

Interfraktionelle Motion SP/JUSO, GB/JA! (Sofia Fisch, JUSO/Lea Bill, GB): Bekämpfung von Diskriminierung und Verdrängung von Bettler*innen

Ende 2022 rief die Stadt Bern in einer Medienmitteilung die Bevölkerung dazu auf, bettelnden Personen kein Geld zu geben. Der Aufruf wurde zudem via Twitter verbreitet. Als Grund wurde angegeben, dass es sich mehrheitlich um Bettler*innen aus Osteuropa handle, welche Angehörige und/oder Opfer von organisierten Bettelbanden seien.

Dieser Aufruf, gerade von öffentlicher Stelle, ist aus verschiedenen Gründen problematisch:

1. Betteln ist ein Menschenrecht¹ und in der Stadt Bern grundsätzlich erlaubt.
2. Die wiederholte Erzählung von organisierten Bettelbanden ist nicht belegt und somit stigmatisierend.² Denn in dem Aufruf der Stadt Bern werden bettelnde Personen osteuropäischer Herkunft prinzipiell verdächtigt, einer kriminellen Organisation anzugehören.
3. Der Aufruf ist höchst problematisch für Bettler*innen, die auf das gespendete Geld angewiesen sind. Denn wie soll die Bevölkerung erkennen, welche Bettler*innen der im Aufruf beschriebenen Gruppe entsprechen und welche nicht?

Statt sich rassistischen Erklärungsmustern hinzugeben, muss die Stadt Bern der Stigmatisierung von Bettler*innen und allgemein von armutsbetroffenen Personen entschieden entgegenwirken. Dabei muss sie sich auf fundierte Analysen stützen.

Und hier gibt es eine Lücke: Zwar wurde das Ausmass und die Struktur von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung und der politische Umgang damit in den letzten Jahren in mehreren Studien thematisiert.³ Bisher hat aber nur eine Studie explizit die Lebensumstände von Bettler*innen ins Zentrum gestellt.⁴

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt,

1. eine Studie in Auftrag zu geben, in der zu untersuchen ist, in welchen Lebensumständen sich bettelnde Personen in der Stadt Bern tatsächlich befinden. Und inwiefern Menschenhandel hier eine Rolle spielt. Dabei soll die Quantität, Qualität und Dynamik der Thematik erforscht werden.
2. Im Rahmen der Studie soll die Wirksamkeit und Zugänglichkeit der bestehenden Angebote der Stadt Bern, die von Bettler*innen genutzt werden können, geprüft werden.
3. Mit Hilfe der Studie Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, welche die Sicherstellung und Verbesserung der Grundbedingungen für ein menschenwürdiges Leben in der Stadt Bern bewirken.

Bern, 26. Januar 2023

Erstunterzeichnende: Sofia Fisch, Lea Bill

Mitunterzeichnende: Franziska Geiser, Seraphine Iseli, Jelena Filipovic, Katharina Gallizzi, Anna Leissing, Mirjam Arn, Ursina Anderegg, Nicole Bieri, Nora Joos, Anna Jegher, Mahir Sancar, Sarah Rubin, Lena Allenspach, Vanessa Salamanca, Barbara Keller, Halua Pinto de Magalhães, Fuat

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-207377%22%5D%7D>

² <https://bajour.ch/a/tGDrvhUnMmLZAg0Ubajour-sucht-den-bettelboss>

³ https://www.centre-lives.ch/sites/default/files/2022-03/93_2022%20Forschungsbericht_OBDACH_Dittmann_Dietrich_Stroezel_Drilling%20-%20formatted.pdf
<https://irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/30562/Obdachlosigkeit%2c%20Wohnungslosigkeit%20und%20Pr%c3%a4keres%20Wohnen.pdf>
<https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut/publikationen-bwo/obdachlosigkeit.html>

⁴ <https://www.srf.ch/news/schweiz/betteln-in-basel-bettlerinnen-und-bettler-uebernachten-im-ausland>

Köçer, Timur Akçasayar, Michael Sutter, Laura Binz, Nora Krummen, Lukas Wegmüller, Eva Chen, David Böhner, Simone Machado

Antwort des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der als Vollzugsaufgabe in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Die Motionär*innen fordern, dass der Gemeinderat eine Studie zur Situation von bettelnden Personen in Auftrag gibt mit der Begründung, dass das Phänomen von organisierten Bettelbanden aus Osteuropa nicht belegt und somit stigmatisierend sei. Der Gemeinderat versteht das Anliegen insofern, als dass die Studien- und Datenlage aufgrund der Vielzahl von Berichten teilweise unübersichtlich ist. Der Gemeinderat ist jedoch der Ansicht, dass sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene bereits umfangreiches Datenmaterial vorhanden und deshalb eine weitere Studie zum Thema weder notwendig noch zielführend ist. Der Gemeinderat ist deshalb bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen und im vorliegenden Prüfungsbericht aufzuzeigen, an welchen Grundlagen und welchen Studien sich die Stadt Bern bei ihrem Handeln orientiert.

