

Interpellation

1627 Schärer, Bern (Grüne)

Weitere Unterschriften: 12

Eingereicht am: 02.06.2008

Zeigen die Massnahmen im Kanton Bern gegen Frauenhandel Wirkung?

Jährlich gelangen laut Schätzungen des Bundesamtes für Polizei zwischen 1500 und 3000 Frauen als Opfer von Menschenhändlern in die Schweiz. Die meisten Opfer werden jedoch nicht entdeckt, nur eine kleine Zahl von Betroffenen erhält Schutz und Unterstützung. Die einzige auf Frauenhandel spezialisierte Beratungsstelle in der Schweiz, FIZ Makasi, hat im Jahr 2006 133 betroffene Frauen unterstützt. Anerkannte Opferhilfestellen haben im selben Jahr laut dem Bericht der Koordinationsstelle Menschenhandel Menschenschmuggel (KSMN) 80 Opfer beraten. Nur wenige Täter und Täterinnen werden wegen Menschenhandels verurteilt: Im Jahr 2005 gab es nur gerade 12 Verurteilungen in der Schweiz.

Im Kanton Bern haben Behörden und Fachstellen in einer Arbeitsgruppe Verbesserungen dieser Situation erarbeitet. Im Rahmen der Euro 08 findet eine breit abgestützte Sensibilisierungskampagne gegen Frauenhandel statt. Die Bevölkerung des Kantons Bern sollte aus diesem aktuellen Anlass über die Wirkung der lokalen Kooperationsmassnahmen informiert werden.

Der Grosse Rat hat im November 2006 die Motion Balli „Euro 08 ohne Zwangsprostitution“ (192/2006) überwiesen. Anknüpfend an die Antwort auf die Motion wird der Regierungsrat um folgende Auskünfte und Stellungnahmen gebeten:

1. In unserem Kanton beteiligen sich die Strafverfolgungsbehörden an einer Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel. Was hat diese Arbeitsgruppe bewirkt in Bezug auf den Schutz der Opfer von Frauenhandel und auf die Strafverfolgung der Täterschaft?
2. Was unternehmen die Kantonsbehörden, damit Opfer von Menschenhandel nicht wegen illegalen Aufenthalts oder unbewilligter Erwerbsarbeit angezeigt und bestraft werden?
3. Wie viele Opfer von Frauenhandel sind zwischen 2005 und 2007 im Kanton Bern als solche identifiziert worden? Falls keine Opfer identifiziert worden sind, worauf ist dies zurückzuführen?
4. Wie viele mutmasslichen Opfern von Frauenhandel ist in den vergangenen drei Jahren ein Aufenthaltsbewilligung erteilt worden? Konkret: Wie viele Bedenkfristen sind erteilt worden? Wie viele Kurzaufenthaltsbewilligungen? Wie viele vorläufige Aufnahmen? Wie viele B-Bewilligungen (Härtefall)?
5. Wird die auf Frauenhandel spezialisierte Fachstelle FIZ Makasi vom Kanton als Opferhilfestelle anerkannt? Unterstützt der Kanton Bern die Fachstelle finanziell?

6. Werden Angehörige von Polizei, Justiz und Migrationsbehörden zu Menschenhandel aus- und weitergebildet? Gibt es bei Polizei, Justiz und Migrationsbehörden auf Menschenhandel spezialisierte Fachleute, die die entsprechenden Fälle bearbeiten? Falls nicht, aus welchen Gründen?

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Abgelehnt: 05.06.2008

Antwort des Regierungsrates:

Zu Frage 1

Der Regierungsrat hat im Kanton Bern ein Kooperationsgremium zum Thema Menschenhandel eingesetzt. Im Koordinationsgremium Menschenhandel sind, nebst den Strafverfolgungsbehörden, auch Sozialbehörden und Nichtregierungsorganisationen vertreten.

