

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion SP/JUSO (Miriam Schwarz/Patrizia Mordini, SP) vom 18. Februar 2010: Aktiv gegen Frauenhandel (10.000074)

In der Stadtratssitzung vom 9. Dezember 2010 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Das KOGE (Kantonales Kooperationsgremium Menschenhandel) soll als zuständige Organisationseinheit zur Bekämpfung des Menschenhandels institutionalisiert und damit auch staatlich unterstützt bzw. unterhalten werden. Alle betroffenen Akteure aller Ebenen sollen verpflichtet werden, mit einer Delegation im KOGE Einsitz zu nehmen.

Menschen- und insbesondere Frauenhandel sind als Phänomen der internationalen organisierten Kriminalität bekannt (vgl. Art. 182 StGB); allerdings wird die OK-Relevanz auf Bundesebene erst zu einem sehr späten Zeitpunkt anerkannt. Stützen sich die Verdachtsmomente nur auf Indizien, wird die Fallführung oft den kantonalen Behörden überlassen, welche nicht immer über die erforderlichen Ressourcen und das entsprechende Know-how verfügen. Es ist zu gewährleisten, dass die „fedpol“ in jedem Fall, auch bei noch nicht verifizierten Hinweisen, weiter ermitteln kann.

Es ist sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden an der „Front“, welche in direktem Kontakt mit den Betroffenen stehen, entsprechend ausgebildet sind, um mit genügend psychologischen Kenntnissen diese heiklen Situationen zu meistern.

Es gibt viele Hinweise, dass Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten ausgebeutet werden und in eine ungewollte Abhängigkeit von ihren „Agenten“ geraten, die sie in die Prostitution treibt.

Wir bitten den Gemeinderat folgende Fragen zu prüfen:

1. Eine Studie soll herausfinden, ob die These stimmt, dass durch die Liberalisierung der Prostitution Frauen- und Kinderhandel zugenommen haben. Es ist auch zu untersuchen, welche weiteren gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Ursachen hinter der Zunahme dieser kriminellen Machenschaften stehen.
2. Es sind gemeinsam präventive und repressive Massnahmen gegen den Frauen- und Kinderhandel zu definieren und auch auf der Ebene der Stadt ein entsprechender Einsatz zu leisten.
3. Für die Opfer des internationalen Frauen- und Menschenhandels sind genügend Ressourcen bereit zu stellen, um sie den Ausbeutern zu entziehen, sie gut zu betreuen und ihnen eine würdige Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu garantieren.
4. Durch Sensibilisierung sowie Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Frepo sollen sie befähigt werden, mit den Opfern des Frauen- und Kinderhandels sachgerecht und wohlwollend umzugehen.

Bern, 18. Februar 2010

Postulat Fraktion SP/JUSO (Miriam Schwarz/Patrizia Mordini, SP); Ruedi Keller, Hasim Sönmez, Rolf Schuler, Stefan Jordi, Michael Aebersold, Annette Lehmann, Ursula Marti, Lea Kusano, Tanja Walliser, Rithy Chheng, Nicola von Greyerz, Leyla Gül, Gisela Vollmer, Thomas Göttin, Beat Zobrist, Guglielmo Grossi, Giovanna Battagliero

Bericht des Gemeinderats

Menschenhandel bedeutet nach der international gültigen Definition, Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung. Die Ausbeutung kann die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme von Körperorganen umfassen. Das Delikt steht in aller Regel im Zusammenhang mit Migration. Die Täterinnen und Täter machen sich dabei die Armut und die Perspektivlosigkeit von Migrantinnen und Migranten sowie deren Hoffnung auf eine bessere Zukunft im Zielland zu Nutze, um sie beispielsweise mit falschen Versprechungen über Arbeits- und Heiratsmöglichkeiten anzuwerben. Die Einreise in das Zielland kann sowohl regulär, wie auch irregulär erfolgen. Anschliessend werden die Opfer oftmals durch psychische oder physische Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch die Täterschaft und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts des Opfers.

Die genaue Anzahl der Opfer des Menschenhandels ist nicht bekannt. Schätzungen sind schwierig, weil sich das Phänomen in einem verborgenen und kriminellen Milieu abspielt. Laut Angaben von United Nations Office on drugs and crime (UNODC) aus dem Jahre 2009 werden in Europa 140 000 Opfer sexuell ausgebeutet und dabei Umsätze von jährlich 5 Milliarden Dollar generiert. Die Schweiz ist ein Ziel- und Transitland für Menschenhandel. Meistens betreiben Einzeltäterinnen und -täter oder kleine, oft familiär oder ethisch geprägte Gruppen, den Handel mit Menschen. Die Opfer sexueller Ausbeutung stammen hauptsächlich aus Ost- und Südosteuropa (Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Bosnien) Thailand, Westafrika (Nigeria) sowie Lateinamerika (Kolumbien, Brasilien und Dominikanische Republik).