1. Einleitung

Das Phänomen der Bettelei ist vielschichtig und bedarf einer ausführlichen und differenzierten Betrachtung. Nebst ausländischen Staatsangehörigen mit gültigen Aufenthaltstiteln in der Schweiz sowie Schweizerinnen und Schweizer sind die ausländischen Personengruppen zu beachten, die sich ohne gültige Aufenthaltstitel in der Schweiz aufhalten und die ebenfalls im öffentlichen Raum um Almosen nachsuchen.

Um das hier im Fokus stehende Phänomen der organisierten Bettelei – in all seiner Schattierungen zu verstehen – bedarf es einer ganzheitlichen strategischen und operativen Sichtweise, um die wirklichen Zusammenhänge zu erfassen. Das steigende Ungleichgewicht im Einkommen (gemessen durch den GINI-Koeffizienten) zusammen mit der Sparpolitik der Ursprungsländer, sowie dem teils unkoordinierten Umbau der Sozialschutzsystemen – vor allem in Osteuropa – führt dazu, dass benachteiligte Gruppen weniger soziale Unterstützung erhalten. Diese soziale Verletzlichkeit gepaart mit Armut und Perspektivenlosigkeit bilden den Nährboden für die unterschiedlichsten Anwerbungsmodalitäten, indem beispielweise Menschen mittels vorgetäuschter Tatsachen zu Betteltätigkeiten ins Ausland und damit auch in die Schweiz gelockt werden.

Die Zunahme von Bettelnden in den Schweizer Städten ist augenscheinlich. Viele von ihnen reisen explizit zum Betteln in die Schweiz ein und sind Teil einer grösseren Community. Der Umgang mit organisierten ausländischen Gruppen von Bettelnden, insbesondere denjenigen aus Osteuropa ist uneinheitlich und teils widersprüchlich. Einerseits wird auf repressive beziehungsweise selektive Bettelverbote (Basel-Stadt, Zürich etc.) – mit meist wenig Erfolg – gesetzt. Andererseits wird versucht, dem Phänomen mittels Unterbringungs- und Versorgungsstrategien entgegenzutreten, welche sozialpolitisch nicht anschlussfähig sind.

Darüber hinaus kommt es immer wieder zu überschüssenden, wenig wirksamen Massnahmen zur Lösung beziehungsweise Eindämmung des Phänomens. Dies geschieht in Ermangelung einer geteilten Zielvorstellung unter Berücksichtigung auch gesundheitspolizeilicher Aspekte und einer entsprechenden Verantwortungsethik.

Die Bevölkerung wird im täglichen Leben mit dem Thema Bettelei auf unterschiedlichste Art und Weise konfrontiert. Dazu gehören auch negative Erfahrungen: Sei es durch bettelnde Personen, welche aggressiv an Passant*innen herantreten und mehr oder weniger direkt Geld fordern oder durch ganze Familien im Verband, die ihre Kinder und/oder körperlich beeinträchtigte Familienmitglieder benutzen, um höhere Geldbeträge zu erbetteln. Des Weiteren gibt es Menschen, die Tag für Tag an denselben Örtlichkeiten knien oder liegen und mit beschriebenen Kartons auf ihre Situation aufmerksam machen. Dazu kommen in gewissen Fällen das Vortäuschen einer Behinderung (gehörlos/stumm etc.) sowie das Sammeln von Spendengeldern für Institutionen, welche frei erfunden sind. Was die Öffentlichkeit meist nicht erkennen kann, ist der Umstand, dass Bettelnde oft nur der sichtbare Teil einer eigenen «Wertschöpfungskette» sind und nicht diejenigen, welche von der Bettelei auch am meisten profitieren.

