SJD / Interpellation Die Mitte-EVP-Fraktion vom 10. März 2025

Menschenhandel und Prostitution – sind Polizei und Staatsanwaltschaft noch Herr der Lage?

Antwort der Regierung vom 26. August 2025

Die Mitte-EVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 10. März 2025 nach der Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35; abgekürzt Istanbul-Konvention) im Kanton St.Gallen und stellt verschiedene Fragen dazu.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt ist für die Regierung ein wichtiges Ziel. Dazu und zur Istanbul-Konvention hat sich die Regierung wiederholt geäußert¹ – darauf wird verwiesen.

In ihrer Antwort vom 10. Oktober 2023 auf die Einfache Anfrage 61.23.36 «Umsetzung der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: Wo steht der Kanton St.Gallen?» hat die Regierung den Kantonsrat darüber informiert, dass eine Gesamtstrategie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention unter Federführung der «Koordinationsstelle Häusliche Gewalt und Menschenhandel» erstellt werden soll. Im Bericht der Regierung vom 4. März 2025 über den «Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten» (32.25.01B) zum Kantonsratsbeschluss über das Budget 2024 (33.23.03)² wurde der Kantonsrat darüber informiert, dass die «Koordinationsstelle Häusliche Gewalt und Menschenhandel» seit dem 1. Januar 2025 neu beim Departement des Innern angegliedert sei und dass deswegen vorderhand die Umsetzung dieser personellen Neuorganisation sowie die nötigen Grundlagenarbeiten im Hinblick auf die Gesamtstrategie nötig seien. Dem Kantonsrat wurde darin auch aufgezeigt, dass erst im Rahmen der Botschaft zum Budget 2026 eine umrisshafte Erläuterung des weiteren Vorgehens erfolgen könne, die im Folgejahr präzisiert werde. Dies hat der Kantonsrat am 2. Juni 2025 zur Kenntnis genommen.

¹ Namentlich Antwort der Regierung vom 10. Oktober 2023 auf die Einfache Anfrage 61.23.36 «Umsetzung der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: Wo steht der Kanton St.Gallen?», Antwort der Regierung vom 28. Februar 2023 auf die Interpellation 51.22.121 «Braucht es ergänzende Angebote für Opfer von sexualisierter Gewalt?», Antwort der Regierung vom 8. März 2022 auf die Interpellation «Was tut der Kanton St.Gallen gegen Menschenhandel?», Antwort der Regierung vom 22. Februar 2022 auf die Interpellation 51.21.89 «Weibliche Genitalverstümmelung – Situation im Kanton St.Gallen».

² Der Auftrag 33.23.03 Ziff. 11 lautet wie folgt: «Die Regierung wird eingeladen, aufzuzeigen, welche finanziellen Auswirkungen die verstärkten Bestrebungen im Kampf gegen Häusliche Gewalt, Sexualdelikte und Menschenhandel mit sich bringen. Im Vordergrund der Umsetzung der Istanbul-Konvention und damit zusammenhängender Massnahmen stehen ein verstärktes Engagement in der Prävention, Kontrolltätigkeit, Strafverfolgung und Unterstützung der Opfer. Diese Bemühungen sind primär innerhalb des gegebenen finanzpolitischen Rahmens und in Koordination mit den Vorhaben des Bundes zu verstärken. Bei Bedarf sind dem Rat zuhanden des Aufgaben- und Finanzplans 2025–2027 im Laufe des nächsten Jahres Massnahmen und weiterer Mittelbedarf darzulegen.»

Zu den einzelnen Fragen:

1. Welche Ergebnisse und Erfolge konnten nach zwei Jahren Umsetzung des Massnahmenpakets des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Istanbul-Konvention 2022–2026 im Kanton St.Gallen verzeichnet werden?

Auch aufgrund der eingangs geschilderten Situation ist es der Regierung nicht möglich, im jetzigen Zeitpunkt eine Liste mit allen Ergebnissen und Erfolgen nach zwei Jahren Umsetzung des Massnahmenpakets des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Istanbul-Konvention 2022–2026 im Kanton St.Gallen zu präsentieren. Zu bedenken ist aber auch, dass es im Kanton St.Gallen eine breite Palette an bedarfsgerechten Angeboten für gewaltbetroffene erwachsene Personen und Kinder mit verschiedensten Akteurinnen und Akteuren gibt³. Eine zentrale Administrierung aller Ergebnisse und Erfolge aller staatlichen und nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteure würde einen nicht unbedeutenden Aufwand generieren. Die Frage, ob hierfür neu Ressourcen eingesetzt werden sollen, wird zu klären sein.

Aus der Perspektive der Strafverfolgung ist insbesondere die Verfolgung der sog. Holkriminalität⁴ inhaltlich komplex und gleichzeitig aufwändig. Ein blosses Bearbeiten der Anzeigekriminalität genügt nicht, um dieser Art von Kriminalität nachhaltig beizukommen. Es bedarf entsprechender Ressourcen, die teilweise nicht vorhanden waren bzw. teilweise nach wie vor nicht vorhanden sind. Im Rahmen der Ressourcenplanung für die kommenden Jahre wurde von der Staatsanwaltschaft mit ihrem Bericht zum Sockelaufwand darauf hingewiesen und es wurden entsprechende Begründungen angefügt. Als Folge wurde ein Teil der dafür notwendigen Ressourcen gesprochen. Diese Ressourcen werden nun insbesondere im Bereich der Strukturkriminalität bzw. der Kapitalverbrechen – also im Kernbereich der Istanbul-Konvention – eingesetzt.

