d'aider un de mes amis parce qu'il n'a plus d'argent et que, n'ayant plus d'argent, il ne peut plus nourrir sa famille. Comme il croule sous les dettes, je n'ai pas d'autre moyen que de faire le guet pendant qu'il attaque la banque d'à côté afin de trouver de l'argent pour vivre. S'agit-il d'un délit de solidarité que je pourrais plaider grâce à votre initiative?

Prelicz-Huber Katharina (G, ZH): Solidarität heisst, Menschen zu helfen und ihnen nicht wieder etwas zu beschneiden. Darum geht es: ohne irgendwelche eigennützige Ideen oder sogar Geldzuflüsse einfach aus Solidarität zu helfen. Sehr viele tun dies aus christlicher Motivation.

Marti Samira (S, BL): Es war der Neuenburger Pfarrer Norbert Valley, der einem abgewiesenen Asylsuchenden Zugang zu seiner Kirche gab. Es war die Basler Aktivistin Anni Lanz, die versuchte, einen nach Italien ausgeschafften, schwer suizidgefährdeten und schwer traumatisierten Afghanen in die Schweiz und zu seiner Schwester zurückzuholen. Es war Lisa Bosia aus dem Tessin, die Minderjährigen in Italien dabei geholfen hat, über die Grenze zurück in die Schweiz zu kommen, um hier Asyl zu beantragen. Es geht um sie alle, wenn wir heute über die vorliegende parlamentarische Initiative diskutieren, denn sie alle wurden für ihre Taten rechtskräftig verurteilt.

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 Litera a AIG wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer im In- oder Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert oder vorbereitet hilft. Der ursprüngliche Sinn dieser Strafbestimmung war allerdings ein anderer. Es ging nicht um Einzelpersonen, es ging um die Bekämpfung des Schlepperwesens; die Bestimmung richtete sich gegen Menschen, die aus der Not anderer Profit schlugen; es ging um Banden, deren Geschäftsmodell der Menschenhandel ist und die damit ihr Geld verdienen. Das ist widerlich, da sind wir uns wohl alle einig.

Im alten Ausländergesetz gab es die entsprechende Bestimmung, die die Unterstützung einer illegalen Einreise oder eines illegalen Aufenthaltes aus sogenannt achtenswerten Beweggründen als straflos erklärte, um eine Unterscheidung zwischen Schlepperwesen und humanitären Aktionen von Pfarrerinnen oder anderen zu machen. Doch seit 2008 werden genau diese Erleichterungshandlungen – das ist die Antwort auf die gestellte Frage – verurteilt, ohne dass dabei unterschieden würde, ob sie von professionellen Schlepperbanden verübt worden sind oder eben von Einzelpersonen, die die Betroffenen einzigt und allein aus humanitären Gründen unterstützten.

Heute sind nicht einmal mehr Familienmitglieder davor gefeit, rechtlich verurteilt zu werden, obwohl dies der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht. Dabei – und das ist das Zynische an der ganzen Geschichte! – ist es ja das Migrationsrecht selbst, das die Menschen immer mehr in prekäre Notlagen zwingt, sodass sie eben auf humanitäre Unterstützung von Einzelpersonen angewiesen sind. Wir drängen sie faktisch in den illegalen Bereich. Es gibt kaum mehr legale Fluchtwege nach Europa; das ist, wie wir in den letzten Tagen gesehen haben, wieder dramatisch aktuell. Anstatt den Einzelpersonen, den Aktivistinnen, den Kirchenmitgliedern, den Pfarrerinnen zu danken, dass sie dort einspringen, wo unsere Politik versagt, werfen wir sie seit 2008 in den



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Vierte Sitzung • 04.03.20 • 15h00 • 18.461
Conseil national • Session de printemps 2020 • Quatrième séance • 04.03.20 • 15h00 • 18.461



gleichen Topf wie die kriminellen Schlepperbanden, die für viel Geld Menschen in Lastwagen oder Booten über Grenzen schmuggeln und dabei deren Leben in Gefahr bringen. Damit muss Schluss sein! Die Solidarität darf nicht weiterhin kriminalisiert werden.