Das Betteln findet immer in einem konkreten, sozialen, kulturellen, religiösen, politischen und ökonomischen Kontext statt. Verschiedene Formen des Bettelns (verdecktes, offenes, passives, stilles, aktives) widerspiegeln Exklusions- und Belastungserfahrungen zumeist im gesellschaftlichen Strukturwandel. Das organisierte Betteln selbst ist oftmals tief in der Sozialgeschichte von sozialer Ungleichheitsbewältigung verankert. Der Verlauf der Form von Überlebensstrategien zu organisierter Bettelei hin zu Zwangsbettelei und Menschenhandel zum Zweck der unterschiedlichen Ausbeutung ist daher fließend. Ein Blick auf die internationale Ebene zeigt dies.

2. Internationale Ebene

Neben Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und zur sexuellen Ausbeutung werden auf internationaler Ebene weitere Zwecke wie die Ausbeutung zur Bettelei, die Ausnutzung bei der Begehung strafbarer Handlungen oder die rechtswidrige Entnahme von Organen erfasst. Nach der EU-Menschenhandelsrichtlinie «sind Betteltätigkeiten als eine Form der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verstehen».

So hat auch Europol bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität die organisierte Bettelei im Fokus. Im Rahmen von im Jahre 2017 begonnenen Ermittlungen des Landeskriminalamts Oberösterreich, des Bundeskriminalamts von Deutschland, der Polizei Bayern, der ungarischen Nationalpolizei und der rumänischen Polizei, die von Europol und Eurojust unterstützt wurden, gelang es den Behörden, eine organisierte Verbrecherbande zu zerschlagen, die Menschenhandel zum Zweck der Zwangsbettelei betrieb. Das kriminelle Netzwerk war besonders gewalttätig und missbrauchte äusserst schutzbedürftige Personen. Seit 2017 haben die nationalen Behörden der vier betroffenen Länder gegen diese familienbasierte organisierte Verbrechergruppe ermittelt. Dabei wurde auch gegen Mitglieder der Gruppe rumänischer und ungarischer Herkunft ermittelt, die Opfer in Österreich und Deutschland verschleppten und ausbeuteten. Die Opfer ungarischer und rumänischer Herkunft waren aufgrund von Alkoholabhängigkeit und Obdachlosigkeit besonders gefährdet. Sie waren gezwungen, an bestimmten Orten in einer Reihe von Städten zu betteln, darunter die deutschen Städte Ingolstadt, Nürnberg und Berlin sowie die österreichischen Städte Feldkirch, Linz, Bad Hall und Stayer. Sie waren völlig von dem kriminellen Netzwerk abhängig, und ihre Dokumente wurden ihnen bei der Ankunft in fremden Ländern, in denen sie die Sprache nicht sprachen, abgenommen. Das kriminelle Netzwerk versorgte sie mit einem Butterbrot oder mit Alkohol, während es

gleichzeitig über 200 000 Euro an den Aktivitäten der 11 Opfer verdiente. Die Opfer waren einer unmenschlichen Behandlung und einem unwürdigen Lebensumfeld ausgesetzt und mussten Gewalt durch die Verdächtigen ertragen. Zwei der Opfer starben aufgrund gesundheitlicher Probleme, während sie unter unwürdigen Bedingungen ausgebeutet wurden. Die kriminelle Bande zwang auch eine ähnlich gefährdete Person, in ihrem Haus Zwangsarbeit zu verrichten.⁵

Nach einer noch nie dagewesenen gemeinsamen Ermittlung, die vier Jahre dauerte, wurden dutzende von Personen rumänischer Nationalität in Grossbritannien und Rumänien verhaftet. In Grossbritannien wurden rund 100 Personen wegen Verbrechen verurteilt, die von Menschenhandel und Geldwäscherei bis hin zu Sozialbetrug, Urkundenfälschung und Kindsvernachlässigungen reichten.⁶

Ein weiteres Beispiel ist ein im französischen Annemasse im Jahr 2012 zerschlagenes Netzwerk, welches deutlich machte, wie in Rumänien verschuldete Romafamilien systematisch in die Fänge von Kriminellen geraten, die Erwachsene und Kinder zu Rückzahlungen zwingen. Der ursprünglich auf der Homepage von Terre des hommes aufgeschaltete Bericht ist nicht mehr erhältlich.

