



# KAMPAGNE 2019 – FREI

## DIE WICHTIGSTEN FRAGEN UND ANTWORTEN ZUM DELIKT DER SOLIDARITÄT

### 1. Was versteht man unter Solidarität mit Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten?

Solidarität kann als jegliche Hilfe verstanden werden, die gegenüber einem Menschen in Not mit dem Ziel geleistet wird, ihm zu ermöglichen, seine Rechte geltend zu machen. Täglich engagieren sich Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten auf der ganzen Welt konkret für die Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten, indem sie ihnen etwa Verpflegung oder Unterkunft geben, Transporte ermöglichen oder Rechtsberatung, medizinische Versorgung, psychologische Unterstützung und andere Arten von Hilfestellungen bieten. Diese Solidarität kann in der Verhinderung und Bekämpfung der Zwangsrückführung (Rückschaffung) von geflüchteten Menschen und Migrantinnen und Migranten in Länder, in denen das Risiko auf schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte besteht, zum Ausdruck kommen, aber auch durch Nachforschungen und Berichte über Menschenrechtsverletzungen. Thema kann auch sein, wie diese Personen an der Grenze (bei der Grenzüberwachung) behandelt werden. Einige Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger sind entlang der Migrationsrouten aktiv, andere direkt in den Aufnahmeländern.

### 2. Wer sind diese Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen?

Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger setzen sich alleine oder zusammen mit anderen auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene für die Verteidigung und Förderung der Menschenrechte ein. Manche gehen ihrer Aktivität im Rahmen ihres Berufs nach, andere üben sie als freiwillige oder ehrenamtliche Tätigkeit aus. Sie stammen aus den unterschiedlichsten Bereichen: Es kann sich um Journalistinnen und Journalisten, Anwältinnen und Anwälte, Gesundheitsfachpersonal, Lehrpersonen, Kirchenverantwortliche, Gewerkschaftsvertretende, Whistleblowerinnen und Whistleblower, Bäuerinnen und Bauern etc. handeln. Manchmal kommt es auch vor, dass Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten selbst auch Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind/waren oder Angehörige von Betroffenen sind.

### 3. Was kann man nicht als Solidarität bezeichnen?

Amnesty International ist der Ansicht, dass die Unterstützung von Menschen auf der Flucht, dann nicht als solidarisches Handeln betrachtet werden kann, wenn diese Unterstützung durch finanzielle oder materielle Interessen begründet ist. Personen, die Menschen schmuggeln und Menschenhandel betreiben, nutzen die Not der Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten für ihre eigenen Interessen aus, während Menschen, die aus Mitgefühl und Solidarität handeln, keinerlei Profit anstreben.

### 4. Weshalb muss die Solidarität gegenüber Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten dringend verteidigt und gefördert werden?

In zahlreichen Ländern weltweit wird in einem aggressiven fremdenfeindlichen Diskurs ein Bild des „Wir gegen sie“ gezeichnet. Diese Äußerungen tragen dazu bei, die Gesellschaft zu spalten und die Bürgerinnen und Bürger gegen gewisse Minderheitengruppierungen, unter anderem Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten, aufzuhetzen. Diese Gruppierungen werden verteufelt, und man schiebt

ihnen die Verantwortung für gesellschaftliche und politische Missstände in die Schuhe. Ein solcher Diskurs der Angst, des Hasses und der Abschottung führt zu einer immer restriktiveren und auf Repression basierenden Politik gegenüber den ins Exil gezwungenen Menschen, aber auch gegenüber den Aktivistinnen und Aktivisten, welche die Rechte dieser Personen verteidigen.

