

Interpellation Schmid-St.Gallen (19 Mitunterzeichnende) vom 18. Februar 2019

Menschenhandel – der Kanton St.Gallen muss aktiver werden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Juni 2019

Susanne Schmid-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2019 nach der Bekämpfung von Menschenhandel und stellt verschiedene Fragen dazu.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Straftatbestand des Menschenhandels ist in Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) geregelt. Nach Art. 182 Abs. 1 StGB wird, «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, [...] mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt». Richtig ist die Feststellung der Interpellantin, dass auch der Kanton St.Gallen in diesem Bereich gefordert ist. Aber die Behauptung der Interpellantin, «dass der Kanton St.Gallen das Einfallstor für Menschenhandel ist», entbehrt dann doch der Grundlagen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Kanton St.Gallen ist aktiv gegen den Menschenhandel tätig. So besteht im Kanton St.Gallen seit über zehn Jahren ein interdisziplinär zusammengesetzter Runder Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels (vgl. Antwort der Regierung vom 10. Juni 2014 auf die Einfache Anfrage 61.14.06 «Menschenhandel im Kanton St.Gallen»). Beteiligt sind u.a. Vertreterinnen und Vertreter der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Migrationsamtes, der Opferhilfe, der Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe Maria-Magdalena, der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), des Frauenhauses und des Kinderschutzzentrums sowie der Fachstelle Menschenhandel des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die Treffen finden einmal jährlich statt. Der Runde Tisch wird vom Sicherheits- und Justizdepartement (Leiterin der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt) einberufen und geleitet.

Auch im operativen Bereich arbeiten die zuständigen Behörden und Fachstellen zusammen, je nach Fallkonstellation in unterschiedlicher Zusammensetzung. Diese Zusammenarbeit auf operativer Ebene ist gerade im Kampf gegen den Menschenhandel sehr wichtig.

Das Vorgehen und die Abläufe bei Verdacht auf Menschenhandel sind in einem Leitfaden¹ festgehalten. Nach diesem Leitfaden orientieren sich alle beteiligten Behörden und Fachstellen gegenseitig und zeitnah über relevante Feststellungen und Erkenntnisse. Dies führt einerseits zu mehr Sensibilität und Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der Aufdeckung von möglichen Fällen, andererseits auch zur Sicherstellung des adäquaten Umgangs mit den Opfern. Der Leitfaden wird von den Mitgliedern des Runden Tisches laufend angepasst und ergänzt. In der gegenwärtig laufenden umfassenden Überarbeitung wird neu auch der Ablauf bei Verdacht auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in den Leitfaden aufgenommen.

¹ Der Leitfaden Menschenhandel ist abrufbar unter https://www.sg.ch/sicherheit/haeusliche-gewalt/menschenhandel/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_download-list/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/2017_Leitfaden_Menschenhandel.pdf.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Sex-Arbeiterinnen ist eine wichtige Voraussetzung, den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu bekämpfen. Aus diesem Grund hat die Stadt St.Gallen ihrerseits einen Runden Tisch eingerichtet, der die Verbesserung der Arbeitssituation von Sex-Arbeiterinnen zum Ziel hat. An diesem Runden Tisch ist auch der Kanton vertreten.

- 2./4. Zu den Stellenprozenten und zu den Kosten können keine konkreten Aussagen gemacht werden, da die Tätigkeiten im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels nicht in eigenständigen Stellen, sondern im Rahmen der täglichen Arbeit – insbesondere bei Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Migrationsamt – ausgeführt werden.

So sind bei der Kantonspolizei keine Mitarbeitenden ausschliesslich im Zusammenhang mit Menschenhandel angestellt. Sowohl die Mitarbeitenden der Polizeistationen als auch der Regionalen Ermittlungs-, Fahndungs- und Jugenddienste (REJFD) befassen sich mit sämtlichen Deliktsarten. In der Regel nehmen zwei Vertreter der Kantonspolizei am kantonalen Runden Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel teil.

Bei der Staatsanwaltschaft können die Stellenprozente für die verschiedenen Bereiche ebenfalls nicht ausgewiesen werden, da der grösste Teil der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Generalistinnen und Generalisten arbeitet. Die Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen ist mit einer Staatsanwältin und einem Staatsanwalt am Runden Tisch vertreten. So können wichtige Fragen und Problemstellungen, die im Verlauf von Anhaltungen oder Aufgriffen auftreten, besprochen werden.