Aus den Daten der europäischen Union geht hervor, dass knapp drei Viertel der in EU-Staaten identifizierten Opfer von Menschenhandel aus Rumänien stammen. Im Rahmen des EU-finanzierten Projekts – Stärkung der Bekämpfung von Zwangsbettelei: eine multidisziplinäre Herangehensweise 2013 – wurde ein Handbuch zur Strafverfolgung des Menschenhandels zwecks Zwangsbettels finanziert.⁷

Jährlich finden auch in der Schweiz von Europol durchgeführt und über alle Schengen-Staaten hinweg gleichzeitig stattfindende, koordinierte sogenannte Joint Action Days statt. Ein Schwerpunktthema der Joint Action Days 2023 ist die Bekämpfung der Zwangsbettelei. Die Stadt Bern (Fremdenpolizei) beteiligt sich im Rahmen des dritten nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel daran.

Die Strafverfahren, Studien und Bestrebungen auf europäischer Ebene belegen, dass Ausbeutung in Zusammenhang mit bettelnden Personen aus Osteuropa stattfindet. Es besteht zudem ein grosses Dunkelfeld und oftmals bleiben die Täterinnen und Täter aufgrund fehlender Aussagen der Opfer unbestraft. Wie sich gemäss Bericht der NZZ herausstellte, gibt es in Rumänien eine in sich geschlossene und marginalisierte Roma-Gemeinschaft unter der Kontrolle der lokalen Mafia, die es auf arme Familien abgesehen hat und deren Kinder durch eine abscheuliche Form der Schuldknechtschaft versklavt. Dennoch erfolgten in Rumänien im Zusammenhang mit diesen Feststellungen keine Verurteilungen.⁸

⁵ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/four-arrested-for-forcing-vulnerable-victims-to-beg>.

⁶ <https://www.nzz.ch/international/rumaenien-roma-kinder-opfer-von-menschenhaendlern-und-justizsystem-ld.1535439?reduced=true>.

⁷ https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Handbuch_zur_Strafverfolgung_Zwangsbettelei.pdf.

⁸ <https://www.nzz.ch/international/rumaenien-roma-kinder-opfer-von-menschenhaendlern-und-justizsystem-ld.1535439?reduced=true>.

3. Nationale Ebene

Auf nationaler Ebene greifen verschiedene Studien das Phänomen der Bettelei im Zusammenhang mit Menschenhandel auf. So ist einer Studie aus dem Jahr 2022⁹ zu entnehmen, dass im städtischen Raum typischerweise Kriminalitätsformen anzutreffen seien, die klare Überschneidungen mit Menschenhandel aufweisen würden. Neben sexueller Ausbeutung und Ausbeutung in den oben genannten regulären Sektoren des Arbeitsmarkts spiele Menschenhandel zwecks Ausbeutung in illegalen bzw. irregulären Tätigkeiten in der Schweiz eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Zu nennen seien hier hauptsächlich Drogenhandel bzw. Drogenkurierdienste, Diebstahl, Einbruch sowie Bettelei, wobei letztere nur in einigen Kantonen untersagt ist und somit besser als irreguläre denn als illegale Tätigkeit zu bezeichnen sei. Angesichts der hohen Prävalenz dieser Kriminalitätsformen im urbanen Raum, stelle letzterer auch in dieser Hinsicht ein fruchtbares Terrain für Menschenhandel bzw. Ausbeutung in diesen Tätigkeitsbereichen dar.¹⁰

Auch in der Studie zur Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel wird festgehalten, dass Minderjährige teilweise strategisch in der Bettelei und für illegale Tätigkeiten wie Diebstahl, Einbruch oder Drogenhandel eingesetzt würden. Da das Strafgesetz für Minderjährige vergleichsweise mildere Strafen vorsehe, würden Minderjährige als besonders gefährdet für Ausbeutung in diesem Bereich gelten. Das Ausmass von Ausbeutung in Bettelei, Einbruch und Diebstahl werde in der Umfrage von den Polizeikörpern im Vergleich zu anderen Ausbeutungsformen generell als hoch eingeschätzt.¹¹

Des Weiteren nennt auch der dritte nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel, welcher am 16. Dezember 2022 vom Bundesrat verabschiedet wurde, als einen unter mehreren Ausbeutungsweisen die organisierte Bettelei¹². Der nationale Aktionsplan legt zudem als Ziel fest, dass bezüglich Menschenhandel mit Minderjährigen ein gemeinsames Verständnis aller Akteure (namentlich der spezialisierten Opferhilfe, der KESB und Vertrauenspersonen) geschaffen werden soll. In diesem Zusammenhang wird auf den durch die Stadt Bern entwickelten Prozess Agora (s. nachfolgend unter Punkt 5) verwiesen.¹³