2016 wurden in mindestens 22 Ländern Menschen getötet, weil sie die Menschenrechte verteidigten. In mehr als 63 Ländern sahen sich Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten Hetzkampagnen ausgesetzt, die sie als kriminell oder unerwünscht beschimpften. Sie gelten als „anti-patriotisch“, als „ausländische Agentinnen oder Agenten“ oder gar als „Terroristinnen oder Terroristen“ und werden als Bedrohung für die Sicherheit, die Entwicklung oder die traditionellen Werte dargestellt. Laut dem UN-Sonderberichterstatter über die Situation der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger sind diejenigen, die sich für die Rechte von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten einsetzen, „heute mit noch nie dagewesenen Bedrohungen und Einschränkungen ihrer Arbeit konfrontiert, in einem Kontext der allgegenwärtigen Schlechtmachung und Kriminalisierung“.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund hat Amnesty International eine weltweite Kampagne lanciert, mit der wir dazu aufrufen, die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger und ihre Arbeit zu würdigen und zu schützen sowie die Kriminalisierung der Solidarität zu bekämpfen. Die Staaten sind verpflichtet, die Menschenrechte der gesamten Bevölkerung zu schützen, auch derjenigen Menschen, die gezwungen sind, ins Exil zu gehen. Und sie müssen dafür sorgen, dass die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger ihrer Arbeit gefahrlos nachgehen können.

### **5. Was bedeutet „Kriminalisierung der Solidarität“?**

Man spricht von einer Kriminalisierung der Solidarität, wenn Staaten, Institutionen oder politisch Verantwortliche straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Bestimmungen missbräuchlich dazu nutzen, Menschen zu stigmatisieren, einzuschüchtern, zu bedrohen, zu bedrängen, zu unterdrücken oder gar zu verhaften und zu verurteilen, wenn diese sich durch ihre Arbeit und/oder ihre Tätigkeit dafür einsetzen, die Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migrantinnen und Migranten zu verteidigen.

### **6. Welcher rechtliche Rahmen in Europa macht eine Kriminalisierung der Solidarität gegenüber Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten möglich?**

Laut der europäischen Richtlinie 2002/90/EG über die Beihilfe zur illegalen Einwanderung müssen die EU-Mitgliedsstaaten Sanktionen gegen jede Person verhängen, die „Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt“ leistet, wenn sie dadurch einen finanziellen Gewinn erwirtschaftet. Die Richtlinie umfasst jedoch eine „humanitäre Klausel“, auf deren Grundlage die Mitgliedsstaaten Personen, die eine nicht durch gewinnbringende Interessen motivierte Hilfe leisten, von den Sanktionen ausnehmen können (aber nicht müssen). Mit anderen Worten: Die Staaten können – müssen aber nicht – diese Klausel anführen, um Ausnahmen bei der Anwendung dieser Richtlinie zuzulassen und keine Sanktionen gegen Personen zu verhängen, die aus humanitären Gründen Menschen in rechtswidrigen Situationen helfen.

Eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie<sup>2</sup> kam zum Schluss, dass zwischen der strengen Anwendung dieser Richtlinie und „den realen Risiken, die [die Richtlinie] für die Personen, die humanitäre Hilfe leisten, birgt“, eine „Spannung“ besteht. Die Studie empfahl der Europäischen Kommission, ihre Gesetzgebung zu überarbeiten, damit humanitäre Hilfe systematisch von den Sanktionsgründen ausgeschlossen wird. Diese Empfehlung wurde von mehreren Organisationen, darunter

<sup>1</sup> „States Must Protect Human Rights Defenders Assisting People on the Move – UN Expert“, 1. März 2018, <https://reliefweb.int/report/world/states-must-protect-human-rights-defenders-assisting-people-move-un-expert>.

<sup>2</sup> Sergio Carrera, Elspeth Guild, Ana Aliverti, Jennifer Allsopp, Maria Giovanna Manieri und Michele Levoy: „Fit for Purpose? The facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants“, Europäisches Parlament, 28. Januar 2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29536490](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29536490), S. 10.

