



Bern, 5. Oktober 2011

Menschenhandel mit Minderjährigen - Kinderschutz im Fokus möglicher Massnahmen

Wie die vernetzte Kriminalität und der Missbrauch von Kindern und Jugendlichen zur erzwungenen Ausübung von Bettelerei und Diebstahl bekämpft werden können

Ein Informationspapier der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), der Fremdenpolizei der Stadt Bern und des Schweizerischen Städteverbandes (SSV)

1. Einleitung

Regelmässig treten in Schweizer Städten ausländische Kinder und Jugendliche als Bettelnde und als Strassenmusikanten in Erscheinung; mitunter betteln auch Frauen mit (oft behinderten) Kleinkindern in den Armen in den Strassen. Meist handelt es sich hierbei um Angehörige der Roma. Das Phänomen beschäftigt immer wieder Öffentlichkeit, Politik und Polizeibehörden und löst kontroverse Diskussionen aus.

Zusammen mit der Fremdenpolizei der Stadt Bern und der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel des Bundes (KSMM) hat der Schweizerische Städteverband eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche Wege aufzeigen will, wie dem Phänomen angemessen begegnet werden kann¹. Es wird im Kontext der vernetzten Kriminalität und des Menschenhandels betrachtet. Im Fokus steht der Kinderschutz. Das vorliegende Papier gibt dazu einen Überblick.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, gegen Menschenhandel zum Zweck der Bettelerei und des Diebstahls brauche es ein konsequentes, breit abgestütztes und koordiniertes Vorgehen möglichst in der ganzen Schweiz. So könne vermieden werden, dass die Tätergruppen auf Städte und Kantone ausweichen, die gegen diese Kriminalitätsformen nicht entschieden vorgehen.

Das vorliegende Informationspapier zeigt einen Massnahmenplan für den Umgang mit der Problematik auf.

¹ Die Arbeitsgruppe wurde von Reto Nause, Gemeinderat der Stadt Bern, in seiner Funktion als Delegierter der Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und -direktoren, einer Sektion des Schweizerischen Städteverbandes, präsiert.



1.1. Ausgangslage

Im Sommer 2010 hat der Schweizerische Städteverband in Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei der Stadt Bern sowie der KSMM im Bundesamt für Polizei, für seine Mitglieder ein Arbeitstreffen zur Problematik minderjähriger Strassenmusikanten durchgeführt. Die Thematik stiess auf grosses Interesse, und es wurde beschlossen, eine «Kern-Arbeitsgruppe» damit zu beauftragen, diese genauer zu dokumentieren und Lösungsansätze für den Umgang mit bettelnden Minderjährigen aufzuzeigen.

Es hat sich dabei herausgestellt, dass die Thematik ausgeweitet und auf bettelnde und/oder kleinkriminelle Minderjährige, die auch für Diebstahldelikte eingesetzt werden, ausgeweitet werden sollte.

Die folgenden Überlegungen beruhen auf der Überzeugung, dass dem Problem nicht allein mit straf- und ausländerrechtlichen Massnahmen begegnet werden sollte. Diese Sichtweise wird der Komplexität der Problematik nicht gerecht und engt den Handlungsspielraum ein.

Im Zentrum der vorgeschlagenen Massnahmen steht der Kinderschutz. Ein Leitfaden in Form eines Masterprozesses (s. Beilage), der von der Fremdenpolizei der Stadt Bern und der KSMM erarbeitet wurde, zeigt beispielhaft auf, wie die Behörden mit der Problematik umgehen und an welche Stellen sich Sicherheitskräfte im konkreten Fall wenden können.

1.2. Umfeld: «Täter» benötigen Opferschutz

Innerhalb der Arbeitsgruppe herrscht Einigkeit, dass die minderjährigen Bettelnden und (Klein-)Kriminellen (v.a. Diebstähle) nicht primär als Täter, sondern als Opfer des vernetzten Menschenhandels zu sehen sind. Lösungsansätze müssen deshalb insbesondere den Schutz der Kinder und Jugendlichen vor den Hintermännern, von denen sie missbraucht werden, beinhalten und können sich nicht auf polizeiliche Massnahmen beschränken. Die von der Arbeitsgruppe skizzierten Lösungsvorschläge haben die Hilfe für die Jugendlichen und deren freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer und die Reintegration in ihre Gesellschaft zum Hauptziel.

1.3. Besondere Schutzmassnahmen für ausländische Minderjährige

Der Missbrauch von Kindern und Jugendlichen durch kriminelle Banden ist besonders stossend, und es besteht aufgrund internationaler Abkommen und des Schweizer Rechts die Pflicht, die Minderjährigen zu schützen. Ihre Situation unterscheidet sich auch insofern von der von Erwachsenen, die mitunter ebenfalls Opfer von Menschenhändlern sind (z.B. Prostituierte oder Frauen und Männer, die zum Betteln gezwungen werden etc.), als bei Minderjährigen die Ausübung von Zwang für Menschenhandel und Ausbeutung nicht vorausgesetzt wird und deren Betreuung anders angegangen werden muss. Die folgenden Erörterungen fokussieren deshalb auf Massnahmen zum Schutz ausländischer Jugendlicher und Kinder.