Mangels eigentlicher Spezialistinnen und Spezialisten wurden bei der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Vorgehens gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft in den regionalen Untersuchungsämtern je zwei Mitarbeitende (Staatsanwältinnen oder Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen) benannt, die für die Thematik sensibilisiert sind. Dabei handelt es sich aber nicht um Spezialistinnen und Spezialisten zur Thematik Menschenhandel, sondern um Personen, die das ganze Kontinuum von Schwarzarbeit bis hin zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung abzudecken haben. Diese Mitarbeitenden treffen sich zwei- bis dreimal jährlich, um sich zur Thematik auszutauschen.

Auch beim Migrationsamt wird der Menschenhandel innerhalb des normalen Tagesgeschäfts bearbeitet. Das Migrationsamt ist zuständig für das Ausstellen einer Bewilligung für die 30-tägige Erholungs- und Bedenkzeit für mutmassliche Opfer von Menschenhandel und für eine Kurzaufenthaltsbewilligung während des Strafverfahrens. Eine weitere Aufgabe im Migrationsamt besteht in der Beratung, Beantragung und Organisation einer Rückkehr mit Rückkehrhilfe in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM).

Die Leiterin der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt arbeitet im Rahmen von 10 Stellenprozenten für die Bekämpfung von Menschenhandel. Ihre Aufgaben sind die Planung und Leitung des Runden Tisches und der Gruppe der operativ tätigen Fachpersonen, die Federführung bei der regelmässigen Aktualisierung des Leitfadens sowie die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Woche «Die Schweiz gegen Menschenhandel»².

3. Monatlich werden durch Mitarbeitende der Kantonspolizei mehrfach Kontakte zu möglichen Opfern im Bereich Menschenhandel geknüpft, sei dies bei Kontrollen in Bordellen, bei Kontrollen in der Industrie oder bei Gesprächen anlässlich von Patrouillen. Im Jahr 2017 wurden

² Die Kampagne «Die Schweiz gegen Menschenhandel» wird alle zwei Jahre von der Internationalen Organisation für Migration mit Unterstützung des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) durchgeführt. Das jeweilige Programm ist abrufbar unter www.18oktober.ch.

insgesamt 143, im Jahr 2018 134 Milieukontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen haben nicht nur repressiven, sondern vielmehr auch präventiven Charakter.

- 5./6. Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Anzahl der polizeilichen Ermittlungen, der polizeilich registrierten Straftaten (gemäss polizeilicher Kriminalstatistik PKS) und der rechtskräftig verurteilten Personen (Strafurteilsstatistik) wegen Art. 182 StGB im Kanton St.Gallen. Wegen der geringen Anzahl in der PKS und in der Strafurteilsstatistik sind auch die Ermittlungen ausserhalb der PKS aufgeführt. Dabei sind «nur» Verfahren ausgewiesen, bei denen der Kanton St.Gallen die Verfahrenshoheit hat.

Kanton St.Gallen	2014	2015	2016	2017	2018
Ermittlungen ³	3	1	1	9	5
PKS ⁴	0	1	0	1	1
Strafurteilsstatistik ⁵	1	0	0	0	-

Die Interpellantin nimmt Bezug auf die Kantone Solothurn und Zürich. In der nachfolgenden Tabelle sind daher die Zahlen aus der PKS und der Strafurteilsstatistik für die ganze Schweiz und für die Kantone Solothurn und Zürich aufgeführt.

	2014	2015	2016	2017	2018
PKS					
– Schweiz	46	58	125	125	85
– Solothurn	3	3	50	18	13
– Zürich	8	15	34	13	15
Strafurteilsstatistik					
– Schweiz	15	19	11	5	-
– Solothurn	0	3	6	2	-
– Zürich	3	3	0	0	-

Aus diesen Zahlen ableiten zu wollen, Verfahren wegen Art. 182 StGB wären bei den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten des Kantons St.Gallen quasi inexistent, wäre falsch. So gibt es Verfahren, bei denen der Nachweis des Menschenhandels zwar nicht erbracht werden konnte, die aber dennoch zu Verurteilungen wegen anderer Tatbestände führten, wie z.B. Vergewaltigung, Förderung der Prostitution, Ausnützung der Notlage, Wucher oder Widerhandlungen gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen. Auch sind in der Strafurteilsstatistik nur die wegen Art. 182 StGB rechtskräftig verurteilten Personen angegeben. Auch wurden durch die Kriminalpolizei im Jahr 2017 30 Verfahren und im Jahr 2018 22 Verfahren mit Bezug auf Menschenhandel begleitet, die einen internationalen oder interkantonalen Bezug hatten. Mangels Verfahrenshoheit erscheinen diese Fälle nur im Polizeijournal der Kantonspolizei St.Gallen.