Das erwähnte Gremium hat innert kurzer Frist einen für den ganzen Kanton gültigen Leitfaden zur Bekämpfung des Menschenhandels erarbeitet. Dieser in der Praxis umsetzbare Leitfaden beinhaltet diverse Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und berücksichtigt sowohl die Bedürfnisse der Opfer als auch jene diverser Verwaltungsstellen und Nichtregierungsorganisationen. Durch das Kooperationsgremium und den Leitfaden können die erforderliche Sensibilität, das entsprechende Wissen, die notwendige Vernetzung aller involvierten Stellen und möglichst einheitliche Vorgehensweisen im Kampf gegen den Menschenhandel gewährleistet werden.

Der Leitfaden gegen Menschenhandel ist den involvierten Stellen anfangs 2008 zur Kenntnis gebracht worden. Die erarbeiteten Massnahmen entfalten ihre Wirkung jedoch erst bei deren Umsetzung in konkreten Verfahren. Da die Ermittlungen über Menschenhandel eine hohe Komplexität aufweisen, zeitintensiv sind und lange dauern, werden sich die konkreten Auswirkungen der Massnahmen in Bezug auf den Schutz der Opfer und auf die Verfolgung der Täterschaft erst in Zukunft zeigen.

Zu Frage 2

Eine generelle Strafbefreiung für Opfer des Menschenhandels bei illegalem Aufenthalt und/oder unbewilligter Erwerbsarbeit ist im schweizerischen Recht nicht vorgesehen.

Gemäss Art. 115 Abs. 4 AuG, kann von einer Strafverfolgung nur abgesehen werden, wenn es sich um Fälle von rechtswidriger Einreise handelt und die betroffene Person sofort ausgeschafft werden kann. Opfer von Menschenhandel verletzen, neben der rechtswidrigen Einreise in die Schweiz, jedoch häufig noch andere fremdenpolizeiliche Vorschriften, beispielsweise indem sie unbewilligter Erwerbstätigkeit nachgehen. In Fällen von Menschenhandel ist eine sofortige Ausschaffung der illegal eingereisten Person weder im Interesse der Opfers (Betreuung) noch der Strafverfolgungsbehörden (Befragung des Opfers). Aus diesen Gründen kann die Strafbefreiung nach Art. 115 Abs. 4 AuG in diesen Fällen nicht zur Anwendung kommen.

Für Opfer des Menschenhandels, die selber schuldhaft gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften verstossen haben, bleiben somit einzig noch die Strafbefreiungsmöglichkeiten nach Art. 52 und 54 StGB. Nach Art. 52 StGB sieht die zuständige Behörde von einer Strafverfolgung, Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung ab, wenn Schuld und Tatfolgen geringfügig sind. Nach Art. 54 StGB sieht die zuständige Behörde von einer Strafverfolgung, Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung ab, wenn der Täter oder die Täterin durch die unmittelbaren Folgen seiner/ihrer Tat so schwer betroffen ist, dass eine Bestrafung unangemessen wäre. Der Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel weist ausdrücklich auf die Möglichkeiten der Strafbefreiung nach Art. 52 und 54 StGB hin. Darüber hinaus werden die untersuchenden Behörden angehalten, ihre Ermittlungen von Anfang an auch auf die Frage zu fokussieren, ob die Voraussetzungen für eine Strafbefreiung vorliegen oder nicht.

Bei den konkreten Ermittlungen ist die Kantonspolizei bestrebt, die Priorität auf die potentiellen Delikte Menschenhandel bzw. Förderung der Prostitution zu setzen. Mutmassliche Opfer werden der zuständigen Opferhilfestelle (FIZ) zugeführt. Sie werden unterstützt und ermutigt, Aussagen zu machen. Die Polizei verfolgt in erster Linie das Ziel, gerichtsverwertbare Aussagen und Belastungen gegen mutmassliche Menschenhändler zu erhalten und nicht das „Opfer“ anzuzeigen. In jedem einzelnen Fall werden die oben aufgeführten Möglichkeiten unter Einbezug der zuständigen Behörden und Organisationen sowie der oben gemachten Ausführungen geprüft und beurteilt. Selbstverständlich hat aber auch die Polizei das Legalitäts- und Officialprinzip zu beachten.