1.4. Masterprozess «Agora»

Die Stadt Bern hat innerhalb des Projekts «Agora» einen Masterprozess entwickelt, der aufzeigt, wie mit den im Fokus stehenden ausländischen Minderjährigen in der Schweiz umgegangen werden kann. Diese werden im Sinne des Kinderschutzes identifiziert und betreut. Ergibt die individuelle Prüfung, dass eine Rückkehr nicht dem Kindeswohl widerspricht, wird anschliessend die Rückreise in ihre Herkunftsländer organisiert; dort werden sie mit ihren Familien zusammengeführt oder fremdbetreut. Bei diesem Konzept handelt es sich um einen Masterprozess, der individuell, situationsbedingt und einzelfallbezogen je nach Kanton und Gemeinde angewendet werden kann. Ziel des Masterprozesses ist es einerseits, eine konkrete Unterstützung anzubieten, andererseits kann er auch der Sensibilisierung der zuständigen Behörden dienen. Ähnliche Vorgehensweisen werden in anderen europäischen Ländern bereits umgesetzt.

2. Ursprung und Organisation des Menschenhandels

Die Erfahrungen in- und ausländischer Behörden in den letzten Jahren zeigen, dass die aufgegriffenen minderjährigen Personen nicht freiwillig betteln und stehlen, sondern in einem Abhängigkeitsverhältnis zu erwachsenen Begleitpersonen stehen. Sie werden auf deren Anordnung tätig. Oftmals agieren die Erwachsenen aus dem Hintergrund und benutzen die Minderjährigen zur Geldbeschaffung.

2.1. Kriminelle Banden im Hintergrund

Die Minderjährigen sind meist in den Fängen von kriminellen, stark hierarchisch organisierten Täternetzwerken. Oft findet die Ausbeutung innerhalb eines Familienclans statt. Die Täternetzwerke und ihre Opfer gehören in vielen Fällen der ethnischen Minderheit der Roma an. Die Opfer werden als Kinder in den Ländern Ost- und Südosteuropas (Rumänien, Bulgarien, Serbien, Kosovo, Mazedonien) rekrutiert; häufig indem sie kinderreichen Roma-Familien abgekauft oder geborgt werden. Dabei werden die elterlichen Obhutrechte notariell übertragen. Diese Übertragung ist nach geltendem europäischem Recht nicht zulässig.

Anschliessend werden die Kinder in der Ausübung der Bettelei und/oder des Taschen-, Laden- und Einbruchdiebstahls ausgebildet, in westliche Zielländer gebracht und für die Geldbeschaffung eingesetzt. Ausgangspunkte für die Bettel- und Diebestouren sind häufig «Roma-Camps» in Frankreich (Elsass), Österreich (Vorarlberg) oder Italien (Lombardei). Gegen die Bildung von Camps in Genf und Lausanne wurde eingeschritten.

2.2. Minderjährige werden ausgenutzt

Den Minderjährigen werden von den Hintermännern des vernetzten Verbrechens in der Regel unterschiedliche Aufgaben erteilt: sie müssen betteln, werden als Strassenmusikanten eingesetzt oder zum Stehlen (Taschen-, Laden- oder Einbruchdiebstahl) gezwungen. Die Täter nutzen die emotionale



und materielle Abhängigkeit der Minderjährigen gezielt aus. Sie agieren geschützt aus dem Hintergrund, sind im Allgemeinen bestens organisiert, europaweit vernetzt und bedienen sich modernster Kommunikationsmittel. Über Mittelsmänner kontrollieren sie ihre Opfer und verwalten die Ausbeute.

Sie profitieren ausserdem von der Tatsache, dass Minderjährige zwar von der Polizei festgenommen werden können, meist aber bald ohne weitere Massnahmen und Verurteilung wieder frei gelassen werden müssen. Elterliche Beziehungen zu den Kindern sind häufig vorgetäuscht und entsprechen nicht den Tatsachen. Identitätsabklärungen aufgegriffener Minderjähriger zeigen, dass sie oft in mehreren Ländern Europas eingesetzt werden. Werden nicht bestimmte Mindestbeträge erbettelt oder gestohlen, drohen den Opfern oft Strafen und Sanktionen.

3. Rechtslage

Der Umgang mit minderjährigen Bettelnden und/oder (Klein-)Kriminellen stellt die Behörden vor besondere Schwierigkeiten. Zwar werden solche Minderjährige bei Kontrollen immer wieder festgenommen, sie werden in der Regel aber meist nach kurzer Zeit und ohne Massnahmen wieder entlassen. Werden sie aus diesem Umfeld aufgegriffen, ist aber davon auszugehen, dass die vermeintlichen Täter in Wirklichkeit Opfer von Menschen- und Kinderhandel sind und als solche nicht primär bestraft, sondern geschützt, betreut und begleitet werden müssen.

Die Arbeitsgruppe betrachtet die Sachlage deshalb insbesondere unter dem Blickwinkel des Menschenhandels. Diese Herangehensweise ermöglicht es, innerhalb eines klaren normierten Rahmens zu agieren. Im Zentrum steht sowohl die Bekämpfung der Hintermänner, wie auch der Schutz der jugendlichen vermeintlichen «Täter».

