

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrats

Vorstoss-Nr.: 083-2019
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.101

Eingereicht am: 12.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)
Riesen (Moutier, PSA)
Kullmann (Hilterfingen, EDU)
Linder (Bern, Grüne)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, BDP)
Mühlheim (Bern, glp)

Weitere Unterschriften: 5

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1076/2019 vom 16. Oktober 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**



Menschenhandel effektiv bekämpfen

Der Regierungsrat wird gebeten,

1. aufzuzeigen, welche Akteure und Stellen (seitens Kanton und NGO) im Kanton Bern welche Aufgaben bei der Bekämpfung von Menschenhandel übernehmen, wo der Kanton Bern hinsichtlich der Umsetzung des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel steht und wo noch Handlungs- und Verbesserungsbedarf besteht
2. Angebots- und Interventionslücken im Kanton Bern zu benennen und aufzuzeigen, wie diese von wem effektiv geschlossen werden könnten und wo noch Verbesserungsbedarf besteht
3. zu prüfen, welche Mehrausgaben in welchem Bereich (Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft) notwendig wären, um Menschenhandel noch effektiver zu bekämpfen und die Zielsetzungen und Massnahmen des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, soweit sie in der Verantwortung der Kantone sind, zu erreichen

Begründung:

Dass Menschenhandel bekämpft werden muss, ist wohl politischer Konsens. Aufgrund der Emotionalität des Themas möchten viele «etwas tun», sind jedoch aufgrund der Komplexität des Themas und der teilweise vorherrschenden Ohnmachtsgefühle überfordert – ein «Zeichen setzen» hilft jedoch noch keinem Opfer von Menschenhandel.

Nicht nur, aber auch weil die Tendenz besteht die kantonalen Ausgaben möglichst tief zu halten, macht eine klare Analyse, wo in der Bekämpfung von Menschenhandel Mittel fehlen und wo Mittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden können, Sinn.

Der aktuelle nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020 (NAP 2020) beinhaltet 28 Massnahmen. Die schweizweit beschlossenen Massnahmen gegen den Menschenhandel beruhen auf den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft.

Der Kanton Bern hat bereits eine aktive Rolle in der Bekämpfung von Menschenhandel. Bei den Strafverfolgungsbehörden besteht eine Spezialisierung, und auch im Bereich des Opferschutzes und der Prävention gibt es auf Menschenhandel spezialisierte Akteure, insbesondere im Bereich des Frauenhandels.

Die Bekämpfung von Menschenhandel ist komplex und ressourcenintensiv. Ohne (Vor-) Ermittlungen, spezialisierte Strafverfolgung, spezialisierten Opferschutz sowie ohne Kooperation der Akteure kann Menschenhandel nicht erfolgreich bekämpft werden.

Der Prüfungsauftrag soll sich an den übergeordneten Zielen des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (NAP) orientieren.

Antwort des Regierungsrates

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist für den Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Mit dem Regierungsratsbeschluss 51/2007 vom 17. Januar 2007 hat der Regierungsrat deshalb auf kantonaler Ebene ein Kooperationsgremium (KOG) zur Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen. Der Regierungsrat hat dieses Gremium beauftragt, geeignete Massnahmen gegen den Menschenhandel sowie zur Unterstützung der Opfer zu erarbeiten. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partnern dieses Gremiums funktioniert gut.

Im KOG sind sowohl Strafverfolgungsbehörden wie das Bundesamt für Polizei (fedpol), die Kantonspolizei Bern (Kapo) und die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, das Polizeiinspektorat/die Fremdenpolizei der Stadt Bern, sowie Vertretungen der Geschäftsleitung des Regierungstatthalteramtes, des kantonalen Sozialamtes (SOA), des Amtes für Migration und Personenstand (MIP), der Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (big), des Amtes für Wirtschaft (AWI) wie auch Vertretungen der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), der XENIA Beratungsstelle, der Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern sowie dem christlichen Friedensdienst (cfd) vertreten. Je nach Bedarf können weitere Stellen wie z.B. die Nationale Meldestelle ACT212 beigezogen werden.

Der interdisziplinäre Austausch und die Vernetzung der unterschiedlichen Stellen ermöglichen das Erkennen potenzieller Problemstellungen und die Beobachtung von nationalen und internati-

onalen Entwicklungen. Die im KOGE vertretenen Stellen nehmen unterschiedliche Aufgaben und Rollen in der Bekämpfung des Menschenhandels wahr.