Im November 2019 wurde zudem die neue Liste der Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel von fedpol veröffentlicht. Diese Liste löste die alte Checkliste von 2005 ab. Sie enthält die Definition von Menschenhandel, Empfehlungen zur Verwendung der Liste sowie die Indikatoren. Gegliedert sind die Indikatoren in solche für alle Formen von Menschenhandel und solche, auf die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung in der Bettelei, die Ausbeutung durch Erzwingen einer kriminellen Handlung, die Entnahme eines Körperorgans, den

⁹ SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext. Risikofaktoren, Fallaufkommen und institutionelle Vorkehrungen, verfasst von Probst Johanna in Zusammenarbeit mit Efonyi-Mäder Denise/ Graf Anne-Laurence/ Ruedin Didier, Bern, 2022.

¹⁰ Ebd., S. 21.

¹¹ SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel, verfasst von Büchler Tina/ Mäder Gwendolin/ Frei Nula/ Egenter Julia/ Lüthi Janine / Amacker Michèle in Zusammenarbeit mit Probst Johanna, Bern 2022, S. 2.

¹² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74700.pdf>, S. 9.

¹³ SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel, verfasst von Büchler Tina/ Mäder Gwendolin/ Frei Nula/ Egenter Julia/ Lüthi Janine / Amacker Michèle in Zusammenarbeit mit Probst Johanna, Bern 2022., S. 29.

Handel mit Minderjährigen sowie auf die Loverboy-Methode ausgerichtet sind. Damit wurde aktuellen Entwicklungen und Erkenntnissen in der Menschenhandelsbekämpfung Rechnung getragen.¹⁴

Auch wenn in der Schweiz aufgrund mangelnder Aussagen der Opfer bisher nur wenige Strafverfahren im Zusammenhang mit der organisierten Bettelei stattgefunden haben, gibt es dennoch aktenkundige Fälle. Beispielsweise wurde ein Strafbefehl gegen einen Menschenhändler erlassen, der auf der Grundlage von Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 399.0) der Organisation des Transports und der Ausbeutung mehrerer Personen zum Zwecke der Bettelei, Kriminalität und Zwangsprostitution betrieben hat. Der Täter wurde zu 180 Tagen Freiheitsstrafe auf Bewährung verurteilt.¹⁵

4. Ausländerrechtliche Einordnung der Bettelei

Betteln ist gemäss Definition des Bundesgerichts Teil der verfassungsmässig garantierten persönlichen Freiheit (Art. 10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; BV SR 101). In der Stadt Bern ist Betteln grundsätzlich erlaubt. Ausländische Personen unterliegen aber den rechtlichen Bestimmungen über die Zulassung, Einreise und Aufenthalt in der Schweiz. Handelt es sich um eine Bürgerin oder einen Bürger der Europäischen Union, kann sich die Person auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA; SR 0.142.112.681) berufen, auf dessen Grundlage sie berechtigt ist, lediglich durch Vorweisen einer gültigen Identitätskarte oder eines gültigen Passes in die Schweiz einzureisen. EU-Staatsangehörigen ist es gestattet, sich zwecks Dienstleistungsempfang (beispielsweise Tourismus) in der Schweiz aufzuhalten (Art. 5 FZA). Für Aufenthalte von höchstens drei Monaten benötigen sie hierzu keine Aufenthaltserlaubnis (Art. 23 Anhang I FZA). Will sich die Person länger als drei Monate ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten, muss sie den Nachweis dafür erbringen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügt (Art. 24 Anhang I FZA). Da Betteln in der Schweiz nicht als Erwerbstätigkeit gilt und gleichzeitig davon ausgegangen werden muss, dass die bettelnde Person nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt bzw. als Dienstleistungsempfänger*in qualifiziert werden kann, können Staatsangehörige der EU und der EFTA, die zwecks Bettelei in die Schweiz einreisen, grundsätzlich keinen Anspruch auf Aufenthalt aus dem FZA ableiten. Handelt es sich um Drittstaatenangehörige, müssen die Einreisevoraussetzungen nach den Schengen-Assoziierungsabkommen erfüllt sein (Art. 5 AIG), wonach für die Einreise genügend finanzielle Mittel nachgewiesen werden müssen. Ausländische Staatsangehörige haben demnach grundsätzlich kein Recht auf Aufenthalt in der Schweiz, um hier zu betteln.