3.1. Qualifikation als Menschenhandel

Aufgrund der Erfahrungen der Behörden ist davon auszugehen, dass die Minderjährigen und auch ihre erwachsenen Begleitpersonen einzig zum Zweck der Bettelei und des Diebstahls rekrutiert, gehandelt und anschliessend zur Ausübung dieser Tätigkeiten gezwungen werden. Damit liegt Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vor.

Folgende rechtliche Bestimmungen sind auf diese Situationen anwendbar:



a) **Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)**

Art. 182 Menschenhandel (Abs. 1 – 4)

¹ Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.

² Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbmässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.

³ In jedem Fall ist auch eine Geldstrafe auszusprechen.

⁴ Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt.

Indem die Betroffenen angeworben und zum Zweck der Arbeitsausbeutung an andere Täter weitergereicht werden, ist das Tatbestandsmerkmal des Menschenhandels erfüllt. Für die Qualifizierung eines Sachverhalts als Ausbeutung der Arbeitskraft spielt es keine Rolle, ob die Arbeit in der Verrichtung legaler Tätigkeiten oder krimineller Handlungen besteht.

b) **Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit von 28. Juni 1930 (SR 0.822.713.9)**

Im vorliegenden Kontext ist die Ausbeutung der Arbeitskraft eine Folge der Zwangsarbeit. Was unter «Ausbeutung der Arbeitskraft» im Sinne von Art. 182 StGB zu verstehen ist, wird in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 29 über die Zwangs- oder Pflichtarbeit festgelegt:

1. Als «Zwangs- oder Pflichtarbeit» im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

Alle in diesem Absatz genannten Voraussetzungen werden bei Erwachsenen, die zu Bettelei und Diebstahl gezwungen werden, erfüllt. Weil Minderjährige nicht rechtsgültig in eine Straftat einwilligen können, entfällt die Voraussetzung der Freiwilligkeit. Massgebend ist, dass die Tätigkeit nicht dem Kindeswohl dient.

Damit liegt in Fällen der organisierten Bettelei und des Diebstahls Menschenhandel vor und die dazu eingesetzten Personen sind als Opfer zu betrachten. Diese Erkenntnis setzt sich international durch, denn die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz vom 14. Dezember 2010 legt fest, dass die Ausbeutung unter anderem erzwungene Dienstleistungen, einschliesslich Betteltätigkeiten oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen umfasst (Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011, Art. 2 Abs. 3).



c) Zivilgesetzbuch, Art. 307, Schutz des Kindes

Art. 307

C. Kindeschutz

I. Geeignete Massnahmen

¹ Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes.

² Die Vormundschaftsbehörde ist dazu auch gegenüber Kindern verpflichtet, die bei Pflegeeltern untergebracht sind oder sonst ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft der Eltern leben.

³ Sie kann insbesondere die Eltern, die Pflegeeltern oder das Kind ermahnen, ihnen bestimmte Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung erteilen und eine geeignete Person oder Stelle bestimmen, der Einblick und Auskunft zu geben ist.

Dies ist die rechtliche Grundlage zur Einleitung von Massnahmen durch die Vormundschaftsbehörden, wenn das Kindeswohl als gefährdet erachtet wird. Eine Kindswohlfährdung ist im Falle von Menschenhandel und/oder Anhaltung zur Verübung von Straftaten zweifellos gegeben. Die Polizei trifft die ersten Abklärungen hinsichtlich Identität/Straftaten/Gefährdung des Kindeswohls. Dies dürfte in den meisten Fällen zur Ergreifung von Massnahmen genügen, weitere Abklärungen erscheinen nicht als notwendig.

Unter Massnahmen ist die Stufenfolge im Vormundschaftsrecht gemeint, die von der Erteilung von Weisungen (Art. 307 Abs. 3 ZGB) über die Errichtung von Beistandschaften (Art. 392 Ziff. 3 ZGB) bis hin zur Entziehung der Obhut und Unterbringung in einer Institution (Art. 310 ZGB) und sogar bis zur Entziehung der elterlichen Sorge (Art. 311 und 312 ZGB) reicht.

d) Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)

Laut Art. 1 des Opferhilfegesetzes hat jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden ist, Anspruch auf Opferhilfe. Die Formen der Opferhilfe sind in Art. 2 des Opferhilfegesetzes beschrieben. Minderjährige und Erwachsene, die zum Zweck der Bettlei und des Diebstahls ausgebeutet werden, haben in der Regel Anspruch auf Unterstützung nach diesem Gesetz. Ist von einer solchen Ausbeutung auszugehen, so hat die Polizei laut Art. 8 des Opferhilfegesetzes bei der ersten Einvernahme darüber zu informieren. Werden für die Minderjährigen die Leistungen der zentralen Betreuungseinrichtung in Anspruch genommen (vgl. nachfolgend Ziffer 5.1.2 f) hat die Generalbeistandschaft die Interessen der minderjährigen Person bei der Inanspruchnahme der Opferhilfe zu wahren. Zu berücksichtigen ist, dass mehrere Kantone mit NGO Vereinbarungen über die spezialisierte Hilfe für Opfer von Menschenhandel abgeschlossen



haben²; dies im Rahmen von erarbeiteten Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel. Diese Kantone haben zu prüfen und zu entscheiden, ob die Betreuung der Minderjährigen durch die betreffende NGO oder die zentrale Betreuungseinrichtung in Bern stattzufinden hat.

e) Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107)

Folgende Artikel des UN-Übereinkommens sind relevant und stützen das in diesem Papier beschriebene Vorgehen:

- Artikel 2: Achtung der Kindesrechte; Diskriminierungsverbot
- Artikel 3: Wohl des Kindes
- Artikel 6: Recht auf Leben
- Artikel 12: Berücksichtigung des Kindeswillens
- Artikel 18: Verantwortung für das Kindeswohl
- Artikel 20: Von der Familie getrennt lebende Kinder; Pflegefamilie; Adoption

f) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)

Art. 4 Abs. 2 der unter der Bezeichnung EMRK bekannten Konvention schreibt vor, dass niemand zur Verrichtung von Zwangs- oder Pflichtarbeit gezwungen werden darf. Daraus wird gefolgert, dass der Staat die geeigneten Vorkehrungen zu treffen hat, um Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verhindern und die Auswirkungen für die Opfer zu lindern.

4. Handlungsrichtlinien

Um die anvisierten Ziele – Schutz der Minderjährigen und Täterverfolgung – erreichen zu können, ist eine Bündelung der Massnahmen in verschiedenen Bereichen (Strafverfolgung und Opferschutz) notwendig. Wünschenswert wäre es, eine gesamtschweizerische, auf das Phänomen abgestimmte, Vorgehensweise der Behörden zu erreichen, um ein Ausweichen auf Kantone ohne Massnahmen zu verhindern.

4.1. Besonderheiten des Umfeldes

Um effizient und effektiv die Täterkreise stören zu können, benötigen die zuständigen Behörden entsprechendes Hintergrundwissen. Die Tätergruppen operieren teilweise aggressiv, professionell und sind daher in der Lage, sich verschiedenen Gegebenheiten rasch anzupassen. Dabei gilt es insbesondere, folgende Punkte zu beachten:

² In der deutschen Schweiz bestehen in mehreren Kantonen Vereinbarungen mit der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich.



- die Täter und die eingesetzten Personengruppen sind sehr mobil;
- sie geben gegenüber Kontrollbehörden verschiedene Identitäten an;
- die Minderjährigen und auch die Erwachsenen sind im Herkunftsland oft nicht registriert;
- die Drahtzieher der vernetzten Kriminalität setzen Minderjährige gezielt zur Deliktbegehung ein;
- die Minderjährigen sind von ihren Hintermännern extrem beeinflusst, stehen unter ständiger Kontrolle und haben Angst;
- schliesslich ist zu beachten, dass die Roma in ihren Herkunftsstaaten in Osteuropa mitunter unter Diskriminierung gelitten haben oder leiden, und dass ein Teil der Roma-Gemeinschaft selber mehr oder weniger ausgeprägt eine Kultur der Abgrenzung gepflegt hat oder pflegt; dies kann die die Arbeit der Behörden erschweren.

Mit gezielten, abgestimmten und konzertierten Massnahmen gelingt es, gegen den Menschenhandel sowie die Ausbeutung der Arbeitskräfte vorzugehen und dagegen zu wirken. Die damit verbundene Bekämpfung des Diebstahls, insbesondere von Einbruchserien, entspricht auch dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung in der Schweiz.

Menschenhandel ist ein schweres Verbrechen und eine Menschenrechtsverletzung. Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet, geeignete Massnahmen dagegen zu treffen³. Die Schweiz engagiert sich auch in der Bekämpfung von Menschenhandel im Ausland durch die Unterstützung von verschiedenen Projekten. Dazu zählen z.B. Projekte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in den Bereichen der Prävention und der Reintegration von Opfern von Menschenhandel.

4.2. Strafverfolgung

Beispiele von internationalen Strafverfahren gegen Täternetzwerke zeigen, dass Ermittlungen gegen Menschenhandel erfolgreich sein können. Sie haben sich gegen diejenigen zu richten, die für den Einsatz und die Kontrolle der Bettelnden oder der für die Diebstahlsdelikte eingesetzte Personen verantwortlich sind. Werden Minderjährige wegen Taschen-, Laden- oder Einbruchdiebstahls gefasst und zeigen Abklärungen, dass diese Personen anderswo bereits wegen gleichen Delikten erfasst sind, deutet dies darauf hin, dass sie zur Deliktbegehung gezwungen werden.

Strafverfahren wegen Menschenhandel im Umfeld der organisierten Bettelei und des Diebstahls sind sehr aufwändig und personalintensiv. Die beteiligten Mitarbeitenden der Behörden müssen über

³ Im Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechts vom 7. Januar 2010, Fall Rantsev gegen Zypern und Russland, wurde gar festgehalten, dass ein Staat gegen die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK verstösst, wenn geeignete Massnahmen gegen Menschenhandel im konkreten Fall unterbleiben.



entsprechendes Hintergrundwissen und Know How verfügen. Erfahrungen hierzu werden auf nationalen Plattformen gegen Menschenhandel ausgetauscht⁴.

Werden Personen im Zusammenhang mit der organisierten Bettelerei oder anderen Delikten polizeilich angehalten, ist es im Hinblick auf spätere Ermittlungen von zentraler Bedeutung möglichst umfassende Angaben über die beteiligten Personen und die Situation zu erhalten. Dazu gehören insbesondere genaue Identitätsabklärungen. Behauptete elterliche Rechte in Bezug zu Kindern müssen unter Umständen mittels DNA-Tests überprüft werden.

