

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 131-2017
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.364

Eingereicht am: 06.06.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kullmann (Hilterfingen, EDU) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1428/2017 vom 20. Dezember 2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Verstärkte Bekämpfung des Menschenhandels im Kanton Bern

Global sind je nach Quelle zwischen 21 bis 34 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel. Von allen gehandelten Menschen sind 49 Prozent Frauen und 33 Prozent Kinder, die meisten von ihnen landen in der Sexindustrie. Zwangsarbeit und Organhandel sind weitere Formen von Menschenhandel.

Gemäss dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sind sexuelle Ausbeutung (Prostitution, Pädophilie, Pornographie, Zwangsheirat) und Ausbeutung der Arbeitskraft (Bettelei, Schuld knechtschaft und Zwangsarbeit in Haushalten) die verbreitetsten Formen dieses Verbrechens. Sie machen 94 Prozent der Fälle von Menschenhandel aus.¹

Aktuelle Schätzungen zur Dunkelziffer der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz gibt es kaum. Ein Bericht des EU-Parlaments schätzt die Zahl auf 880 000 Menschen im EU-Raum.² Geht man in einer vereinfachten Rechnung von einer prozentual ähnlich hohen Fallzahl in der Schweiz aus kommt man auf rund 14 150 Opfer von Menschenhandel.

Sklaverei und die Bekämpfung der Sklaverei haben eine lange Geschichte. Am 25. März 1807 wurde der Sklavenhandel im britischen Weltreich abgeschafft, 1833 wurde auch die Sklaverei grundsätzlich verboten. Ehemalige Sklavenhalter wurden mit 20 Mio. Pfund Sterling (dies ent-

¹ <https://www.act212.ch/menschenhandel>

² http://www.beobachter.ch/gesellschaft/artikel/menschenhandel_sexsklavinnen-in-den-faengen-des-juju/

spricht 146 194 kg Gold! Heute rund 6 Mia. CHF) entschädigt.³ Zwischen 1807 und 1860 beschlagnahmte das *West Africa Squadron* der *Royal Navy* etwa 1600 Sklavenhandelsschiffe und befreite 150 000 Sklaven, die auf diesen Schiffen waren. Zwischen 1830 und 1865 starben etwa 1587 Männer des *West Africa Squadron* im Kampf gegen den Sklavenhandel und die Sklaverei.⁴

Angesichts der grossen Bemühungen und Opfer, die frühere Generationen im Kampf gegen die Sklaverei erbracht haben, stellt sich die Frage, welche Bemühungen der Kanton Bern unternimmt und ob der Kampf gegen die moderne Sklaverei verstärkt werden könnte.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie viele Fälle von Menschenhandel wurden zwischen 2010 und 2016 im Kanton Bern registriert?
2. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer?
3. Welche kantonalen Behörden sind bei der Bekämpfung des Menschenhandels involviert und welche Aufgaben übernehmen diese?
4. Wie viel Geld gibt der Kanton Bern jährlich für prozessuale und ausserprozessuale Schutzmassnahmen zugunsten von Menschenhandel-Betroffenen aus?
5. Werden mutmasslichen Opfern von Menschenhandel, die zu einer Aussage gegen ihre Peiniger in einem Strafverfahren bereit sind, derzeit genügend Schutzmassnahmen geboten?
6. Gibt es zweckdienliche Möglichkeiten, zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs) und die mediale Öffentlichkeit stärker in die Bekämpfung des Menschenhandels einzubinden?
7. Sieht der Regierungsrat zweckdienliche Möglichkeiten, der Bekämpfung des Menschenhandels eine höhere finanzielle und personelle Priorität einzuräumen?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Die Ermittlungen der Kapo Bern betreffend Menschenhandel wurden seit 2010 stark intensiviert. In den letzten Jahren wurden im Kanton Bern über 20 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel, vorwiegend im Bereich der sexuellen Ausbeutung, erfolgreich geführt und abgeschlossen. Eines der grössten Verfahren in der Schweiz mit über 80 Opfern steht im Moment vor der Anklage vor den zuständigen Stellen der Justiz.

Zu Frage 2

Schätzungen über eine Dunkelziffer sind spekulativ. Der Regierungsrat hält jedoch fest, dass regelmässige Kontrollen der zuständigen Behörden wie Kantonspolizei Bern, Migrations- und Fremdenpolizeibehörden sowie Gewerbepolizeibehörden in den bekannten Sexsalons sowie auf allfälligen Strassenstrichzonen zu einem guten Gesamtüberblick beitragen.