Die Kantonspolizei hat in den vergangenen Jahren die Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels intensiviert. So wurde unter anderem im Jahr 2010 das Dezernat Besondere Ermittlungen geschaffen, welches für alle Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel und qualifiziertem Drogenhandel für den ganzen Kanton Bern zuständig ist. Ebenfalls verfügt die Kantonspolizei über eine Fachstelle „Rotlicht“. Die Ermittlungen der Kantonspolizei fokussieren insbesondere auf die Aufdeckung von sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, richten sich aber auch gegen Menschenschlepperei. Hinsichtlich der Anzahl abgeschlossener und laufender Strafverfahren nimmt der Kanton Bern im interkantonalen Bereich eine führende Rolle ein.

Die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel wird im Kanton Bern durch die, unter anderem auf die Bekämpfung von Menschenhandel spezialisierte, Abteilung „Besondere Aufgaben“ der Staatsanwaltschaft übernommen. Spezialwissen ist dabei sowohl bei der rechtlichen Erfassung des Phänomens Menschenhandel, als auch im Umgang mit den teilweise traumatisierten Opfern und der internationalen Täterschaft erforderlich. Eine spezialisierte Staatsanwältin der Abteilung für besondere Aufgaben ist zudem von der Schweizerischen Staatsanwältinnenkonferenz beauftragt worden, die Aktion Nr. 17 des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2017 – 2020¹ umzusetzen. Diese Aktion regt an, eine nationale Austauschplattform für auf die Bekämpfung von Menschenhandel spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aufzubauen. Die Austauschplattform dient der Vernetzung, der Teilung von Praxiswissen sowie als Grundlage für eine fallbezogene, schweizweite und auch internationale Koordination und Zusammenarbeit in Menschenhandelsfällen.

Der Migrationsdienst des Kantons Bern sowie in den Städten Bern, Biel und Thun die zuständigen Fremdenpolizeibehörden legen bei Gesuchsprüfungen im Rahmen von ausländerrechtlichen Verfahren ihr besonderes Augenmerk auf die sexuelle Ausbeutung und die Ausbeutung von Arbeitskräften. Die Mitarbeitenden werden auf diese Thematik sensibilisiert.

Im Rahmen von Schwarzarbeitskontrollen kann das Amt für Wirtschaft problematische Fälle entdecken, die möglicherweise Menschenhandel darstellen.

Das Sozialamt leistet auf Basis des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) finanzielle Hilfe an Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurden. Im Bereich Menschenhandel wird die Beratung und Betreuung von Opfern aus dem Kanton Bern in der Regel durch die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich erbracht. Hierzu hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit der FIZ einen Leistungsvertrag abgeschlossen, auf dessen Basis die FIZ unter anderem folgende Leistungen erbringt: Abklärung Opferstatus, Unterkunft in Schutzwohnung (inkl. Verpflegung und Betreuung), Gefährdungsabklärungen, Information Opferrechte, Beratung und Krisenintervention, Klärung aufenthaltsrechtlicher Schutz, Erschliessung von opferhilferechtlichen Drittleistungen, Verfahrensbegleitung, Organisation der Rückkehr mit und ohne staatlicher Rückkehrhilfe, Zusammenarbeit und Koordina-

¹ Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017 – 2020: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-d.pdf>

tion mit involvierten Akteuren (unter anderem Polizei, Staatsanwaltschaft, Migrationsamt, Rechtsanwälten, Therapeuten).

Die Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt leistet im Bereich des Menschenhandels keine Fallarbeit. Die Interventionsstelle ist jedoch im Rahmen des kantonalen runden Tisches zu Zwangsheirat und Zwangsehe tätig. In diesem Austauschgremium können auch Fallkonstellationen besprochen werden, bei denen es eine Überschneidung der Thematik Menschenhandel und der Thematik Zwangsheirat/Zwangsehe gibt.

Die Fachstelle XENIA berät Sexarbeitende, Fachpersonen, Behörden und Etablissement-Betreiber zu Fragen rund um das Sexgewerbe. Durch aufsuchende Sozialarbeit können Mitarbeitende von XENIA auf potentielle Opfer von Menschenhandel aufmerksam werden, diese an die zuständigen Stellen verweisen und sie mit dem vorhandenen Hilfsangebot vernetzen.

Die Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern, solidarité femmes Biel und die Beratungsstelle Opferhilfe Bern sind im Kanton Bern als Opferhilfeorganisationen tätig. Sie leisten Unterstützung, wenn Betroffene von Menschenhandel Beratung oder Schutz nach Opferhilfegesetz brauchen.