4.3. Opferschutz

Bestehen nach sorgfältiger Beurteilung der Sachlage Hinweise darauf, dass Erwachsene oder Minderjährige zu Bettelerei oder Diebstahl gezwungen werden, ist davon auszugehen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind. Opferschutz ist nebst Prävention und Strafverfolgung eine der Säulen in der Bekämpfung des Menschenhandels. Dazu verpflichtet der internationale Menschenrechtsschutz. Zudem bewirkt der Opferschutz, dass den Tätern die Mittel zur Deliktbegehung entzogen werden.

4.3.1. Schutz Minderjähriger

Die Minderjährigen, die zum Betteln oder Begehen von Straftaten gezwungen werden, stehen in der Regel unter sehr starkem Druck, bestimmte Geld- und Wertsachenbeträge zu generieren. Erbringen sie diese Leistungen nicht, müssen sie mit Sanktionen rechnen. Zudem sind sie trainiert, nach Entlassung aus polizeilicher Festnahme zum Camp zurückzukehren oder selbständig die Flucht zu ergreifen, wenn sie von den Behörden vorübergehend angehalten werden.

Es ist davon auszugehen, dass der Einsatz der Minderjährigen für die organisierte Bettelerei oder für den organisierten Diebstahl dem Kindeswohl nicht entspricht. Ziel der behördlichen Massnahmen muss deshalb sein, die Minderjährigen durch Beistandschaft und geeignete Unterbringung der Kontrolle durch die Täternetzwerke zu entziehen. Das kann durch eine vorübergehende Unterbringung in geeigneten Betreuungsstätten in einem Kanton oder einer Gemeinde in der Schweiz und anschliessende Rückkehr und weitere Betreuung vor Ort durch die Familie bzw. die Vormundschaftsbehörden des Heimatstaates geschehen. Die geplante Schaffung einer zentralen Betreuungseinrichtung in der Stadt Bern und eines standardisierten Verfahrens für die Rückkehr ist eine Dienstleistung für die Städte und Kantone der Schweiz, welche die Kinder aufgreifen, und gewährleistet eine opfergerechte und rechtskonforme Bearbeitung der Fälle⁵.

⁴ Anlässe der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM); Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM) der Vereinigung Schweizerischer Chiefs der Kriminalpolizeien; Ausbildungen des Schweizerischen Polizeiinstitutes (SPI)

⁵ Vgl. hinten Ziffer 5. Pilotprojekt AGORA



Die minderjährigen Opfer von Menschenhandel können eine Bedenkzeit in der Schweiz beantragen und dann zusammen mit dem Beistand entscheiden, ob sie gegen die Täter aussagen möchten.⁶

Die Rückkehr darf dem Kindeswohl nicht widersprechen. Um dies sicherzustellen, sind auch Abklärungen im Herkunftsland nötig. Dazu findet eine Einschätzung des Sicherheitsrisikos, der Familienverhältnisse und der Reintegrationsmöglichkeiten statt.

Wenn die persönliche Situation des Minderjährigen es erfordert (humanitäre Gründe, keine Betreuung vor Ort oder Sicherheitsrisiko), kann der Beistand bei den zuständigen kantonalen Behörden eine Aufenthaltsbewilligung beantragen.

Die Rückkehr kann im Rahmen der Rückkehrhilfe des Bundesamtes für Migration in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), gestützt auf Art. 60 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR142.20), stattfinden. Voraussetzung für die Rückkehrhilfe ist die Freiwilligkeit der Rückreise ins Heimatland. Dieser Entscheid wird von der minderjährigen Person und der Beistandschaft gemeinsam gefällt.

Ist die Freiwilligkeit nicht gegeben, sprechen aber weder die persönliche Situation, noch das Kindeswohl gegen eine Rückkehr, so kann als letzte Massnahme von der zuständigen kantonalen Behörde eine zwangsweise Rückkehr angeordnet werden.

4.3.2. Umgang mit erwachsenen Tätern bzw. Opfern des Menschenhandels

Als Folge der Einschüchterungen durch die Täter geben die Betroffenen gegenüber den Polizeibehörden in der Regel nicht zu, dass sie zu Bettelei oder Diebstahl gezwungen werden. Können die Betroffenen glaubhaft machen, dass sie gewillt sind, der Situation zu entfliehen und/oder mit den Strafverfolgungsbehörden gegen die Täter zusammenzuarbeiten, können Massnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel (Opferhilfe und Bedenkzeit nach Ausländerrecht⁷) geprüft und in Erwägung gezogen werden.

In den übrigen Fällen ist davon auszugehen, dass bei Ausübung der Bettelei und des Diebstahls die Mittel für die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz nicht ausreichen und somit die geltenden Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen für das Verweilen in der Schweiz nicht gegeben sind⁸.