Amnesty International und dem Think Tank *Institute for Race Relations* unterstützt. Gemeinsam dokumentierten und zeigten sie, dass die europäischen Länder in der Praxis immer häufiger gezielt gegen Personen und Organisationen vorgehen, die Menschen helfen, rechtswidrig in ihr Hoheitsgebiet einzureisen und sich dort rechtswidrig aufzuhalten. Die nationalen Gesetze unterscheiden sich jedoch von Land zu Land wesentlich. Die 2016 durchgeführte Studie ergab, dass mehrere Länder im Gesetz aus humanitären Gründen oder wenn kein Gewinnstreben mit dem Handeln verbunden ist, bereits Ausnahmen vorsehen.<sup>3</sup>

## 7. Und wie ist die Situation in der Schweiz?

Artikel 116 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) verurteilt jede Person, die „im In- oder Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft“. Doch was bedeutet dieses „erleichtert“ hier? Die Erleichterung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise ist relativ klar: Sie bezieht sich auf die Hilfe beim Überqueren der Schweizer Grenze, wenn eine Person über kein gültiges Dokument verfügt, das sie dazu berechtigt (etwa ein Visum für die Ein- oder Ausreise). Die Erleichterung des Aufenthalts hingegen ist viel unklarer. Kann es als Erleichterung eines rechtswidrigen Aufenthalts betrachtet werden, wenn man einer Person für ein paar Nächte ein Dach über dem Kopf bietet? Für den Bundesrat gilt die Strafnorm nach Artikel 116 auch für Personen, „die einmalig und aus achtenswerten Gründen“ gehandelt haben.

In mehreren Kantonen scheint die Polizei Artikel 116 sehr strikt anzuwenden. Verschiedene Personen haben bereits Bussen erhalten, weil sie gelegentlich einen abgewiesenen Flüchtling beherbergten. Laut dem Bundesamt für Statistik (BFS) wurden im Jahr 2017 785 Personen wegen einer Verletzung dieses Artikels verurteilt. Diese Statistik unterscheidet jedoch nicht, aus welchen Gründen die verurteilten Personen den Flüchtlingen geholfen haben. Wie viele davon sind Menschenhändlerinnen oder -händler und nutzen die Not der Migrantinnen und Migranten aus, um Geld zu machen, und wie viele handelten bloss aus Solidarität, ohne jeglichen finanziellen Nutzen daraus zu ziehen? Die Statistiken lassen dies nicht erkennen. Das BFS unterscheidet nur nach „leichten“ und „schweren Fällen“. Der Bundesrat anerkennt, dass sich der Statistik nicht entnehmen lässt, „wie oft bei den leichten Fällen nach Artikel 116 Absatz 2 AIG aber humanitäre Motive eine Rolle gespielt haben und wie oft gegen solche erstinstanzlichen Urteile eine Beschwerde erhoben wurde“.<sup>4</sup>

## 8. Was für Folgen hat eine Verurteilung wegen eines „Deliktes der Solidarität“ nach Artikel 116 AIG?

Artikel 116 AIG erlaubt den Schweizer Behörden, Personen zu bestrafen, welche die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt erleichtert haben. Sie können mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und einer Geldstrafe belegt werden, die je nach Situation und Einschätzung des Gerichts sehr unterschiedlich ausfällt. Die Fälle von Personen, die in letzter Zeit verurteilt wurden, weil sie einem Flüchtling geholfen hatten, und die Amnesty bekannt sind, zeigen, dass die Geldstrafen von einer einfachen Busse von weniger als 200 Franken bis zu mehreren Tagessätzen für einen Gesamtbetrag von nahezu 10 000 Franken reichen können. Hinzu kommen die Verfahrenskosten und allfällige Anwaltsgebühren, wenn gegen das Urteil Beschwerde eingelegt wird. Diese Kosten können für Personen mit bescheidenen finanziellen Mitteln schwer zu tragen sein, doch bereits die strafrechtliche Verurteilung an sich ist äusserst problematisch, da sie zu einem Eintrag im Strafregister führt. Dies kann den

<sup>3</sup> Sergio Carrera, Elspeth Guild, Ana Aliverti, Jennifer Allsopp, Maria Giovanna Manieri und Michele Levoy: „Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants“, Europäisches Parlament, 28. Januar 2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29536490](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29536490), S. 105-106.