Diese Rechtsauslegung wurde jüngst durch das Bundesgericht bestätigt.¹⁶ So hielt dieses fest, dass selbst wenn von einem voraussetzungslosen Einreiserecht unabhängig von einem freizügigkeitsrechtlichen Aufenthaltsrecht ausgegangen werde, müsse ein Anwesenheitstatbestand des Freizügigkeitsabkommens erfüllt sein, wenn daraus Freizügigkeitsrechte für den Aufenthaltsstatus abgeleitet werden. Dabei würden vorliegend drei Anknüpfungspunkte im Vordergrund stehen: ein Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, ein erwerbsloser Aufenthalt oder ein solcher zwecks Dienstleistungsempfangs.¹⁷ Das Bundesgericht hat bereits wiederholt entschieden, dass Betteln keine Erwerbstätigkeit im Sinne des Freizügigkeitsabkommens darstellt. Ein erwerbsloser Aufenthalt setzt für Freizügigkeitsberechtigte unter anderem ausreichende finanzielle Mittel voraus, wovon bei Bettelnden in der

¹⁴ Ebd., S. 26.

¹⁵ Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse, Conseil de l'Europe, Greta (2015), Rz. 198, S. 52.

¹⁶ Urteil 1C_537/2021 vom 13. März 2023.

¹⁷ E. 6.4.3 ff.

Regel nicht auszugehen ist. Für das Aufenthaltsrecht von Dienstleistungsempfängerinnen und Dienstleistungsempfängern verlangt die schweizerische Praxis gleich wie beim erwerbslosen Aufenthalt ausreichende finanzielle Mittel und eine gültige Krankenversicherung. Unter Dienstleistungsempfang wird überdies namentlich der Bezug touristischer und medizinischer Leistungen verstanden. Die Praxis verneint, dass Betteln als Entgegennahme von Almosen unter den freizügigkeitsrechtlichen Begriff des Dienstleistungsempfangs fällt.

5. Prozess Agora

Die Stadt Bern lancierte im Jahr 2008 den standardisierten Kooperationsmechanismus «Agora». Das Ziel des Projekts war es, bettelnde unbegleitete Minderjährige von den Berner Strassen zu holen und sie nach behördlichen Abklärungen (Familiensituation, Verbleib der Eltern, etc.) bei Nichtauffinden von Sorgeberechtigten temporär zu platzieren und anschliessend gegebenenfalls über die «Nichtregierungsorganisation Drehscheibe Wien» in ihre Herkunftsländer zurückzuführen. Hierfür wurden Kooperationen zwischen den Schweizer Behörden (Fremdenpolizei, Schweizerischer Städteverband, Sozialdienst, Erwachsenen- und Kinderschutz EKS, fedpol, Schweizer Botschaft) und den zuständigen Behörden im Ausland eingeführt. Ziel des koordinierten Vorgehens war weiter, einen schweizweiten Überblick über das Phänomen zu schaffen und allfällige Muster und organisierte Strukturen zu erkennen. Gleichzeitig wurde auch die Öffentlichkeit sensibilisiert und dazu aufgefordert, Bettelkindern kein Geld zu geben und sie den Behörden zu melden. Für die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Personen wurde in der ersten Phase eigens eine Unterbringungsmöglichkeit in einem spezialisierten Wohnheim der Stadt Bern geschaffen. Dies, um eine spezialisierte Betreuung sicherzustellen. In einem Schreiben vom 8. Februar 2013 des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) an das Bundesamt für Polizei/fedpol wird festgehalten, dass die Eidgenössische Kommission für Kinder und Jugendfragen (EKKJ) das Projekt AGORA als Best-Practice-Modell empfiehlt. Das koordinierte Vorgehen der Behörden zeigt auch präventiv Wirkung, sodass in der Stadt Bern seither kaum mehr bettelnde unbegleitete Minderjährige anzutreffen sind.