⁶ Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel, Leitfaden Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, 2005, Anhang 9 über die besonderen Bestimmungen und Regelungen bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel; Art. 35f. der Verordnung über Zulassung, Erwerb und Aufenthalt (VZAE; SR 142.201); Bundesamt für Migration (www.bfm.admin.ch), Weisungen und Kreisschreiben, I. Ausländerbereich, Ziffer 5.6.2.2.5 Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel

⁷ Art. 35 f. der Verordnung über Zulassung, Erwerb und Aufenthalt (VZAE; SR 142.201); Bundesamt für Migration (www.bfm.admin.ch), Weisungen und Kreisschreiben, I. Ausländerbereich, Ziffer 5.6.2.2.5 Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel

⁸ Art. 5 Abs. 1 Bst. b. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)



Gestützt auf diesen Sachverhalt können ausländerrechtliche Massnahmen verfügt werden. Die Vorgehensweise richtet sich nach den einschlägigen Weisungen des Bundesamtes für Migration (BFM).

4.4. Bettelverbot und Information der Öffentlichkeit

Einige Städte und Gemeinden der Schweiz haben ein Bettelverbot erlassen. Auch auf Bundesebene wurde die Frage thematisiert. Im April 2011 hat Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler eine Motion eingereicht, in der gefordert wird, Minderjährigen das Betteln in der Schweiz zu verbieten. Im Weiteren wird verlangt, dass Begleitpersonen, die Minderjährige beim Betteln unterstützen, bestraft werden.

Ein Bettelverbot kann eine präventive Wirkung entfalten, ist aber für die Bekämpfung des hier dargelegten Phänomens allein nicht ausreichend. Wichtig ist hingegen, dass über das Phänomen und die Hintergründe aktiv informiert und aufgeklärt wird. Es braucht entsprechende Sensibilisierungsmassnahmen sowohl bei den Behörden (interne Kommunikation) wie auch in der Öffentlichkeit (u.a. via Medien); dabei gilt es u.a. aufzuzeigen, dass es sich bei den bettelnden Minderjährigen um Opfer von kriminellen Hintermännern handelt, und dass Geldspenden nicht den Minderjährigen, sondern deren Hintermännern zugutekommen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht sinnvoll, diesen Personen Geld zu geben. Denn: Wer ihnen Geld gibt, unterstützt im Grunde genommen kriminelle Aktivitäten, wie Menschenhandel und Ausbeutung der Minderjährigen. Zum ändern müssen die Drahtzieher, welche die Minderjährigen auf die Strasse schicken, wissen, dass ihr Handeln durchschaut und von den Behörden entsprechend beurteilt und geahndet wird.

5. Pilotprojekt «Agora»

In Anlehnung an ausländische Best-Practise⁹ entwickelte die Fremdenpolizei der Stadt Bern unter anderem in Absprache mit der «Arbeitsgruppe organisierter Menschenhandel mit Minderjährigen» einen Masterprozess für die Rückkehr und Betreuung der Minderjährigen in ihr Herkunftsland. Im Rahmen der Aktion «Agora» hat die Stadt Bern vorübergehend Plätze für die Betreuung von Minderjährigen in einem spezialisierten Heim in der Bundesstadt reserviert (zentrale Betreuungseinrichtung). Dort könnten die Behörden minderjährige Opfer vorübergehend unterbringen, bis die Abwicklung der Rückkehr ins Herkunftsland, gestützt auf dem Rückkehrhilfeangebot des Bundesamtes für Migration (BFM) in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), für diese Personengruppe erfolgt ist. In Fällen, in denen keine Familie oder Verwandten im Herkunftsland verfügbar oder fähig sind, für die zurückkehrende Person zu sorgen, werden die Minderjährigen der zuständigen Vormundschaftsbehörde anvertraut.

Die in der Aktion «Agora» eingeleiteten Massnahmen entsprechen internationalen Standards im Bereich des Kinderschutzes.

⁹ Stadt Wien, «Drehscheibe – Augarten», ein Krisenzentrum für unbegleitete minderjährige Fremde



5.1. Vorgehen im konkreten Verdachtsfall

Werden Behörden mit Minderjährigen konfrontiert, welche sich als Bettelnde oder Kleinkriminelle in der Schweiz betätigen, müssen durch die anhaltenden Behörden erste Abklärungen erfolgen. Gegenstand der Abklärungen sind die Identitätsfeststellung der angehaltenen Minderjährigen und Erwachsenen und die Sachverhaltsfeststellungen, welche die strafbaren Handlungen betreffen. Hierzu sind die Vorgehensweisen im Rahmen des Masterprozesses «Agora» möglich.

5.1.1. Vorabklärungen der zuständigen städtischen und/oder kantonalen Behörden

Grundsätzlich richtet sich das Vorgehen nach dem Masterprozess «Agora». Es gilt jedoch zu beachten, dass alle zu ergreifenden Massnahmen möglichst innerhalb der Regelstrukturen abgewickelt werden. Werden Minderjährige zur Ausübung der Bettelei oder des Diebstahls angehalten, sind – soweit möglich – die Identität der Beteiligten zu klären und erste Kinderschutzmassnahmen zu treffen. Die Jugendstrafbehörde muss das der minderjährigen Person angelastete Delikt erfassen; sie kann aber – im Sinne des Kinderschutzes – auf eine Anzeige verzichten bzw. das Ermittlungsverfahren einstellen.

