

Interpellation Lüthi-St.Gallen / Simmler-St.Gallen / Suter-Rapperswil-Jona (3 Mitunterzeichnende)  
vom 22. September 2021

## Was tut der Kanton St.Gallen gegen Menschenhandel?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. März 2022

Sonja Lüthi-St.Gallen, Monika Simmler-St.Gallen und Yvonne Suter-Rapperswil-Jona erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 20. September 2021 nach der Bekämpfung von Menschenhandel im Kanton St.Gallen und stellen verschiedene Fragen dazu.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist für die Regierung ein wichtiges Ziel. Für eine wirk-  
same Bekämpfung von Menschenhandel ist nicht nur eine funktionierende Strafverfolgung im  
Kanton St.Gallen notwendig; eine Vielzahl von Akteuren aus staatlichen und nichtstaatlichen  
Stellen wirken an der Vorbeugung und Bekämpfung von Menschenhandel mit oder engagieren  
sich für den Schutz von Opfern. Das Vorgehen beruht daher – auch im Kanton St.Gallen – auf  
einem interdisziplinären Ansatz, der alle vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz  
und Partnerschaften / internationale Zusammenarbeit gleichermaßen berücksichtigt.

Die Regierung verspricht sich wertvolle Impulse vom dritten Nationalen Aktionsplan gegen Men-  
schenhandel sowie von dem von der Universität Neuenburg im Auftrag des Bundesamtes für  
Polizei (fedpol) zu erarbeitenden Bericht über die Bemühungen der Kantone in der Bekämpfung  
von Menschenhandel. Die Evaluation des (zweiten) Nationalen Aktionsplans gegen Menschen-  
handel 2017–2020<sup>1</sup> hat gezeigt, dass der Grossteil der 28 Massnahmen umgesetzt wurde. In  
mehreren Bereichen besteht aber nach wie vor Handlungsbedarf. Auch wird der Bericht der Uni-  
versität Neuenburg u.a. darüber Auskunft geben, wie die Kantone Menschenhandelsopfer identifi-  
zieren und welche spezialisierten Strukturen für die Hilfe und den Schutz der Opfer vorhanden  
sind.<sup>2</sup>

Im Übrigen verweist die Regierung auch auf ihre Antwort vom 4. Juni 2019 auf die Interpellation  
51.19.14 «Menschenhandel – der Kanton St.Gallen muss aktiver werden».

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Menschenhandel ist auch im Kanton St.Gallen eine traurige Realität. Für den Kanton St.Gal-  
len liegen keine belastbaren Zahlen zur Dunkelziffer von Menschenhandel vor. Die Opfer  
von Menschenhandel sind oft nicht sichtbar – wie die untenstehenden Tabellen (Strafverfol-  
gung, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration<sup>3</sup>, Migrationsamt, Opferhilfe und Frau-  
enhaus<sup>4</sup>) unterstreichen. Notorisch ist, dass von Menschenhandel betroffene Personen nur  
in den allerwenigsten Fällen den Kontakt mit staatlichen Stellen suchen, was bedauerlich ist.

<sup>1</sup> Abrufbar unter <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/menschenhandel/links.html>.

<sup>2</sup> Siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Februar 2020 zum Postulat 19.4588 «Menschenhandel. Bilanz  
und zukünftige Strategie».

<sup>3</sup> Die Zahlen zum Opferschutz Menschenhandel (Makasi) werden jeweils in den Jahresberichten der FIZ veröffent-  
licht (abrufbar unter <https://www.fiz-info.ch/de/Downloads>).

<sup>4</sup> Interne Statistiken.

*Strafverfolgung:* 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 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt 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.

<b>Kanton St.Gallen</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ermittlungen <sup>5</sup>	1	9	5	keine Angaben	keine Angaben <sup>6</sup>
PKS <sup>7</sup>	0	1	1	2	1
Strafurteilsstatistik <sup>8</sup>	0	0	–	0	1 <sup>9</sup>

Die Opfer der in der St.Galler PKS geführten Fälle waren Frauen aus Serbien, Ungarn und Rumänien. Davon arbeitete eine Frau als Sexarbeiterin; mehrfach betroffen war das Gastgewerbe.

*Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ):* Die nachfolgende Tabelle basiert auf den Statistiken der FIZ und gibt Auskunft über die bei der FIZ erfassten Anzahl Fälle mit einem der Tatorte im Kanton St.Gallen im Vergleich zur Gesamtzahl der (neuen) Beratungsfälle im Bereich Menschenhandel. Der Kanton St.Gallen hat keine Vereinbarung mit der FIZ abgeschlossen. Zuständig für die Beratungen und die Schutzunterkunft sind die Opferhilfe SG-AR-AI und das Frauenhaus St.Gallen und bei minderjährigen Opfern die Notunterkunft für Kinder und Jugendliche (NUK). Die FIZ berät jedoch Opfer von Menschenhandel mit mehreren Tatorten; deshalb sind auch einige Fälle mit Tatort im Kanton St.Gallen erfasst.

<b>Jahr</b>	<b>neue Fälle bei der FIZ</b>	<b>davon im Kanton St.Gallen</b>
2020	153	5
2019	134	3
2018	108	3
2017	111	4
2016	102	2

*Migrationsamt:* Nachfolgend ist die interne Fallerfassung des Migrationsamtes abgebildet. Das Migrationsamt ist dann in Menschenhandelsfälle involviert, wenn es sich um die Erteilung einer Erholungs- und Bedenkzeit oder einer längeren Ausreisefrist bei einer Wegweisung handelt. Opfer von Menschenhandel haben zudem Anrecht auf Rückkehrhilfe. Das kantonale Migrationsamt übernimmt die Beratung und stellt ein Gesuch an das Staatssekre-

<sup>5</sup> 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 usw.), 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.

<sup>6</sup> Seit der Einführung eines neuen Erfassungssystems werden die Vorermittlungen nicht mehr separat erfasst.

<sup>7</sup> Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) Kanton St.Gallen 2020, abrufbar unter: <https://www.sg.ch/sicherheit/kantonspolizei/statistiken.html>

<sup>8</sup> Abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/jugend-erwachsenenurteile.assetdetail.5366353.html>.

<sup>9</sup> = PKS-Fall 2017.

tariat für Migration (SEM). Wird dem Gesuch stattgegeben, tätigt die Internationale Organisation für Migration (IOM) Abklärungen im Heimatland des Opfers und organisiert die Rückkehr.

<b>Kanton St.Gallen</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Migrationsamt: Team Wegweisung <sup>10</sup>	1	3	0	0	0
Migrationsamt: Team Wegweisung <sup>11</sup>	0	1	0	6	0
Migrationsamt: Rückkehrhilfe- beratung	0	1	0	0	0

*Opferhilfe und Frauenhaus:* Die Opferhilfe ist im Kanton St.Gallen für die Beratung und die Kostengutsprachen für das Frauenhaus, medizinische oder juristische Kosten oder Therapienkosten zuständig.<sup>12</sup>

<b>Kanton St.Gallen</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Opferhilfe Beratung <sup>13</sup>	1	7	4	1	10
Opferhilfe Finanzielle Leistungen <sup>14</sup>	1	7	4	3	4
Frauenhaus <sup>15</sup>	1	7	2	0	3

