

Interpellation Fraktion Mitte (Lionel Gaudy): Organisierte Bettelei & Menschenhandel – welche Massnahmen hat die Stadt Bern ergriffen, um die organisierte Bettelei und den damit zusammenhängenden internationalen Menschenhandel zu unterbinden bzw. zu bekämpfen?

In der Stadt Bern gibt es kein grundsätzliches Bettelverbot – jedoch ist es ein erklärtes, politisches Ziel der Stadt Bern, gegen den internationalen Menschenhandel vorzugehen und die damit zusammengehörende organisierte Bettelei von internationalen Banden zu unterbinden.

In der Vorweihnachtszeit sind in der Berner Innenstadt auch vermehrt Bettlerinnen und Bettler aufgetaucht, die solchen Banden zugeordnet werden können. Es gab sogar einen Aufruf des Gemeinderats an die Bevölkerung, diesen keine finanziellen Zuwendungen mehr zu machen, weil damit auch der damit verbundene Menschenhandel unterstützt wird.

Auch im März sind weiterhin viele Bettelnde anzutreffen, die gemäss Medienberichterstattung bandenmässig organisiert sind.

Wir bitten nun den Gemeinderat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche ausländerrechtlichen Massnahmen werden im Zusammenhang mit der organisierten Bettelei durch die Fremdenpolizei ergriffen?
2. Welche Bestrebungen hat die Stadt Bern in Gang gesetzt, um die organisierte Bettelei und den damit zusammenhängenden, internationalen Menschenhandel zu unterbinden bzw. zu bekämpfen?
3. Wie beurteilt der Gemeinderat den Erfolg respektive Misserfolg derartiger Massnahmen?
4. Welche weiteren Möglichkeiten gibt es für die Stadt Bern gegen den Menschenhandel und die bandenmässige Bettelei vorzugehen?
5. Inwiefern ist die Stadt Bern für derartige Banden attraktiv und wie könnte dies geändert werden?

Bern, 02. März 2023

Erstunterzeichnende: Lionel Gaudy

Mitunterzeichnende: Claudio Righetti, Sibyl Martha Eigenmann

Antwort des Gemeinderats

Die Gründe für das Betteln sind vielschichtig. Sie sind vordringlich auf ökonomische, dann aber auch auf religiöse, kulturelle und soziale Motive und Ursachen zurückzuführen. In praktisch allen Fällen kann und muss von prekären sozioökonomischen Lebenssituationen ausgegangen werden. Während für Personen, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind (Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie ausländische Personen mit Aufenthaltsbewilligung) soziale Auffangnetze zur Verfügung stehen, trifft dies auf Menschen, die zwecks Bettelns in die Schweiz einreisen, nicht im selben Ausmass zu. Studien belegen und Beobachtungen von Polizei- und Migrationsbehörden bestätigen den Verdacht, dass vulnerable Personen aus EU-/EFTA-Staaten in ihren Herkunftsländern oft aktiv angeworben und unter Vorwand falscher Versprechungen in die Schweiz geholt werden. Inwieweit es sich bei diesen Fällen um Missbräuche im Sinne von strafrechtlich relevanten Sachverhalten handelt, muss jeweils im Einzelfall abgeklärt werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich aus dem modus operandi, dem Organisationsgrad, der Art der Aufgabenteilung und der Verfügbarkeit der erbettelten Mittel Indizien ableiten lassen, die auf Menschenhandel in der Form von Zwangsbettelei hindeuten. Das organisierte Betteln bildet daher für den Gemein-

derat das politische Kernstück des Bettelkonflikts, wobei der juristische und soziologische Organisationsbegriff auseinanderfallen. Der Gemeinderat bekräftigt seine Haltung, sich gegen den Menschenhandel in all seinen Formen zu engagieren. Auch wenn der Tatbeweis oft nicht erbracht werden kann, ist es dennoch möglich, dass dem Menschenhandel zugrundeliegende verbrecherische System zu stören und das Risiko für vulnerable Personen, Opfer von Menschenhandel zu werden, zu reduzieren. Der Gemeinderat beurteilt daher die organisiert und bandenmässig betriebene Bettetelei als eine Art der Ausbeutung und erachtet die eingeleiteten Massnahmen im Rahmen der bisherigen Praxis als zielführend.

Zu Frage 1:

Die Fremdenpolizei ergreift bei bettelnden ausländischen Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhalten und die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden, folgende ausländerrechtliche Massnahmen: Nach einer Überprüfung der Identität werden die betroffenen Personen in der Regel ausländerrechtlich ermahnt und auf ihre fehlende Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz hingewiesen. Werden die Personen ein zweites Mal unter unveränderten Gegebenheiten kontrolliert, wird eine Ausgrenzung in Erwägung gezogen. Das heisst, die Person wird angewiesen, ein bestimmtes Gebiet nicht mehr zu betreten (bspw. Innenstadt, Stadt Bern, Kanton Bern). Verstösst die Person gegen die verfügte Ausgrenzung, kann eine Wegweisung und gegebenenfalls ein Einreiseverbot erlassen werden.