<sup>4</sup>Stellungnahme des Bundesrates vom 13.02.2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184188>.

verurteilten Personen schaden, vor allem bei der Arbeitssuche. Für Personen ausländischer Herkunft sind die negativen Auswirkungen noch grösser, da ein Strafregister ohne Einträge eine wichtige Voraussetzung darstellt, um eine stabilere Aufenthaltsbewilligung (zum Beispiel der Übergang von einer F- zu einer B- oder von einer B- zu einer C-Bewilligung) oder die schweizerische Staatsbürgerschaft zu erhalten. So wurde Flüchtlingen eine dauerhaftere Aufenthaltsbewilligung verwehrt, nur deshalb, weil sie einem befreundeten Asylsuchenden eine Unterkunft und/oder Verpflegung angeboten hatten. Wer seine Verurteilung öffentlich kritisiert, läuft zudem Gefahr, in den Medien, am Arbeitsplatz oder auf offener Strasse beschimpft zu werden.

### 9. Welche Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger unterstützt Amnesty in der Schweiz?

Die Schweizer Sektion von Amnesty unterstützt mehrere [Personen, die sich für die Verteidigung der Rechte von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen einsetzen](#), und gegen die die Schweizer Behörden wegen Verletzung von Artikel 116 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) ein Strafverfahren eingeleitet haben:

- [Flavie Bettex](#) wurde verurteilt, weil sie unter Information der kantonalen Behörden eine Wohnung an einen iranischen Freund untervermietet hatte, dessen Asylgesuch abgelehnt worden war. Amnesty unterstützte sie bei ihrem Rekurs vor dem Bezirksgericht Lausanne. Die junge Frau wurde freigesprochen.
- [Norbert Valley](#) wurde von zwei Polizisten mitten in einem Gottesdienst aufgefordert mitzukommen, weil er einem togolesischen Freund, dessen Asylgesuch abgewiesen worden war, die Schlüssel seiner Kirche geliehen und finanzielle Unterstützung angeboten hatte. Er hat gegen den Strafbefehl Rekurs eingelegt.
- [Lisa Bosia Mirra](#) wurde am Steuer ihres Autos verhaftet, während sie als Vorhut vor einem Lieferwagen unterwegs war, der vier Menschen aus Eritrea, darunter drei Minderjährige, transportierte. Die Schweizer Behörden hielten diese Personen davon ab, ihr Asylgesuch in der Schweiz zu stellen, obwohl sie hier Familienangehörige haben. Lisa Bosia Mirra wurde vom Strafgericht in Bellinzona verurteilt, reichte jedoch Beschwerde gegen das Urteil ein.
- [Anni Lanz](#) wurde vom Bezirksgericht Brig verurteilt, weil sie einem schwer traumatisierten afghanischen Asylsuchenden, der bei minus 10 Grad in Italien im Freien schlief, über die Grenze geholfen hatte. Sie hat das Urteil angefochten.

### 10. Wie steht Amnesty zur Kriminalisierung der Solidarität?

Amnesty International stellt sich der Kriminalisierung der Solidarität entgegen und ruft die Staaten auf, dafür zu sorgen, dass straf-, zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen nicht dazu missbraucht werden, gezielt gegen Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die sich für die Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen einsetzen, vorzugehen und sie zu bedrängen. Die Staaten müssen sicherstellen, dass Personen und Organisationen, welche die Menschenrechte verteidigen, ihrer Arbeit in einem sicheren Umfeld nachgehen können und keinerlei Vergeltung fürchten müssen. Solidarität sollte gefördert und gelobt werden, anstatt sie zu kriminalisieren.

### 11. Ist Amnesty gegen jegliche Sanktionen gegenüber Personen, die ohne offizielle Genehmigung Flüchtlingen über eine Grenze helfen?

Amnesty International anerkennt, dass die Staaten befugt sind, den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu ihrem Hoheitsgebiet gesetzlich zu regeln. Amnesty betont jedoch die Pflicht aller Staaten, die Menschenrechte und die Personen, die diese verteidigen, zu schützen, und sowie und Aufenthalt

verwaltungsrechtlich behandelt werden müssen und nicht auf Ebene des Strafrechts. Die entsprechenden Verwaltungssanktionen sollten im Gesetz festgelegt, angemessen, notwendig und zumutbar sein. Amnesty ist dagegen, dass das Strafrecht für die Kriminalisierung von rechtswidriger Ein- oder Durchreise und rechtswidrigem Aufenthalt herangezogen wird.