3. Die Tätigkeiten im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels werden nicht in eigenständigen Stellen, sondern im Rahmen der täglichen Arbeit – insbesondere bei der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Opferhilfe, dem Migrationsamt und dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) – ausgeführt. Bei keiner der genannten Stellen gibt es Mitarbeitende, die ausschliesslich für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind. Die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter am Runden Tisch des Kantons sind spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie und ihre Stellvertretenden der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Arbeitsinspektorates, der Opferhilfe, des Migrationsamtes usw., die mit der Thematik konfrontiert werden, sind für das Thema Menschenhandel speziell aus- und weitergebildet und tauschen sich untereinander aus (vgl. auch Antwort der Regierung vom 4. Juni 2019 auf die Interpellation «Menschenhandel – der Kanton St. Gallen muss aktiver werden» [51.19.14], Ziff. 2./4.). So fand auf Einladung des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) am 4. Mai 2021 erstmals ein Informationsworkshop zum Thema «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung» statt. Der Workshop richtete sich explizit an die Arbeitsmarkt- und Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren der Kantone. Auch die spezialisierten Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft und der Polizei nehmen regelmässig an interkantonalen Treffen und Weiterbildungen teil und sind im Austausch mit dem Bund, vor allem mit der Fachstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel beim fedpol.

<sup>10</sup> Erteilen einer Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen bei Verdacht auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung.

<sup>11</sup> Erteilen einer grosszügigen Ausreisezeit für illegal anwesende Personen bei Verdacht auf Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung, damit Ermittlungen aufgenommen werden können.

<sup>12</sup> Die einzelnen Fälle können mehrfach in den verschiedenen Statistiken aufgeführt sein. Z.B. könnte es sein, dass die finanzielle Leistung der Opferhilfe die Kosten für das Frauenhaus betreffen.

<sup>13</sup> Interne Statistik Opferhilfe SG-AR-AI.

<sup>14</sup> Interne Statistik Opferhilfe SG-AR-AI.

<sup>15</sup> Interne Erfassung Frauenhaus St.Gallen.

Einen anderen Fokus hat die Beratungsstelle MariaMagdalena. Ihr Ziel ist, die Lebensqualität der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter zu optimieren, ihre Sozialkompetenz zu fördern und den Zugang zu Angeboten im Sozial- und Gesundheitsbereich sowie im Rechtssystem zu ermöglichen. Die Mitarbeitenden von MariaMagdalena arbeiten nach dem «Prinzip der aufsuchenden Sozialarbeit». Dabei steht die Person – und nicht die Kontrolle von Vorschriften – im Zentrum. Durch die Grundausbildungen in Sozialarbeit oder Psychologie sowie durch die Berufserfahrung und ihre Teilnahme am Runden Tisch sind die Mitarbeitenden für die Fragestellung Menschenhandel gut vorbereitet. Auch besteht ein interner Leitfaden zum konkreten Vorgehen bei einem Verdachtsfall.