Der Grossteil der bettelnden Menschen aus dem Ausland stammt nach wie vor aus Osteuropa (Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Kosovo, Tschechien und der Ukraine). Durch die zuständigen Behörden wurde festgestellt, dass es sich bei bettelnden Personen teilweise um Gruppen, Grossfamilien und/oder Einzelpersonen handelt, welche an ihrem Herkunftsort systematisch ausgesucht, mitunter ausgebildet werden, um sie im Weiteren gezielt an den Standorten zentraleuropäischer Städte zu platzieren. In diesen unternehmensähnlichen Konglomeraten der informellen Ökonomie werden Einnahmen der Bettelnden in grösstenteils patriarchisch familiären Strukturen abgeführt (abgeschöpft) und zentral verwaltet. International und nationale Untersuchungen zufolge müssen bis zu 90 Prozent der Einnahmen der organisiert bettelnden Menschen als Aufwanderstattung (Organisation der Reise in ein Zielland, Infrastruktur und Kontakte im Zielland) abgeliefert werden.¹⁸ Die bettelnden Personen – welche oftmals in den westeuropäischen Ländern organisiert hin und her pendeln – werden umfassend über die Zielländer informiert. Dazu gehören die Kenntnisse über geeignete Orte in den Städten (Fussgängerzone, Ladenlokale, Kirchen etc.), über das stumme Zurschaustellen von Leid und Hilflosigkeit mit hohem Demonstrations-, Peinlichkeits- und Mitleidseffekt, aber auch über das Verhalten bei Polizeikontrollen. Wie bereits mehrfach dargelegt, reisen die Personen in Gruppen in die Einsatzgebiete. Dabei werden sie vielfach von «Supervisoren» oder familiären Überwachungspersonal begleitet.

¹⁸ https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Handbuch_zur_Strafverfolgung_Zwangsbettelei.pdf.

Mit dem ganzheitlichen Zusammenarbeitsmechanismus, welche dem Projekt AGORA zugrunde liegt, gelingt es, einerseits der Bevölkerung andererseits den unterschiedlichen involvierten Behörden das Phänomen der organisierten Bettelerei im Sinne eines Perspektivenwechsels darzulegen und sowohl angemessene und verhältnismässige präventive und repressive Massnahmen mit Augenmass umzusetzen.

6. Situation in der Stadt Bern

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass nicht alle Personen zum Betteln gezwungen werden und das Betteln für einige Menschen eine zusätzliche Möglichkeit ihrer Existenzsicherung bietet.

Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit kommen die rechtlichen Rahmenbedingungen des Freizügigkeitsabkommens oder des Ausländer- und Integrationsgesetzes zur Anwendung. Demnach wird bei diesen Personen jeweils der Aufenthaltsstatus abgeklärt. In der Folge drängen sich zudem eine Reihe von multidisziplinären Herangehensweisen auf. Dies indem abgeklärt wird, wie die bettelnden Personen in die Schweiz gebracht wurden (Einreise, Zweck, Absicht), ob und wie Abhängigkeitsverhältnisse – auch innerfamiliär – bestehen und strafrechtlich relevant sind und in welchem Ausmass eine Verletzung der Workfare – Programme der OECD-Staaten (Mindestsicherung, Social-Charta) vorliegt.

Die persönliche Situation dieser ausländischen Personen wird im Einzelfall geprüft. Stellt die Fremdenpolizei der Stadt Bern fest, dass Hinweise auf organisierte Strukturen vorliegen oder eine individuelle vulnerable Situation ausgenutzt wurde, werden die Strafverfolgungsbehörden beigezogen und die Fälle durch die Fremdenpolizei an fedpol gemeldet. Mit diesem Ansatz ist es den Bundesbehörden möglich, schweizweite Lagebilder zu erstellen. Diese dienen dabei einer Optimierung der Massnahmen und auch der Prävention, um mögliche Opfer von Zwangsbettelerei und insbesondere Kinder vor Ausbeutung zu schützen.

Der Aufruf der Stadt Bern, bettelnden Personen kein Geld zu geben, stützt sich auf die jahrelange Erfahrung und die umfangreiche Berichtslage in der Schweiz und in Europa. Die Empfehlung richtet sich dabei nicht nach der Herkunft der Bettelnden, sondern hat die Art und Weise im Fokus, wie die bettelnden Personen vorgehen. Dies kann einerseits durch Zurschaustellung augenscheinlicher Armut durch Nutzung von Textschildern, die auf eine Notlage hinweisen (bspw. kranke Familienangehörige im Heimatland) oder andererseits durch Entblössung körperlicher Beeinträchtigungen und Nutzung improvisierter Gehilfen als Requisiten geschehen. Ziel der Handlungsempfehlung ist es, die den kriminellen Machenschaften zugrundeliegenden Mechanismen zu stören und so letztendlich dem auf Ausbeutung ausgelegten System den Nährboden zu entziehen. Nur mit dieser konsequenten Vorgehensweise ist es möglich, Opfer effektiv vor Ausbeutung zu schützen. Diese Empfehlung ist breit abgestützt.¹⁹

Die präzise Bedeutung von Hilflosigkeit in Verbindung mit dem Missbrauch von Verletzlichkeit ist eines der wesentlichen Elemente von Menschenhandel im Kontext von Zwangsbettelerei und Ausbeutung der Arbeitskraft. Kurzum kann sich die Situation auf jeglichen Zustand der Beschwermiss beziehen, in welcher ein Mensch gezwungen wird, die Ausbeutung zu akzeptieren.