Das Bundesgericht hat am 13. März 2023¹ zudem entschieden, dass das Freizügigkeitsabkommen EU/EFTA-Bürgern keinen Aufenthaltsanspruch einräumt, um in der Schweiz der Bettetelei nachzugehen. Aufgrund dessen wird durch die Fremdenpolizei nach einer ersten Ermahnung eine Wegweisung verfügt, wenn die bettelnde Person keinen Anspruch nach dem Freizügigkeitsabkommen geltend machen kann. Sollte die Person nach der Wegweisung erneut in die Schweiz einreisen und wieder weggewiesen werden müssen, wird zusätzlich ein Einreiseverbot ausgesprochen.

Im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens wird zudem die persönliche Situation ausländischer Personen im Einzelfall geprüft. Stellt die Fremdenpolizei 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 das Bundesamt für Polizei 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 Zwangsbettetelei und insbesondere Kinder vor Ausbeutung zu schützen.

Zu Frage 2:

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, Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, 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

¹BGE 1C_537/2021 vom 13.03.2023:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F16-02-2021-1C_537-2020&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

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 Konzept AGORA als Best-Practice-Modell empfiehlt.

Zu Frage 3:

Das koordinierte Vorgehen der Behörden im Rahmen von AGORA zeigte Wirkung, sodass in der Stadt Bern seither kaum mehr bettelnde unbegleitete Minderjährige anzutreffen sind. AGORA bietet als Kollaborationsmechanismus eine stabile Grundlage, auch in anderen Konstellationen (keine Minderjährigen als Akteure) effektiv zu sein. So steht bei Bedarf ein Netzwerk nationaler und internationaler Stellen für Abklärungen und die Zusammenarbeit zur Verfügung. Die grösste Herausforderung bei der Bekämpfung von organisierten Strukturen bleibt, dass den betroffenen ausländischen Personen oft gar nicht bewusst ist, dass sie ausgebeutet werden. Gerichtsverwertbare Aussagen sind daher rar, was die wirksame Strafverfolgung erschwert.

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass der von der Stadt Bern verfolgte Ansatz, situativ Kontrollen durchzuführen und auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahmen zu ergreifen, massgeblich dazu beiträgt, allfällige Opfer von Menschenhandel und Zwangsbettelei zu identifizieren und die Strafverfolgung im Bereich der organisierten Bettelei zu unterstützen. Die Erfahrung zeigt, dass von den Aktivitäten der beteiligten Stellen (Kantonspolizei, Eidgenössische Zollverwaltung und Fremdenpolizei) eine präventive Wirkung ausgeht. Die rasche Reaktion der Bettelbanden auf die Kontrolltätigkeit weist auf einen entwickelten Organisationsgrad mit effizienten hierarchischen Strukturen hin.

Zu Frage 4:

Eine Koordination der erfassten Meldungen erfolgt über fedpol. Durch eine Intensivierung der Kontrolltätigkeit und einer ganzheitlichen Herangehensweise auf nationaler Ebene aller involvierter Akteure könnte die Wirksamkeit der Massnahmen gesteigert werden. Um die Sachverhalte abzuklären, bedarf es jedoch einer Priorisierung und ausreichender Personalressourcen.

Zu Frage 5:

Nach Ansicht des Gemeinderats ist die Stadt Bern für ausländische Bettelnde nicht mehr oder minder attraktiv als andere Schweizer Städte auch. Es zeigt sich insbesondere, dass beispielsweise Bettelverbote grundsätzlich nicht dazu geeignet sind, Menschenhandel und Zwangsbettelei zu verhindern beziehungsweise Opfer dieser Straftaten zu identifizieren. Auch in Städten mit Bettelverboten findet organisierte und bandenmässige Bettelei statt. Ein Verbot entwickelt daher nur beschränkte Wirkung. Mit einer schweizweit konsequenten und flächendeckenden Durchsetzung der neuen bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Bereich des Freizügigkeitsabkommens könnte dem Phänomen jedoch begegnet werden, was sich auch auf die Attraktivität der Schweiz und damit auch der Stadt Bern als Zieldestination der bettelnden Personen auswirken würde.

Bern, 21. Juni 2023

Der Gemeinderat

¹BGE 1C_537/2021 vom 13.03.2023:

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F16-02-2021-1C_537-2020&lang=de&type=show_document&zoom=YES&