Die Massnahmen, welche im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel den Mitgliedern des Kooperationsgremiums zugewiesen sind, werden laufend unter Berücksichtigung der gesetzlichen und personellen Möglichkeiten umgesetzt. Das Fortschrittsreporting der Tätigkeiten erfolgt halbjährlich an die für den Nationalen Aktionsplan zuständige Vertretung des fedpol, welche im Kooperationsgremium Einsitz hat.

Gleichzeitig werden die Erkenntnisse der jeweiligen Evaluationsrunden der Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) mit in die Lagebeurteilung des Kooperationsgremiums miteinbezogen. GRETA als Unterorganisation des Europarates besucht regelmässig jeden einzelnen Unterzeichnerstaat und überprüft die Umsetzung der in der Konvention festgelegten Massnahmen. Nach jedem Besuch veröffentlicht GRETA einen Länderbericht, und die Regierung des entsprechenden Landes ist dazu aufgefordert diesen Bericht zu kommentieren. Das Kooperationsgremium nimmt im Rahmen seiner Tätigkeiten an der Rapportierung via fedpol an den Europarat jeweils Stellung.

Die von GRETA wie auch in der jeweiligen Stellungnahme des KOGE festgestellten Angebots- und Informationslücken beziehen sich insbesondere auf den Bereich der Ausbeutungsform der Arbeitsausbeutung. Des Weiteren fehlt es in diesem Kontext an Unterstützungsmöglichkeiten für männliche Opfer und Minderjährige. Die Problemfelder sind erkannt und werden von den involvierten Stellen behandelt und bearbeitet. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine Prüfung im Sinne einer momentanen Bestandesaufnahme wenig gewinnbringend ist, da die Aufgabenerfüllung durch die involvierten Stellen auf Basis der bestehenden Strukturen laufend erfolgt. Interventionslücken, deren Schliessung zu einer Aufgabenverschiebung oder einem Ausbau der Tätigkeit führen würde oder eine Aufstockung der Ressourcen bedingen würde, sind dabei im Rahmen der Prioritäten- und Ressourcendiskussionen der Justiz, anderer Stellen oder des jeweiligen Amtes zu behandeln. Im Rahmen der Finanzplanung wird bereits heute jeweils geprüft, in welchen Bereichen und in welchem Umfang Mittel notwendig sind.

Exemplarisch sei dabei auf den Bericht des Regierungsrates vom 27. Februar 2019 in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich *Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei*² verwiesen. Die Motion forderte vom Regierungsrat, in einem Bericht darzulegen, ob der Personalbestand der Kantonspolizei der aktuellen Sicherheitslage und Aufgaben genügt (Ziffer 1) und welche Massnahmen zur allfälligen Anpassung des Personalbestands er dem Grossen Rat beantragen wird (Ziffer 2). In der Novembersession 2016 wurde Ziffer 1 als Motion und Ziffer 2 als Postulat überwiesen. Der Grosse Rat hat den vom Regierungsrat ausgearbeiteten Bericht in der Sommersession 2019 behandelt und zur Kenntnis genommen. Der Bericht weist unter anderem auch komplexe Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels als einen Grund für den zusätzlichen Personalbedarf³ aus. Mit der genehmigten Aufstockung des Personalbestandes wird auch dem zusätzlichen Personalbedarf der Polizei im Bereich Menschenhandel Rechnung getragen.

Menschenhandel gilt als sogenanntes Kontrolldelikt. Mehr Kapazitäten für mehr Kontrollen führen infolgedessen zu einer Erhöhung der Anzahl der Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel (Chaîne pénale). Dies dürfte sich direkt auf die Arbeitslast der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben auswirken. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern trägt den oben beschriebenen Entwicklungen im Rahmen des Projektes „Spezialisierung und Zentralisierung“ Rechnung.

Der Kanton Bern ist im Bereich des Menschenhandels nicht untätig. Die in die Thematik involvierten Stellen beschäftigen sich laufend mit aktuellen Fragestellungen und möglichem Verbesserungspotenzial und beziehen einen allfälligen Ressourcenbedarf bereits heute in die jeweilige Prioritäten- und Ressourcendiskussion sowie in die Finanzplanung mit ein. Aus den oben dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat die Annahme und gleichzeitige Abschreibung des Postulats.

Verteiler

- Grosser Rat

² <https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/d6393fabef324e2089d79d532a46434c-332/1/PDF/2017.POM.515-Beilage-D-181790.pdf>

³ Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei. Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP), S. 13.