Zu Frage 3

Die Kantonspolizei bearbeitete in den Jahren 2005 bis 2007 drei grosse Fälle von Menschenhandel sowie weitere Einzelfälle im Rahmen von periodisch durchgeführten Kontrollen. Dabei konnten neunzehn Frauen als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden. In jedem der Fälle wurden mehrere Personen angehalten und befragt. Leider waren nur wenige bereit - aus Angst vor täterseitigen Repressalien - Aussagen gegen die Tatverdächtigen zu machen. Im Weiteren konnten einige der betroffenen Personen nicht identifiziert bzw. befragt werden, weil sie lediglich mit Rufnamen bekannt und/oder bereits wieder abgereist waren.

Ermittlungen im Bereich Menschenhandel weisen eine hohe Komplexität auf und erfordern daher, nebst entsprechendem Fachwissen, eine grosse personelle und zeitliche Kapazität. Sie erstrecken sich in der Regel über Monate bis Jahre. Da die Opfer nur in den seltensten Fällen von sich aus die Hilfe der Polizei in Anspruch nehmen, bedarf es komplexer und aufwändiger Vorermittlungen, bevor es überhaupt zur Anhaltung der mutmasslichen Täterschaft kommen kann. Auf diese Umstände ist es zurückzuführen, dass bis anhin nur wenige Verfahren gegen Menschenhandel durchgeführt worden sind.

Das Fraueninformationszentrum (FIZ) hat, gemäss eigenen Aussagen, in den Jahren 2006 vierzehn und 2007 dreissig Opfer von Frauenhandel aus dem Kanton Bern beraten. Die zahlenmässige Differenz zwischen den von Kantonspolizei und dem FIZ erfassten Fällen von Menschenhandel lässt sich darauf zurückführen, dass nicht alle beim FIZ registrierten Opfer in ein Strafverfahren verwickelt sind. Genauere Daten zur Anzahl der von Menschenhandel betroffenen Opfer im Kanton Bern werden nicht systematisch erfasst.

Zu Frage 4

In der Stadt Bern werden statistische Daten zu mutmasslichen Opfern von Menschenhandel erst seit dem Jahr 2006 erfasst. In den Jahren 2006, 2007 sowie im ersten Quartal 2008 wurden 19 Bedenkzeitfristen, 7 Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Dauer der Verfahren, 8 Aufnahmeverfügungen und 7 Härtefallbewilligung aufgrund besonderer Umstände gewährt.

In Bezug auf das übrige Kantonsgebiet hat der Migrationsdienst, in etwa der gleichen Zeitspanne, eine Bedenkzeit gewährt und einen Antrag zur Erstellung einer Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Ausländerbehörden untereinander eng zusammenarbeiten.

Zu Frage 5

Der Kanton Bern arbeitet seit Oktober 2006 mit dem Fraueninformationszentrum FIZ Makasi zusammen; seit Januar 2008 besteht ein offizieller Zusammenarbeitsvertrag. Darin werden die Leistungen definiert, welche das FIZ für Frauen erbringt, die im Kanton Bern Opfer von Menschenhandel geworden sind. Diese Leistungen gehen von der Information über die Rechte als Opfer, über die Begleitung im Ermittlungs- und Strafverfahren bis hin zur Rückkehrhilfe. Die einzelnen Leistungen sind im Leitfaden des Kooperationsgremiums Menschenhandel beschrieben.

Die Vergütungen erfolgen jeweils für den Einzelfall, indem die Beratungsleistungen des FIZ sowie die diversen Kosten für Unterkunft, Lebensunterhalt etc. abgegolten werden.

Im Kanton Bern gibt es sieben Opferhilfestellen, die gemäss Artikel 2 der Einführungsverordnung über die Hilfe an Opfern von Straftaten vom 4. Oktober 1991 anerkannt sind. Diese Opferhilfestellen sind jedoch nicht auf Menschenhandel spezialisiert. Aus diesem Grund werden die Leistungen des Kantons Bern für die Opferhilfe im Bereich Menschenhandel vom spezialisierten Fraueninformationszentrum FIZ erbracht.