- 4./5. Die Kantonspolizei St.Gallen betreibt keine spezielle auf Menschenhandel ausgerichtete Fachstelle. Sie weist jedoch eine Teilspezialisierung auf in den Ermittlungsfachdiensten. Die spezialisierten Ermittler besuchen internationale, nationale und interne Kurse zu diesem Thema. Die Kurse lassen sich aufteilen in die zwei Module «Victimologie» und «Ermittlungstaktik», die immer wieder auf die neuen Modi Operandi angepasst werden müssen. Das Schweizerische Polizeiinstitut (SPI) bietet für «Milieuverantwortliche» die Grund- und Fortbildungskurse «Bekämpfung von Menschenschmuggel» und «Bekämpfung von Menschenhandel» an. Diese Kurse richten sich an Angehörige der kantonalen und städtischen Polizeikorps mit gerichtspolizeilichen Aufgaben, der Bundeskriminalpolizei und des Grenzwachtkorps, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Mitarbeitende der kantonalen Migrationsämter, die sich intensiver mit Fragen des Menschenhandels beschäftigen und in ihrer Organisationseinheit als Ansprechperson für diese Thematik bestimmt sind. Die entsprechend geschulten Mitarbeitenden der Kantonspolizei führen die Vorermittlungen und – bei entsprechendem Tatverdacht in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft – die Ermittlungen durch. Bei entsprechenden Hinweisen führen die Fachdienste zusammen mit der Regionalpolizei in diversen Betrieben einschlägige Kontrollen durch und sprechen mögliche Opfer gezielt an. Bisher gehört die Bekämpfung des Menschenhandels nicht zu den von den Strafverfolgungsbehörden des Kantons St.Gallen gesetzten Schwerpunkten. Die präventiven Kontrolltätigkeiten der Kantonspolizei St.Gallen haben weder zu- noch abgenommen.
6. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat gemeinsam mit dem fedpol den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) beauftragt, den dritten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel unter Einbezug der Kantone zu erarbeiten. Die Regierung verspricht sich davon wertvolle Impulse. Daraus kann der Kanton St.Gallen die notwendigen kantonalen Massnahmen ableiten und z.B. einen kantonalen Aktionsplan erarbeiten. So bleibt es wichtig, den Fokus auf die Täterverfolgung zu legen und die Sensibilisierung der Bevölkerung zu verstärken. Die Erkennung, Information und Beratung der Opfer geschieht nach den Leitlinien der Fachstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel beim fedpol. Das bedeutet, dass potenzielle Opfer über ihre Rechte informiert werden, dass sie auf die Erholungs- und Bedenkzeit aufmerksam gemacht werden und keine direkte Wegweisung aus der Schweiz erfolgt. Ob sich ein besserer Opferschutz im Kanton St.Gallen umsetzen lässt, wird auch davon abhängen, wie viele Ressourcen dafür eingesetzt werden können.
7. Menschenhandel ist ein Überbegriff und umfasst verschiedene Formen der Ausbeutung. Gemäss Art. 182 StGB werden die folgenden Tätigkeiten als Menschenhandel bezeichnet und unter Strafe gestellt: Menschen anwerben, vermitteln, anbieten, beherbergen oder abnehmen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans. Der Handel mit Kindern kann zum Zweck all dieser Ausbeutungsformen geschehen.

Die Regierung hat keine Anhaltspunkte, davon auszugehen, dass der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich davon besonders betroffen wäre. Die spezifischen Herausforderungen als Grenzkanton ist die Erkennung von Opfern beim Grenzübertritt. Dies ist jedoch in der Verantwortung des Bundes. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommen oft gemeinsam in Kleinbussen aus dem Ausland in die Schweiz. Im Rahmen von Warenkontrollen an der Grenze können Arbeitsgenehmigungen kontrolliert werden und diese Personen auf die arbeitsrechtliche Situation in der Schweiz aufmerksam gemacht werden. Kommen Frauen in die Schweiz, um die Arbeit als Sexarbeiterin hier aufzunehmen, ist es sinnvoll, sie auf die App LEXI aufmerksam zu machen, die von PROKORE (schweizerisches Netzwerk zur Verteidigung der Rechte von Personen, die in Berufen des Sexgewerbes arbeiten) entwickelt wurde. Viele Arbeitnehmende, die über die Grenze im Kanton St.Gallen einreisen, arbeiten danach in Arbeitsstellen in anderen Kantonen. In der Sexarbeit ist es zudem üblich, dass die Sexarbeitenden in Salons oder Clubs in mehreren Kantonen arbeiten. Oft zeigt sich das Delikt Menschenhandel darin, dass die Arbeitssuchenden darüber getäuscht werden, welche Arbeitssituation sie in der Schweiz erwartet, es wird ihnen z.B. eine Arbeitsbewilligung versprochen. Erst nach dem Ankommen in der Schweiz wird offensichtlich, dass die Versprechen nicht eingehalten werden, oder sie zuerst hohe Summen an Gebühren für die Reise oder die Vermittlung abzahlen müssen und nicht frei über ihr Einkommen verfügen können. Daher wird an der Grenze das Delikt kaum sichtbar, ausser wenn jemand bereits ohne Dokumente einreist.