5.1.2. Mögliche Zusammenarbeit mit Bern

Die Fremdenpolizei der Stadt Bern kann Kantone, Gemeinden und Städte im Rahmen der Möglichkeiten bei der Bekämpfung der organisierten Bettelei fachlich und beratend unterstützen und die Aufnahme der Minderjährigen, die in anderen Kantonen aufgegriffen werden, in die geplante zentrale Betreuungseinrichtung in Bern koordinieren, sobald diese aufgebaut ist.

5.1.3. Generalbeistandschaft erteilen

Die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) besteht primär am Ort des Wohnsitzes des Kindes (Art. 315 Abs. 1 ZGB) oder, wenn das Kind sich ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft der Eltern aufhält, auch am Aufenthaltsort des Kindes (Art. 315 Abs. 2 ZGB).

Werden die aufgegriffenen Kinder unmittelbar nach den Abklärungen nach Bern in die zentrale Betreuungseinrichtung gebracht, so entsteht ohne Weiteres die Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde der Stadt Bern wegen Aufenthalts des Kindes in Bern. Die Kinderschutzhilfe am Ort des Aufgreifens ist zu informieren.

Die Vormundschaftskommission der Stadt Bern (ab 1.1.2013: die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) kann für die betroffenen Kinder eine Beistandschaft gemäss Art. 392 Ziff. 3 ZGB errichten (Beschluss Generalbeistandschaft) und delegiert das Recht zur Ernennung des Beistandes oder der Beiständin an das Behördensekretariat. Dieses bezeichnet eine professionelle Mandatsperson als Beistand oder Beiständin und ernennt sie im Normalfall innert 24 Stunden. Die Mandatsperson verfügt damit rechtsgültig über alle Befugnisse, die den Eltern zustehen würden,



handelt aber an deren Stelle, weil sie abwesend sind. Diese Befugnis beinhaltet auch die Bestimmung des Aufenthaltsortes des Kindes (Rückkehr oder Platzierung in einer Institution).

Sind die Eltern auch vor Ort, muss zum Ergreifen einer Kindesschutzmassnahme diesen formell die Obhut durch die Vormundschaftsbehörde entzogen und eine Platzierung angeordnet werden. Dieser Beschluss lässt sich nicht delegieren. In Bern tagt die Behörde jede Woche, ein Beschluss kann aber bei Dringlichkeit auch superprovisorisch innert 24 Stunden erfolgen.

5.1.4. Rückkehr der Minderjährigen in ihr Herkunftsland

Im Falle einer freiwilligen Rückkehr kann eine Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel beantragt werden. Die Rückkehrhilfe unterstützt anspruchsberechtigte Personen bei der Rückkehr und Reintegration. Im Unterschied dazu erfolgt bei Unfreiwilligkeit eine zwangsweise Rückführung ohne Rückkehrhilfe. Die Prüfung, ob die Rückkehr dem Kindeswohl entspricht, findet in jedem Fall statt.

Falls kein Reisedokument vorliegt, wird es durch Kontaktaufnahme mit der diplomatischen Vertretung des Herkunftslands in der Schweiz beschafft. Zuständig dafür sind die Migrationsbehörden, im Falle der zentralen Betreuungseinrichtung in Bern die Fremdenpolizei Bern. Je nach Herkunftsland muss das Vorgehen mit dem BFM koordiniert werden.

Die kantonalen Rückkehrberatungsstellen organisieren eine Rückkehr mit Rückkehrhilfe im Rahmen des Rückkehrhilfeangebots AuG des BFM in Zusammenarbeit mit der IOM¹⁰. Voraussetzung für die Organisation der Rückkehr ist eine individuelle Kindeswohlprüfung¹¹ durch den rechtlichen Vertreter in der Schweiz, um zu entscheiden, ob eine Rückkehr im besten Interesse des Kindes ist oder ob ein Verbleib in der Schweiz angezeigt ist. IOM führt vor der Organisation der Rückreise eine Einschätzung des Sicherheitsrisikos, der Familienverhältnisse und der Reintegrationsmöglichkeiten durch, um zu bestätigen, dass die Familie nicht in den Menschenhandelsprozess involviert war und dass sie über die nötigen Mittel und den Willen verfügt, die zurückkehrende Person aufzunehmen. Falls eine sofortige Rückkehr in die leibliche Familie ausgeschlossen ist, wird mit der lokalen Vormundschaftsbehörde nach einer Lösung gesucht. Falls die Kindeswohlprüfung im Hinblick auf eine Rückkehr noch nicht stattgefunden hat, kann der Beistand diese gestützt auf die Abklärungen von IOM vornehmen.¹²

Nach der Rückkehr begleitet die IOM oder ihre Partnerorganisation die Opfer von Menschenhandel während der Reintegration und zahlt die Rückkehrhilfe aus. Der Reintegrationsprozess wird mittels eines Monitorings mitverfolgt.

¹⁰ Rundschreiben des BFM Nr. 6 zu Weisung III / 14.2 vom 1. April 2010

¹¹ UNHCR Richtlinien für die Bestimmung des Kindeswohls; 2008

¹² Diese Prozesse entsprechen den internationalen Rechtsbestimmungen.



5.2. Kostenschätzung

Aktuell geht die Stadt Bern von einer Tagespauschale von ca. Fr. 500.00 (exklusiv sind allfällige Sicherheitskosten) pro betreute minderjährige Person aus. Dazu kommen die Kosten für die Rückkehr ins Herkunftsland.