Das sehen im Übrigen auch andere Staaten so: Belgien, Griechenland, Spanien, Finnland, Italien, Malta, Grossbritannien, Kroatien und Irland, sie alle kennen entsprechende rechtliche Bestimmungen, die Menschen, die eben aus humanitären Gründen oder in nicht gewinnorientierter Absicht handeln, schützen. So sehen es auch das Europäische Parlament und etliche Organisationen in der Schweiz: die Evangelische Allianz aus Landes- und Freikirchen z. B., die die parlamentarische Initiative unterstützt; oder die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz, die Sie aufgefordert hat, die Initiative zu unterstützen; die Schweizerische Bischofskonferenz ebenso; Amnesty International; 150 Anwältinnen und Anwälte, die Ihnen ebenfalls einen Brief geschrieben haben; etliche Pfarrerinnen und Pfarrer und 20 000 Menschen, die eine entsprechende Petition unterschrieben haben. Sie alle sagen, gerade auch in die Richtung der CVP: Die biblische Solidarität macht nicht halt an den Grenzen des staatlichen Rechts! Aber der grosse Unterschied zwischen den Kirchen und uns hier drin ist, dass wir die privilegierte Möglichkeit haben, das Gesetz direkt anzupassen, wenn es uns falsch erscheint. Darum bitte ich Sie, in dieser ersten Phase der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Pfister Gerhard (M-CEB, ZG), für die Kommission: Die Initiantin möchte mit ihrer Initiative, dass Artikel 166 AIG wieder geändert wird, sodass darin wie im früheren Ausländergesetz ein Passus steht, der die Hilfe zum rechtswidrigen Grenzübertritt straflos macht, soweit sie aus achtsenswerten Beweggründen geleistet wird. Konkret will sie, dass Menschen, die aus achtbaren Motiven Menschen unterstützen, die sich entweder rechtswidrig in der Schweiz aufhalten oder rechtswidrig in die Schweiz einreisen, nicht mehr bestraft werden.

Diese Bestimmung wurde gestrichen, weil es nicht viele Fälle gab und gibt, die die Bedingung einer direkten Flucht in die Schweiz aus unmittelbarer Verfolgung erfüllen. Die Nachbarstaaten der Schweiz haben alle die Flüchtlingskonvention unterschrieben und halten die Menschenrechte ein; das war letztlich der Grund, warum man diese Bestimmung auf Gesetzesebene abgeschafft hat. Gemäss Bundesstatistik sind im Jahr 2015 noch 991 Personen auf der Basis dieses Artikels wegen Hilfe zum illegalen Grenzübertritt oder anderer Hilfen im vorerwähnten Bereich verurteilt worden. 2016 waren es 848 Fälle, 2017 nur noch 185. Allerdings, das ist das Entscheidende, macht die Bundesstatistik keine Unterscheidung bezüglich der Motive.

Ihre Kommission behandelte mit dieser parlamentarischen Initiative auch die Petition 19.2024 der Gruppe Saint-François, die das gleiche Anliegen vertritt. Mit dem Entscheid über die parlamentarische Initiative Mazzzone ist dann auch über diese Petition entschieden. Die Kommission beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Sie tut dies aus fünf Gründen:

1. Wie bereits erwähnt, ist eine direkte Flucht in die Schweiz aus unmittelbarer Bedrohung, für die die Bestimmung gedacht war, nicht gegeben, da alle unsere Nachbarstaaten keine Staaten sind, die die Voraussetzungen für direkte Bedrohungen von Flüchtlingen erfüllen.
2. Gerade im Schengen/Dublin-System ist vorgesehen, dass Flüchtlinge dort ihr Asylgesuch stellen müssen, wo sie zum ersten Mal in den Schengen/Dublin-Raum einreisen.

AB 2020 N 134 / BO 2020 N 134

Insofern würde eine Wiederaufnahme dieses Artikels das Schengen/Dublin-System teilweise unterlaufen.

3. Die Initiantin argumentiert mit der Situation während des Zweiten Weltkriegs, in der Flüchtlinge von der Einreise in die Schweiz abgehalten wurden. Diese Situation ist heute gemäss der Mehrheit Ihrer Kommission nicht mehr gegeben.

4. Der Begriff "achtsenswerte Gründe" ist keine ausreichend präzise Umschreibung, was die Praxis eben auch zeigte, als diese Bestimmung in Kraft war. Die Abgrenzung des Begriffs oder der Missbrauch der Bestimmung durch Schlepper ist nicht von vornherein geklärt.

5. Am wichtigsten ist die Tatsache, dass die Richter auch bei der jetzigen Gesetzeslage entscheiden können, auf Strafen zu verzichten. Die Kommissionsmehrheit erachtet den aktuell geltenden Ermessensspielraum, den die Richter haben, als ausreichend.

Letztendlich geht es darum, ob ein Handeln gegen Gesetze in einem Rechtsstaat straffrei sein soll. Die Mehrheit der Kommission findet, dass dies nicht der Fall sein soll und dass die Richter bereits jetzt durchaus einen ausreichenden Spielraum haben, um den einzelnen Fällen verhältnismässig zu begegnen und darüber zu urteilen.

Aus diesen Gründen entschied Ihre Kommission mit 15 zu 8 Stimmen ohne Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und die Petition 19.2024 damit als behandelt zu betrachten.