8. Die Regierung sieht bei der Zuständigkeitsordnung und der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund im Bereich Menschenhandel grundsätzlich keinen Handlungs- oder Regelungsbedarf. Die Zuständigkeiten für die Bekämpfung von Menschenhandel ergeben sich aus der föderalen Ordnung der Schweiz: Gemäss Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und einschlägiger Gesetzgebung sind – mit Ausnahme von Fällen organisierter Kriminalität im Sinn von Art. 260<sup>ter</sup> StGB – grundsätzlich die Kantone für die operative Bekämpfung von Menschenhandel zuständig, also für die Identifizierung von Menschenhandelsfällen, die Strafverfolgung der Täterinnen und Täter, den Opferschutz und die Aufenthaltsregelung der Opfer. Der Bund ist zuständig für die interkantonale Koordination der Strafverfolgung sowie, bei Bezügen zum Ausland, für die Erstellung von Analyse- und Lagebildern sowie für die strategische Arbeit wie die Entwicklung von neuen Instrumenten und Massnahmen. Die Schaffung einer Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung von Verstössen gegen Menschenhandel (Art. 182 StGB), bei denen der Tatort im Ausland liegt und Schweizer Gerichtsbarkeit besteht, wäre aus Sicht der Regierung wohl zielführend.

Am Runden Tisch im Kanton St.Gallen nehmen sowohl Vertreterinnen und Vertreter von kantonalen Ämtern und Fachstellen teil als auch Vertreterinnen und Vertreter von Bundesstellen oder interkantonal tätigen Organisationen, so dass notwendige Absprachen an den Schnittstellen der jeweiligen Tätigkeit getroffen werden können.

9. Im Kanton St.Gallen besteht ein interdisziplinär zusammengesetzter Runder Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels unter der Leitung des Sicherheits- und Justizdepartementes. Beteiligt sind Vertreterinnen und Vertreter der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Migrationsamtes, des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, der Opferhilfe, des Frauenhauses, der Beratungsstelle MariaMagdalena, des Kompetenzzentrums für Integration und Gleichstellung, des Gesundheitsdepartementes, der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, der Evangelisch-reformierten Kirche, des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit, der Fachstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel bei fedpol und der internationalen Organisation für Migration (IOM). Auch im operativen Bereich arbeiten die zuständigen Behörden und Fachstellen zusammen, je nach Fallkonstellation in unterschiedlicher Zusammensetzung.

Das Vorgehen und die Abläufe bei Verdacht auf Menschenhandel sind in einem Leitfaden<sup>16</sup> festgehalten, der von den Akteurinnen und Akteuren am Runden Tisch gemeinsam erarbeitet wurde. Nach diesem Leitfaden orientieren sich alle beteiligten Behörden und Fachstellen gegenseitig und zeitnah über relevante Feststellungen und Erkenntnisse und arbeiten im Einzelfall eng zusammen. Diese Zusammenarbeit auf operativer Ebene hat sich bewährt und ist gerade im Kampf gegen den Menschenhandel sehr wichtig. Die Opferhilfeberatung sowie das Angebot von Schutz und Unterkunft werden im Kanton St.Gallen durch die Opferhilfe SG-AR-AI, durch das Frauenhaus und durch die Notunterkunft für Kinder und Jugendliche bereitgestellt. Die FIZ ist dann in Fälle des Kantons St.Gallen involviert, wenn auch noch andere Tatorte bestehen oder sich ein Opfer direkt an die FIZ wendet. Der Datenaustausch geschieht auf Grund der bestehenden Rechtsgrundlagen (Strafprozessordnung, Opferhilfegesetz), die auch für andere Straftaten gelten. Am Runden Tisch und in der Gruppe der operativ tätigen Institutionen werden Schnittstellen unabhängig von einzelnen Fällen besprochen.

10. Die Regierung hat keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass Opfer von Menschenhandel im Kanton St.Gallen nicht auf allen Ebenen gut beraten, betreut, begleitet und untergebracht wären. Das Problem bzw. die Herausforderung besteht allerdings darin, dass viele Opfer von Menschenhandel unsichtbar sind und daher auch das für sie bestehende Unterstützungs- und Hilfsangebot gar nicht in Anspruch nehmen.

---

<sup>16</sup> Abrufbar unter <https://www.sg.ch/sicherheit/haeusliche-gewalt/menschenhandel.html>.