5.3. Adresse der Kontaktstelle der Stadt Bern

Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei
Alexander Ott
Predigergasse 5
3000 Bern 7

031-321 53 52, alexander.ott@bern.ch

031-321 53 61, hubert.feller@bern.ch



Anhang

Masterprozess (Leitfaden)

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Reto Nause, Gemeinderat der Stadt Bern, Präsident

Nicole Ghali, Service social de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement de la ville de Lausanne

Paolo Hendry, Sozialdirektion Stadt Luzern

Boris Mesaric, Bundesamt für Polizei fedpol, KSMM

Sybille Oetliker, Schweizerischer Städteverband

Alexander Ott, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern

Stefan Baumann (Basel-Stadt), Kantonspolizei Basel-Stadt, stv. Fahndungsdienst

Rolf Stucker, Jugenddienst Stadtpolizei Zürich

Konsultierte Fachpersonen

Felix Lerch, Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern

Jarmila Mazel, Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe, BFM

Claire Potaux, Internationale Organisation für Migration IOM, Bern

Natascia Nussberger, Bundesamt für Justiz

Ronja Tschümperlin, Kinderschutz Schweiz

	Operation AGORA	
	Rückkehr von unbegleiteten minderjährigen Kindern ins Herkunftsland	

Prozess	Tätigkeiten/Merkmale	Hinweise
<pre> graph TD Input{{Input}} --> PK[Polizeiliche Personenkontrolle] PK --> RN[Registernachschlagen] RN --> KA[Kontaktaufnahme mit den Migrations-/Fremdenpolizei-behörden] KA --> StaWa[StaWa] KA --> BKP[BKP / MH] BKP --> PA[Polizei-attaché] KA -.-> PA PA -.-> PB[Papierbeschaffung] PB --> KE[Kinder- und Erwachsenenschutz] KA --> KE KE --> KN[Kindernotaufnahme] KN --> SO[Sozialamt] SO --> RB[Rückkehrberatung] RB --> VE[Vormundschaft/Eltern] VE --> FR[Freiwillige Rückkehr] </pre>	<p>Organisierte Bettelei Verdacht auf Menschenhandel, Menschenschmuggel von minderjährigen ausländischen Kindern und Ausbeutung deren Arbeitskraft</p> <p>Reisepapiere? Aufenthaltstitel? Wohnsitzadresse? Reiseroute? Begleitpersonen? Effekten?</p> <p>ZEMIS Einwohnerregister SIS Andere</p> <p>Kein gültiger Aufenthaltstitel in der Schweiz (Mittel- und Obdachlosigkeit) Kind unbegleitet Identität unbekannt</p> <p>Gemäss Abkommen und spezieller Vereinbarung</p> <p>Kontaktaufnahme mit den diplomatischen Vertretungen in der Schweiz zwecks Be- schaffung eines Reise- dokuments</p> <p>Individuelle Kindeswohlprüfung → Rückkehr ins Herkunftsland → Verbleib in der Schweiz</p> <p>Unterbringung in einem Kindernotaufnahmezentrum</p> <p>Kostengutsprache</p> <p>Option für mutmassliche Opfer von Menschenhandel: An- meldung durch Beistand für das Rückkehrhilfeangebot AuG des BFM bei kant. Rückkehr- beratungsstelle (RKB)</p> <p>Abklärung der Zuständigkeit für das Kind nach der Rückkehr (Empfang und Betreuung) Assessment: Was ist das Beste für das Kind? Rückkehr? Integration?</p> <p>Im Auftrag des BFM Organisation der Rückkehr und Reintegration im Herkunftsland durch RKB/IOM. Reisekosten- übernahme durch Kanton. Unter- stützung der Reintegration und Monitoring durch IOM.</p>	<p>StGB AuG FZA</p> <p>Einreisevoraus- setzungen: Art. 5 AuG, Art. 5 SGK</p> <p>StPO, JStPO</p> <p>Migrationsbe- hörden oder via Vollzugsunter- stützung BFM Art. 71 AuG</p> <p>Informationen und Leistungen der zuständigen Opfer- hilfe (OHG, z.B. FIZ Makasi) sind zu berücksichtigen</p> <p>Art. 392/3 ZGB</p> <p><u>Generell</u> Generalbeistand- schaft</p> <p>Art. 60 AuG</p> <p>IOM-Richtlinien für Rückkehr und Reintegration unbegleiteter Minderjähriger</p>

Operation AGORA

Rückkehr von unbegleiteten minderjährigen Kindern ins Herkunftsland

Abkürzungsverzeichnis

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (311.0)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (142.20)
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (0.142.112.681)
ZEMIS	Zentrales Migrationssystem des Bundes
SIS	Schengener Informationssystem
StaWa	Staatsanwaltschaft
BKP/MH	Bundeskriminalpolizei/Dezernat Menschenhandel
StPO JStPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009
BFM	Bundesamt für Migration
SGK	Schengener Grenzkodex
OHG	Opferhilfegesetz (312.5)
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration Zürich
Maskai	spezialisierte Anlaufstelle für Opfer von Frauenhandel in der CH
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (210)
RKB	Rückkehrberatung
IOM	International Organization for Migration