³ Ermittelt wird bei einem Verdacht auf Menschenhandel. Ist das mutmassliche Opfer nicht bereit auszusagen oder zeigt sich bei den Ermittlungen ein anderes Delikt (z.B. Förderung der Prostitution, Sexualdelikte, Wucher etc.), wird kein Strafverfahren zum Delikt «Menschenhandel» eröffnet. Erst wenn die Staatsanwaltschaft ein Vorverfahren zu Art. 182 StGB eröffnet, wird ein Eintrag in die PKS gemacht. Daher sind die Zahlen der Ermittlungen der Kantonspolizei nicht deckungsgleich mit den Zahlen der PKS.

⁴ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2018 der Schweiz und des Kantons St.Gallen, abrufbar unter <https://www.sg.ch/sicherheit/kantonspolizei/statistiken.html>.

⁵ Abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/jugend-erwachsenenurteile.assetdetail.5366353.html>.

7. Es ist einzuräumen, dass das Ziel, Opfern von Menschenhandel die Angst vor der Polizei, vor Ausschaffung oder vor Aussagen in Strafverfahren zu nehmen, wohl erst in wenigen Fällen erreicht worden ist. Opfer von Menschenhandel kennen in der Regel weder das Rechtssystem in der Schweiz noch verstehen sie unsere Sprache. Sie wissen nicht, an wen sie sich wenden können, um Unterstützung zu erhalten, und können sich oft nicht frei bewegen. So werden sie beispielsweise bei notwendigen Arzt- oder Behördenbesuchen von der Täterschaft begleitet. Menschenhandel ist ein Delikt mit international tätiger Täterschaft und die Aussagebereitschaft von Opfern wird grösstenteils durch Drohungen gegenüber den Familien im Heimatland verhindert.

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit, die im St.Galler Leitfaden für die Bekämpfung von Menschenhandel geregelt wird, hat indessen gerade zum Ziel, Opfer für die Mitwirkung im Strafverfahren zu gewinnen, namentlich auch, um an die Hintermänner der Delikte zu kommen. Fällt bei einer präventiven Kontrolle der Polizei in einem Etablissement oder auch z.B. im Gast- oder Baugewerbe eine Person ohne gültige Aufenthaltspapiere auf, erfolgt keine sofortige Wegweisung aus der Schweiz, sondern ihr wird ein Gespräch mit einer Beraterin der Opferhilfe SG-AR-AI angeboten.

Besteht ein Verdacht auf Menschenhandel, beantragt die Polizei beim Migrationsamt eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen und das potenzielle Opfer erhält einen Platz in einer Schutzunterkunft. In dieser Zeit kann die betroffene Person sich erholen und sich mit Unterstützung der Opferhilfe-Beratung eine Beteiligung an einem Strafverfahren überlegen. Im Gespräch mit Polizistinnen und Polizisten wird versucht, das Vertrauen aufzubauen. Die Kantonspolizei hat zwischen 2014 und 2018 in 19 Verdachtsfällen ermittelt, und nur in drei Fällen wurde danach ein Strafverfahren nach Art. 182 StGB eröffnet (siehe obige Tabelle).

Das Migrationsamt kann für die Dauer des Verfahrens eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilen. Zudem kann das Migrationsamt in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen eine vorübergehende oder dauerhafte Aufenthaltsbewilligung – mit Zustimmung des Staatssekretariates für Migration (SEM) – erteilen oder beim SEM eine vorläufige Aufnahme beantragen.

8. Das Zeugenschutzprogramm wurde noch nie in Anspruch genommen.
9. Verschiedene Mitarbeitende der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Justiz und des Migrationsamtes haben sich für das Thema Menschenhandel speziell aus- und weitergebildet.
10. Menschenhandel ist ein sogenanntes Kontrolldelikt. Das bedeutet, je intensiver die behördliche Überprüfung, desto mehr Fälle werden aufgedeckt. Die Strafverfolgungsbehörden setzen Schwerpunkte. Die Bekämpfung des Menschenhandels gehört bis anhin nicht zu den von den Strafverfolgungsbehörden des Kantons St.Gallen gesetzten Schwerpunkten. Weder die Kantonspolizei noch die Staatsanwaltschaft erachten eine solche Schwerpunktsetzung als angezeigt, zumal die Mitarbeitenden der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Migrationsamtes – gerade auch dank des St.Galler Leitfadens – auf das Erkennen der Thematik im Rahmen der täglichen Arbeit sensibilisiert sind. Im Übrigen wäre eine solche neue und zusätzliche Schwerpunktsetzung mit zusätzlichen Ressourcen verbunden, was aus Sicht der Regierung ausser Betracht fällt.