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Vierte Sitzung • 04.03.20 • 15h00 • 18.461
Conseil national • Session de printemps 2020 • Quatrième séance • 04.03.20 • 15h00 • 18.461



Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Ce qui est proposé ici, pour la majorité de la Commission des institutions politiques, sous un titre accrocheur et sous couvert de préciser la loi, ce n'est rien de moins que de paralyser l'application de l'article 116 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, qui réprime les actes tendant à faciliter l'entrée ou le séjour illégal en Suisse.

A partir de cas particuliers – qu'il s'agisse d'un pasteur neuchâtelois poursuivi pour avoir hébergé un demandeur d'asile débouté ou d'une ancienne responsable de Solidarité sans frontières qui a fait revenir en Suisse un demandeur d'asile qui avait été expulsé –, ce qui est proposé, c'est de garantir l'impunité à des gens qui s'arrogent le droit de s'opposer à l'exécution de décisions rendues régulièrement par les autorités judiciaires d'un Etat démocratique, le nôtre, sous prétexte qu'ils auraient agi pour des motifs honorables – il est difficile de savoir ce qu'il faut entendre par là.

Une minorité de la commission considère qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre l'aide à l'immigration ou au séjour illégal donnée pour des raisons humanitaires, et l'activité de passeurs qui sont animés par des mobiles financiers. Pour la majorité de la commission, c'est en connaissance de cause qu'en 2008 cette clause des mobiles honorables a été supprimée dans la loi. Le législateur considérait en effet qu'une lutte efficace contre l'immigration et le séjour illégal, de même que contre les réseaux de passeurs – ces espèces de trafiquants d'êtres humains – était un droit et un devoir de l'Etat. Il a tenu compte également de l'élément qui rend cette initiative parlementaire inutile – sauf évidemment pour ceux qui veulent que l'article 116 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration devienne lettre morte –, la possibilité, qui est fréquemment utilisée par les tribunaux dans ces situations, de ne prononcer qu'une simple amende ou même, dans d'autre cas, de renoncer à toute peine dans les cas de peu de gravité.

Ce que la majorité de la commission ne veut pas, c'est instaurer une sorte de droit à la résistance qui saperait, dans un domaine important – l'immigration et le séjour illégal –, les bases de l'Etat de droit.

Pour la majorité, les situations visées n'ont rien de comparable avec celles des Justes que l'on prend en exemple et qui, pendant la Seconde Guerre mondiale, ont sauvé des Juifs d'une mort certaine. Non, dans presque tous les cas, ni la vie ni l'intégrité corporelle des immigrants illégaux ne sont menacées, ne serait-ce que parce que, avant d'arriver chez nous, ces personnes sont passées par des Etats voisins qui disposent d'un système d'asile conforme aux exigences de l'Etat de droit dans un pays démocratique.

Pour la majorité de la commission, il n'y a en somme pas de délit de solidarité, mais juste des infractions à une loi légitime, et des jugements qui doivent pouvoir continuer à être exécutés, même pour les pasteurs. Il ne doit pas y avoir une espèce de droit d'exception simplement parce que l'on se trouve dans ce domaine particulier de l'immigration ou du séjour illégal, et pas non plus de forme d'impunité pour les complices des passeurs.

Le 24 janvier 2020, votre commission – et c'est son préavis pour ce soir –, qui s'est exprimée par 15 voix contre 8, a décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire, ce qui revient à considérer que la pétition 19.2024 du Groupe de Saint-François, qui vise le même objectif que l'initiative parlementaire, a été traitée.

Fridez Pierre-Alain (S, JU): Cher collègue, pour commencer, j'aimerais faire un rappel: les Justes, à l'époque, ont quand même été condamnés par notre pays.

Ma question est la suivante: notre pays se réclame de valeurs, notamment de valeurs chrétiennes. Imaginons que Jésus-Christ soit ici avec nous, dans cette salle, que pensez-vous qu'il voterait?

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Vous savez, nous ne sommes pas là pour imaginer quelle que situation que ce soit qui appartient au passé, sauf si le Christ était tout d'un coup de retour parmi nous, ce qui à ma connaissance n'est pas le cas. Nous sommes là pour essayer de nous occuper au mieux, dans l'intérêt des citoyens de ce pays, d'une situation actuelle qui prévaut aujourd'hui et qui prévaudra peut-être demain à nos frontières.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité Marti Samira propose d'y donner suite.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Vierte Sitzung • 04.03.20 • 15h00 • 18.461
Conseil national • Session de printemps 2020 • Quatrième séance • 04.03.20 • 15h00 • 18.461



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.461/20074)

Für Folgegeben ... 89 Stimmen

Dagegen ... 102 Stimmen

(1 Enthaltung)

Schluss der Sitzung um 19.05 Uhr

La séance est levée à 19 h 05

AB 2020 N 135 / BO 2020 N 135