Amnesty International betont: Die Staaten müssen dafür sorgen, dass die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger ihrer Tätigkeit in einem sicheren Umfeld nachgehen können, ohne Vergeltung fürchten zu müssen. Deshalb sollten die nationalen Gesetze Bestimmungen enthalten, die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die rein aus Solidarität und Mitgefühl handeln und die aus ihrem Handeln keinerlei materiellen oder finanziellen Vorteil gewinnen, von der Bestrafung ausnehmen.

## **12. Was sollten die Regierungen unternehmen, um die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger zu unterstützen?**

Weltweit müssen Regierungen und Gremien mit Entscheidungsbefugnis:

- die Legitimität der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger ausdrücklich anerkennen und ihre Arbeit öffentlich unterstützen, indem sie ihren Beitrag für die Menschenrechte und für eine gerechtere und fairere Welt begrüßen;
- Programme fördern und unterstützen, die dafür sorgen, dass die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger über die erforderlichen Kompetenzen, Werkzeuge und die nötige Schulung verfügen, um ihre Tätigkeit unter guten Voraussetzungen durchführen zu können;
- partizipative Ansätze fördern, damit sich die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger untereinander innerhalb der Gemeinschaft, in der sie tätig sind, austauschen können und ohne Gefahr Zugang zu den Entscheidungsinstanzen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene erhalten;
- die Kultur der Straffreiheit beenden, die öffentlichen oder privaten Akteurinnen und Akteuren ermöglicht, sie anzugreifen, einzuschüchtern und zu bedrängen.

1998 verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft im Konsensverfahren die Erklärung der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern (Erklärung über das Recht und die Verantwortung der Einzelnen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen) und verpflichtete sich dazu, deren entscheidende Rolle bei der Förderung und Einhaltung der Menschenrechte anzuerkennen. Die Erklärung besagt eindeutig, dass Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger einen besonderen Schutz erhalten müssen, damit sie ihrer Tätigkeit gefahrlos nachgehen können. Leider haben mehr als 20 Jahre nach der Annahme der Erklärung nur wenige Staaten die 1998 eingegangene Verpflichtung auch umgesetzt.

## **13. Welche Kampagneziele verfolgt Amnesty?**

Die Kampagne 2019 von Amnesty Schweiz will das zivilgesellschaftliche Engagement und die Solidarität gegenüber Menschen, die gezwungen sind, ins Exil zu gehen, stärken und ermutigen, die Arbeit der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger schützen, damit sie als legitim anerkannt statt verleumdet wird, und erreichen, dass die mit einem Verfahren belasteten Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten freigesprochen werden. Damit bezweckt diese Kampagne einerseits eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit dafür, wie wichtig das solidarische Engagement der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger ist, und andererseits eine Anfechtung und Revision der Gesetze, welche die Solidarität

gegenüber Flüchtlingen einschränken und bestrafen, insbesondere Artikel 116 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG).

#### **14. Was kann ich tun, um mich zu engagieren und die Solidarität zu verteidigen?**

Um die Arbeit der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger zu unterstützen, schlägt Ihnen die Schweizer Sektion von Amnesty verschiedene Möglichkeiten vor. Sie können insbesondere:

- Unterschriften sammeln für die [Petition „Solidarität nicht mehr kriminalisieren“](#);
- [dem Netzwerk Asyl und Migration beitreten](#), um alle Informationen über unsere nächsten Aktionen im Rahmen der Kampagne und aus dem Bereich Migration zu erhalten;
- sich an den [Urgent Actions](#) beteiligen;
- im Alltag Solidarität zeigen, indem Sie sich z. B. ehrenamtlich in einer Organisation, die mit Flüchtlingen arbeitet, engagieren (Sprachkurse, Rechts- oder Berufsberatung usw.), Asylsuchenden helfen, eine Unterkunft zu finden, Spenden tätigen, vor allem Second-Hand-Kleider, Spielzeug und Möbel, sich in lokalen Projekten engagieren, Ihr Umfeld für die Probleme von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen sensibilisieren etc.;
- sich an den Projekten anderer Organisationen [in Ihrer Nähe](#) beteiligen.