Zusammenfassend lässt sich das Phänomen Menschenhandel in folgende Handlungsfelder unterteilen:

1. *Sexuelle Ausbeutung im Prostitutionsmilieu*
Die Ausbeutung findet insbesondere in Bordellen, Begleitdiensten, Sauna-Clubs und im Strassenstrich statt.
2. *Organisierte Bettelei und Diebstahl - Ausbeutung der Arbeitskraft*
Opfer sind meist minderjährige Personen aus Bulgarien und Rumänien (Clan-Strukturen)
3. *Ausbeutung von Tänzerinnen in Cabarets*
Zwang zu Animation zu Alkoholkonsum und sexuellen Dienstleistungen
4. *Ausbeutung der Arbeitskraft*
Opfer befinden sich oft in den Bereichen der Haus-, Land-, Gast- und Bauwirtschaft
5. *Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme*
Bisher geringe Wahrscheinlichkeit für Fälle in der Schweiz.

Durch entsprechende Sensibilisierungsmassnahmen und Bekämpfungsstrategien konnten in den vergangenen Jahren in der Schweiz auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kanton und Gemeinde) der nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel eingerichtet werden (Runde Tische). In diesem Aktionsplan zielen die Massnahmen darauf ab, die institutionellen Voraussetzungen für die Bekämpfung des Menschenhandels zu schaffen und die Entstehung von Handels- und Ausbeutungssituationen einzudämmen.

Die Massnahmen richten sich nach den klassischen vier P's (Prevention, Prosecution, Protection und Partnership) in der internationalen Terminologie für die Bekämpfung von Menschenhandel.

Dazu gehören Informationskampagnen im In- und Ausland, Prävention bei den schweizerischen Konsulaten im Ausland sowie Beratungsmassnahmen im Bereich des Bewilligungsverfahrens (Cabaret-Tag und Prüfung der Selbständigkeit von Sexarbeitenden). Weiter beinhaltet der Aktionsplan die Sensibilisierung und Opfererkennung, die Strafverfolgung im In- und Ausland und die konsequente Umsetzung der ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren bei Täterinnen und Tätern.

Ein weiteres wesentliches Augenmerk liegt zudem bei aufenthaltsrechtlichen Massnahmen durch die Fremdenpolizeibehörden, den spezialisierten Opferberatung und Betreuung inklusive geschützte Unterkünfte, Zeuginnen- und Zeugenschutzmassnahmen sowie Rückkehrhilfen.

Zu Punkt 1:

Die Sexarbeit ist ein facettenreiches, vielschichtiges und heterogenes Handlungs- und Wissensfeld. Dieser Themenkreis ist von vielfältigen, widersprüchlichen und kontroversen Aspekten durchzogen. Es bestehen mittlerweile verschiedene Studien, die das Thema kontrovers und widersprüchlich positionieren. Aus diesem Grund verzichtete der Gemeinderat, eine zusätzliche Untersuchung durchführen zu lassen. Das Bundesamt für Gesundheit sowie die in diesem Bereich tätigen Behörden gehen darin einig, dass Sexarbeit eine risikoreiche Tätigkeit darstellt und insbesondere migrierende Sexarbeitende einer Vielzahl von potenziell gesundheitsgefährdeten Situationen sowie verschiedenen Gewaltformen ausgesetzt sind.

Im Kontext internationaler Mobilität, Personenfreizügigkeit und zunehmender Transnationalisierung von Arbeitsmärkten, lässt sich auch in der Schweiz, wie auch in der Stadt Bern, eine gesteigerte Ausbreitung des Sexgewerbes feststellen. Als Folge davon und angesichts der zunehmenden Feminisierung der Migration arbeiten in der Schweiz mehrheitlich Migrantinnen im Sexgewerbe. Im Zentrum stehen also Frauen, die nicht nur Erfahrungen in transnationaler Mobilität aufweisen, sondern eine Arbeit in einem spezifischen Umfeld, nämlich in der Sexarbeit ausführen. Eine Untersuchung in diesem tabuisierten und stigmatisierten Kontext durchzuführen, ist sehr schwierig. Die Sexarbeit und das Milieu befinden sich in einem nicht festen Terrain und sind oft gesellschaftlicher Macht unterworfen. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Gemeinderat als nicht notwendig, eine neue Studie zu diesen Fragen in Auftrag zu geben.