¹⁹ Vgl. <https://www.sonntagsblatt.de/artikel/psychologie-ratgeber/warum-man-bettelnden-kindern-kein-geld-geben-sollte>; <https://www.iol.co.za/capeargus/news/giving-money-to-child-beggars-keeps-them-on-the-streets-warns-forum-99a0f711-77dc-4005-b344-95049e2aab88>; <https://newint.org/blog/2017/02/24/the-child-trafficking-and-child-beggars-conundrum>; <https://slate.com/human-interest/2013/09/giving-money-to-child-beggars-dont-do-it.html>; <https://www.sos-kinderdorf.ch/2020/08/11/soll-ich-bettelnden-kindern-geld-geben/>.

Aus diesem Grund ist der Gemeinderat der Ansicht, dass der von der Stadt Bern verfolgte Ansatz, auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahme zu ergreifen, folgerichtig und zielführend ist. Zugleich setzt sich der Gemeinderat in den vorhandenen Bundesgremien dafür ein, dass die Herkunftsländer der EU/EFTA Staaten durch konstruktive politische Interventionen ihrer Verpflichtung des Primärrechts der EU zu befolgen und sicherzustellen, dass die in der EU-Charta präzisierten Grundrechte, welche ein bedarfsdeckendes System sozialer Sicherheit gewährleistet, umgesetzt werden.

7. Bestehende Strukturen für obdachlose Personen in der Stadt Bern

Die Stadt Bern will Obdachlosigkeit verhindern. Sie unterstützt und berät Menschen, die kein Obdach haben. Der Wohnführer der Wohnkonferenz Region Bern WOK²⁰ gibt einen Überblick über die öffentlichen und privaten Angebote der Wohn- und Obdachlosenhilfe in und um Bern. Die Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern übernimmt unter anderem die Koordination, Bedarfsabklärungen und Qualitätskontrollen. Zum Angebot gehören auch Beratung und Prävention für gefährdete Menschen, damit Obdachlosigkeit gar nicht erst entsteht. Als Reaktion auf die gestiegene Anzahl obdachloser Personen in der Stadt Bern prüft das Sozialamt derzeit den Ausbau von Aufenthaltsräumen und Notschlafplätzen für obdachlose Personen, welche im Rahmen der Nothilfe auch für Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz zugänglich sind.

Der Gemeinderat hat ein Konzept «Wohn- und Obdachlosenhilfe»²¹ verabschiedet. Es hält die gegenwärtigen Bedürfnisse, Entwicklungen und Probleme fest und unterstützt die Direktion für Bildung, Soziales und Sport bei der Umsetzung einer vorausschauenden Sozialpolitik. Das Konzept «Wohn- und Obdachlosenhilfe» bildet die Grundlage für die Obdachlosenarbeit in der Stadt Bern.

Zum bestehenden Angebot, welches auch von bettelnden Personen genutzt werden kann, gehören beispielweise die Notschlafmöglichkeiten (Passantenheim, Sleeper, Pluto), verschiedene Aufenthaltsmöglichkeiten mit teilweise kostenlosem Verpflegungsangebot, Möglichkeiten zum Bezug von kostenlosen Lebensmitteln (Pinto Kühlschränke, Madame Frigo, Passantenhilfe, Kirchliche Gassenarbeit) sowie diverse Beratungsangebote.

Das bestehende Angebot steht grundsätzlich allen in Bern aufenthaltsberechtigten bettelnden Personen offen. Für die soziale Sicherheit ausländischer Personen ohne Anwesenheitsrecht (vgl. Punkt 4) sind primär die Herkunftsstaaten verantwortlich.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Das Inauftraggeben einer Studie würde Kosten verursachen, ohne einen erkennbaren Mehrwert zu generieren.

Klimaverträglichkeit

Das vorliegende Geschäft hat keinerlei Auswirkungen auf das Klima und ist deshalb mit den Zielen des Klimareglements vereinbar.

²⁰ <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/sozialhilfe/wohn-und-obdachlosenhilfe>.

²¹ <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/sozialhilfe/wohn-und-obdachlosenhilfe>

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 5. Juli 2023

Der Gemeinderat