³ http://www.pdavis.nl/Legis_07.htm

⁴ <https://www.history.ac.uk/1807commemorated/exhibitions/museums/chasing.html>

Mit der Einführung des Prostitutionsgesetzes (PGG) vor vier Jahren wurde im Kanton Bern ein wichtiges Instrument im Bereich des Prostitutionsgewerbes geschaffen. Auch nach der im Rahmen des Entlastungspakets 2018 beantragten Änderung des PGG, welche eine administrative Vereinfachung und den Wechsel von der Bewilligungspflicht zur Meldepflicht der Betreiber vorsieht, sind die städtischen und kantonalen Behörden weiterhin über die zugelassenen Sexsalons informiert und können bei Bedarf die nötigen Kontrollen durchführen.

Zu Frage 3

Die Ermittlungen und Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels im Kanton Bern werden vorwiegend durch die Staatsanwaltschaft für Besondere Aufgaben und Spezialisten der Kriminalpolizei der Kantonspolizei Bern geführt. Diese arbeiten eng mit dem Migrationsdienst des Kantons Bern, den Fremdenpolizeien in Bern, Biel und Thun sowie der Bundeskriminalpolizei zusammen.

Die Verfahrensleitung in entsprechenden Ermittlungen obliegt der Staatsanwaltschaft. Die Kantonspolizei arbeitet eng mit der Verfahrensleitung zusammen und übernimmt die Ermittlungen im Bereich der gesetzlich vorgesehenen Zwangsmassnahmen sowie bei Anhaltungen, Hausdurchsuchungen, Einvernahmen und dem Erstellen von umfangreichen Ermittlungsberichten.

Zudem besteht mit RRB 51/2007 vom 17. Januar 2007 auf kantonaler Ebene ein Kooperationsgremium (KOG) zur Bekämpfung des Menschenhandels, welches sich in der Regel zweimal jährlich trifft. Das Gremium hat den Auftrag, geeignete Massnahmen gegen den Menschenhandel sowie zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel zu erarbeiten. Folgende Behörden und Organisationen sind im KOG Menschenhandel vertreten: Fedpol, Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, beco Berner Wirtschaft, Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), Kantonspolizei, Amt für Migration und Personenstand, Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, Polizeiinspektorat der Stadt Bern, Xenia Beratungsstelle, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern und cfd Christlicher Friedensdienst.

Zu Frage 4

Der Kanton Bern, respektive die GEF, hat, zusammen mit acht weiteren Kantonen, mit der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ in Zürich einen einheitlichen Leistungsvertrag abgeschlossen. Die GEF finanziert im Rahmen einer Tagespauschale folgende Leistungen der FIZ:

- Abklärung des Opferstatus
- Unterkunft in Schutzwohnung (inkl. Verpflegung und Betreuung)
- Gefährdungsabklärungen
- Information über Opferrechte
- Beratung und Krisenintervention
- Klärung des aufenthaltsrechtlichen Schutzes
- Erschliessung von opferhilferechtlichen Drittleistungen
- Verfahrensbegleitung
- Organisation der Rückkehr mit und ohne staatliche Rückkehrhilfe
- Zusammenarbeit und Koordination mit involvierten Akteuren
- Ausrichten einer Pauschale für ein Notset.

Zusätzlich werden Gesundheitskosten, straftatkausale medizinische Behandlungskosten, die nicht durch die Krankenkasse übernommen werden können, sowie Kosten für eine ärztlich bestätigte Notfallbehandlung, opferhilferechtliche Drittleistungen (Anwaltskosten, Therapiekosten etc.)

nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG; SR 312.5), Übersetzungskosten für opferhilferechtliche Beratungen, Sicherheitsmassnahmen, Reisespesen des Opfers zur Einvernahme und Rückreisekosten, soweit diese nicht durch die staatliche Rückkehrhilfe gedeckt sind, übernommen.

Für die Leistungen der FIZ entrichtet der Kanton Bern pro Opfer eine Tagespauschale von CHF 250.- bis 320.- (je nach Dauer des Aufenthaltes in der Schutzwohnung). Ein Opfer von Menschenhandel mit Tatort im Kanton Bern bleibt in der Regel die ersten sechs Monate in der Schutzwohnung des FIZ in Zürich, finanziert durch die Opferhilfe des Kantons Bern. Bleibt ein Opfer länger in der Schweiz, weil beispielsweise das Strafverfahren noch nicht abgeschlossen ist, kehrt es in der Regel nach sechs Monaten in den Kanton Bern zurück und der zuständige Sozialdienst (Zuständigkeit hängt vom Tatort ab) kommt danach für die Existenzsicherung auf. Opferhilferechtliche Beratungsleistungen werden weiterhin von der Opferhilfe finanziert.