Zu Frage 6

Die von der Interpellantin bezeichneten Behörden werden alle zum Thema Menschenhandel aus- und weitergebildet, allerdings in unterschiedlicher Form und Intensität.

Bei der Kantonspolizei Bern ist der Bereich Menschenhandel grundsätzlich bei der Kriminalpolizei / Dezernat Leib und Leben angegliedert. Zwei Mitarbeiter, davon einer entsprechend ausgebildet und erfahren, sind, zusätzlich zu ihrer Hauptarbeit im Dezernat (Bearbeitung von Tötungsdelikten), für den Teilbereich Menschenhandel verantwortlich. Daneben arbeiten in anderen Dezernaten und bei den Regionalfahndungen einige wenige speziell ausgebildete Mitarbeitende. Seit einigen Jahren hat sich bei grossen Fällen von Menschenhandel, in der Regel im Zusammenhang mit der Förderung der Prostitution, die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Untersuchungsrichteramt bzw. der kantonalen Staatsanwaltschaft institutionalisiert und bewährt.

Das Schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg führte im vergangenen Jahr zweimal einen einwöchigen Grundkurs zum Thema „Bekämpfung von Menschenhandel“ durch, an welchem auch Mitarbeitende der Kantonspolizei Bern teilgenommen haben. Es handelte sich dabei um die ersten beiden Kurse in dieser Form in der Schweiz. Für dieses Jahr sind als Fortsetzung zwei Tagungen in Zürich vorgesehen, an welchen, aufgrund eines aktuellen Falles, Erfahrungen ausgetauscht und Vorgehensweisen abgesprochen werden sollen.

In der Justiz gibt es keine institutionalisierte Aus- und Weiterbildung für die Untersuchung, die Anklageerhebung und die Beurteilung von Fällen von Menschenhandel. Eine justizinterne Instruktion zur Einführung des Leitfadens des Kooperationsgremiums ist jedoch vorgesehen.

Interessierte Mitglieder der Justiz hatten und haben zusätzlich die Möglichkeit, an externen Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Wie das Beispiel der vom EDA organisierten Delegationsreise nach Rumänien zum Thema Menschenhandel vom Mai dieses Jahres zeigt, wird von solchen Möglichkeiten auch rege Gebrauch gemacht: Mit fünf von dreizehn Teilnehmenden war der Kanton Bern durch Mitglieder der Fremdenpolizei, der Kantonspolizei, der Untersuchungsbehörde, der Staatsanwaltschaft und der Generalprokuratur überdurchschnittlich gut vertreten.

In der bernischen Justiz gibt es keine vorgeschriebene oder verordnete Spezialisierung im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels. In der Praxis zeichnet sich jedoch aktuell eine Tendenz zur Spezialisierung beim kantonalen Untersuchungsrichteramt bzw. bei der kantonalen Staatsanwaltschaft ab, welche für Fälle der schweren Drogen- und der organisierten Kriminalität zuständig ist (Art. 39 GOG). Die jüngsten im Kanton Bern aufgedeckten Fälle von Menschenhandel wurden im Rahmen gross angelegter Ermittlungen des kantonalen Untersuchungsrichteramtes aufgedeckt. Bei der Bearbeitung dieser Fälle haben sich einzelne Mitarbeitende als "Spezialisten" etabliert. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass andere Fälle von Menschenhandel in die Zuständigkeit regionaler Untersuchungsrichterämter und Staatsanwaltschaften fallen und von anderen Personen bearbeitet werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich durch laufende Verfahren gegen Menschenhandel die meisten Erfahrungen für die Mitarbeitenden bei den Strafverfolgungs- und Fremdenpolizeibehörden ergeben. Durch die Praxis kristallisieren sich immer mehr Spezialistinnen und Spezialisten heraus, ohne dass dieser Prozess auf einer konzeptionellen Systematik beruht. Für eine systematische Spezialisierung fehlen unter anderem die zeitlichen und personellen Ressourcen.

An den Grossen Rat