Zu Punkt 2:

Seit dem Jahr 2003 engagiert sich die Fremdenpolizei der Stadt Bern gegen Menschenhandel und Menschenmuggel. Sie ist Gründungsmitglied der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel (KSMM) des Bundesamts für Polizei. Der Leiter der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei ist Mitglied des geschäftsleitenden Steuerungsausschusses der KSMM. Dieses Organ vereinigt alle in der Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenmuggel tätigen Behörden von Bund, Kantonen, Gemeinden sowie zwischenstaatliche und Nichtregierungsorganisationen. Die Mitgliedschaft der städtischen Fremdenpolizei gewährt ein koordiniertes und konzertiertes Vorgehen gegen Menschenhandel. Mit dieser Vernetzung wird in der Stadt Bern sowohl der präventive, wie auch repressive Ansatz gewährleistet. Nebst Sensibilisierungsmassnahmen und zielgerichteten Ermittlungsverfahren durch die Polizei, wird zudem eine spezialisierte Opferhilfeunterstützung durch das Fraueninformationszentrum Zürich (FIZ) sichergestellt. Durch diese Massnahmen stellt der Gemeinderat sicher, dass die Zusammenarbeit auf allen drei Staatsebenen sowohl im präventiven, wie auch repressiven Bereich, sichergestellt werden.

Zu Punkt 3:

Gemäss dem Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; OHG, SR 312.5) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde - unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Die Opfer von Menschenhandel können bei staatlichen und privaten Opferberatungsstellen jederzeit um Hilfe ersuchen. Die Leistungen der kantonalen Opferhilfestellen beinhalten Beratung sowie medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe. Gemäss dem Opferhilfegesetz und dem in der Schweiz geltenden Strafprozessrecht steht den Opfern, die als Zeuginnen und Zeugen aussagen, ebenfalls eine Reihe von prozessualen Opfer- und Zeugenschutzrechten zu. Im April 2010 führte zudem das Bundesamt für Migration mit den kantonalen und städtischen Migrationsbehörden die Rückkehr- und Integrationshilfe für Opfer von Menschenhandel - nach einer Pilotphase von 2 Jahren - definitiv ein. Diese Hilfe wird gestützt auf das Ausländerrecht und in Zusammenarbeit mit den kantonalen Rückkehrberatungsstellen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt. Diese Massnahmen gewährleisten sowohl eine optimale Betreuung der Opfer, wie auch eine würdige Rückkehr mit flankierenden Reintegrationsmassnahmen. Der Gemeinderat stellte in den vergangenen Jahren der Fremdenpolizei der Stadt Bern zusätzliche Stellen zur Verfügung, um diese Aufgaben bewältigen zu können.

Zu Punkt 4:

Sämtliche Mitarbeitenden der Fremdenpolizei der Stadt Bern wurden in den vergangenen Jahren und werden weiterhin im Bereich der Bekämpfung des Menschenschuggels und des Menschenhandels ausgebildet. Jährlich werden Weiterbildungsmodulare durch das Centre de formation continue de la Haute école de travail social de Genève und durch das schweizerische Polizeiinstitut Neuenburg sowie durch das Competence Centre Forensik und Wirtschaftskriminalität durchgeführt. Die Ausbildung ist modular aufgebaut. Die spezifischen Aspekte der Opfer von Menschenhandel und Minderjährigen werden dabei berücksichtigt. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure ist gewährleistet. Der Leiter der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei ist für die Durchführung des Moduls „ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligungen“ zuständig. Sämtliche Mitarbeitende der Fremdenpolizei der Stadt Bern werden laufend in diesen Bereichen weitergebildet. Damit gewährleistet der Gemeinderat der Stadt Bern bereits heute eine kohärente und kontinuierliche Umsetzung in der Praxis.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Der Aufwand bezüglich der präventions-, strafverfolgungs- und der aufenthaltsrechtlichen Opferhilfe und Opferschutzmassnahmen hängen von den Massnahmen ab, welche einzelfallbezogen ergriffen werden müssen. Der Aufwand und die Kosten sind fallabhängig und schöpfen die vorhandenen Ressourcen bereits heute vollumfänglich aus.

Bern, 7. Dezember 2011

Der Gemeinderat