Schliesslich können Opfer immer, aber insbesondere kurzfristig, in den Frauenhäusern im Kanton Bern untergebracht werden.

Zu Frage 5

Opfer von Menschenhandel werden während eines laufenden Verfahrens von der FIZ betreut und in einer geheimen Schutzwohnung untergebracht. Die strafprozessualen Möglichkeiten von prozessualen Schutzmassnahmen entfalten ihre Wirkung zwar ausschliesslich während des Strafverfahrens, jedoch besteht, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, auch die Möglichkeit, dass ein Opfer in das Zeugenschutzprogramm des Bundes aufgenommen wird. Zudem ist die Kantonspolizei für die Abwehr von Gefährdungen für Leib und Leben verantwortlich. Nach Abschluss des Strafverfahrens wird in vielen Fällen eine finanzielle Rückkehrhilfe geleistet.

Zudem wurde in Zusammenarbeit mit den involvierten Behörden ein Leitprozess namens «Competo» erarbeitet. Dieser garantiert ein multidisziplinäres und koordiniertes Vorgehen sowie eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden sowie den Beratungsstellen. Dieser Prozess fand Eingang in die Weisungen und Erläuterungen des Ausländerbereiches des Staatssekretariates für Migration (SEM).

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass durch die enge Zusammenarbeit mit der FIZ und den Frauenhäusern genügend Schutzmassnahmen vorhanden sind. Der Kanton Bern musste bisher das Zeugenschutzprogramm des Bundes, welches speziell auch für Opfer von Menschenhandel gegründet wurde, noch nicht in Anspruch nehmen.

Zu Frage 6

Wie in Ziffer 3 erwähnt, sind die kantonalen Stellen gut mit den NGO, welche sich für Opfer von Menschenhandel einsetzen, vernetzt. In den letzten Jahren wurden zudem verschiedene NGO gegründet (bspw. ACT 212, Trafficking.ch), die sich der Thematik annehmen. Diese müssen aber auch kritisch hinterfragt werden, denn durch die verstärkte Öffentlichkeit des Thema Menschenhandels und der für die Bekämpfung dieses Verbrechens gesprochenen Gelder können sogenannte "Hilfsangebote" auch aus finanziellen Interessen geschaffen werden. Um dieser Problematik zu begegnen, lädt das Kooperationsgremium zur Bekämpfung des Menschenhandels (KOG) solche neuen Institutionen und NGO jeweils für eine Vorstellung ihres Angebots ein. Der Fokus richtet sich aufgrund der beschränkten Ressourcen auf bestehende, sich seit Jahren bewährende Angebote wie das FIZ und die Frauenhäuser im Kanton Bern.

Auch der Bund engagiert sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) in Zusammenarbeit mit den Kantonen stark im Bereich der Sensibilisierung von Gesellschaft und Behörden zur Thematik der Bekämpfung von Menschenhandel. Es besteht eigens eine Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), die bei fedpol angesiedelt ist. Weiter dient der NAP als Grundlage für verschiedene Massnahmen der Prävention von Menschenhandel und Menschenschmuggel. In den vergangenen Jahren konnte so innerhalb aller Staatsebenen eine kohärente Policy etabliert werden.

Zu Frage 7

Bei der Bekämpfung des Menschenhandels nimmt der Kanton Bern, zusammen mit dem Kanton Zürich, eine schweizweit führende Position ein. Der Kanton Bern ist bestrebt, neben der Form der sexuellen Ausbeutung zunehmend auch der Ausbeutung der Arbeitskraft ein vermehrtes Augenmerk zu schenken. Gemäss einer 2016 veröffentlichten Studie⁵ gehen Fachleute hier von einer hohen Dunkelziffer aus.

Der Regierungsrat betont, dass es zentral ist, den Ermittlungen in den Bereichen Menschenhandel und Menschenschmuggel im Kanton Bern grosse Aufmerksamkeit zu schenken. In Anbetracht der umfangreichen und schwierigen Ermittlungen in diesen Bereichen, sollten auch in Zukunft genügend personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁵ Johanna Probst und Denise Efionayi-Mäder unter Mitarbeit von Dina Bader, Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz, März 2016, SFM Studies #65d, Université de Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies SFM.