Seit der Umsetzung des Massnahmenpakets des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Istanbul-Konvention liegen gemäss der Polizeilichen Kriminalstatistik Kanton St.Gallen (PKS SG) folgende Fallzahlen betreffend Menschenhandel vor⁵:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total gegen die Freiheit	2738	2956	2635	2557	3162	3377	3553
Drohung (Art. 180)	395	401	413	494	457	416	483
Nötigung (Art. 181)	87	86	111	103	135	98	134
Menschenhandel (Art. 182)	1	2	1	3	4	4	5
Freiheitsberaubung (Art. 183)	8	11	12	21	24	13	24
Hausfriedensbruch ohne Diebstahl (Art. 186)	228	222	270	267	295	348	291

Rückblickend auf die Jahre 2018–2021 haben sich die Fallzahlen verdoppelt. Diese Ansicht ist sehr isoliert auf die Erfüllung des Tatbestands von Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) beschränkt, da die PKS SG lediglich Fälle,

³ Opferhilfe SG-AR-AI, die Soforthilfe bei sexueller Gewalt im Kantonsspital, das Frauenhaus St.Gallen, das Kinderschutzzentrum, die Notunterkunft (NUK) für Kinder und Jugendliche, der Tempelacker, der Kinder und Jugendnotruf, die Telefonberatung «Tatkräftig» für überforderte Eltern, die Beratungsstelle Maria Magdalena, die Fachstelle für Aids- und Sexualfragen (Aids-Hilfe St.Gallen-Appenzell) sowie die Beratungsstelle für häusliche Gewalt bzw. für gewaltausübende Personen der Bewährungshilfe.

⁴ Holkriminalität (Kontrollkriminalität) beschreibt Straftaten, deren Aufdeckung massgeblich von polizeilichen Ermittlungen und Kontrollen abhängt und nicht von Anzeigen oder Hinweisen Dritter. Neben Menschenhandel und Umweltvergehen zählt u.a. der Betäubungsmittelbereich zur sogenannten Holkriminalität.

⁵ PKS SG 2024, S. 67, abrufbar unter https://www.sg.ch/content/sgch/sicherheit/kantonspolizei/statistiken/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download_1093455146.ocFile/Polizeiliche%20Kriminalstatistik%20Kanton%20St.Gallen%202024.pdf.

die explizit unter diesen Straftatbestand subsumiert werden, abbildet. Im Zusammenhang mit dem Aktionsplan der Schweiz zur Istanbul-Konvention müssten aber auch verschiedene weitere Delikte gegen Leib und Leben oder gegen die Freiheit herangezogen werden. Die Gewaltdelikte sind während dieser Bewertungsperiode ständig gestiegen. Die personellen Ressourcen für präventive Arbeiten und repressive Tätigkeiten in diesem Bereich haben sich nicht verändert. Insofern konnte angesichts der steigenden Kriminalitätszahlen (insbesondere im Bereich der Kapitalverbrechen und Sexualdelikte) keine Priorität auf die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gesetzt werden. Diesbezüglich würden nämlich für die entsprechende Strukturermittlungen entsprechende Ressourcen aus den Ermittlungs-Fachdiensten sowie zur vermehrten Kontroll- und Netzwerktätigkeit aus der Grundversorgung (Stadtorganisation der Kriminalpolizei sowie Regionalpolizei) benötigt. Möglichkeiten zur Strukturermittlungen, wie Menschenhandel, eröffnen sich nur mit grösseren personellen Mitteln in verschiedenen Bereichen (Milieuaufklärung, Ermittlung mit den entsprechenden Massnahmen).

2. *Welches Untersuchungsamt ist für die Fallbearbeitung im Bereich Menschenhandel und häusliche Gewalt zuständig, wie werden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dafür ausgebildet und was ist der Grund für die milden Bestrafungen in diesem sensiblen Bereich?*

Für die Bearbeitung von Strafverfahren im Bereich Menschenhandel ist das kantonale Untersuchungsamt, Gruppe Strukturkriminalität und Kapitalverbrechen, zuständig. Einige, weniger aufwändige Verfahren werden auch in den regionalen Untersuchungsämtern bearbeitet.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Strafverfahren im Bereich Menschenhandel bearbeiten, werden in der nationalen Weiterbildung am Polizeiinstitut, gemeinsam mit den Mitarbeitenden der Polizei in diesem Bereich ausgebildet. Zudem absolvieren sie die Weiterbildung «Menschenhandel» an der Staatsanwaltsakademie und eignen sich so das zur Bearbeitung dieser Verfahren notwendige spezifische Wissen an. Betreffend Häuslicher Gewalt werden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in einem in der Grundausbildung enthaltenen Kursblock «Häusliche Gewalt» im CAS Forensics I der Staatsanwaltsakademie ausgebildet. Für Januar 2026 ist eine Weiterbildung in Zusammenarbeit mit dem Strafrechtlichen Institut der Universität St.Gallen zum Thema Häusliche Gewalt vorgesehen, die auch den anderen Staatsanwaltschaften der Ostschweiz offensteht.

Es kann nicht generell von «milden Bestrafungen» im vorliegenden Bereich gesprochen werden. Wird eine Person schuldig gesprochen, wird die Strafe nach deren Verschulden bemessen. Dabei gilt es insbesondere die Schwere der Tat, die Willensrichtung und Beweggründe, das Vorleben, die persönlichen Verhältnisse sowie die Auswirkungen der Strafe auf das Leben der Täterin oder des Täters zu berücksichtigen (Art. 47 StGB). Die Bestrafung erfolgt stets nach den genannten Kriterien und im Einzelfall.

3. *Was unternimmt der Kanton, um die Schulung von Polizei, Justiz und Gesundheitsberufe zu verbessern?*

Verschiedene Mitarbeitende der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Justiz und des Migrationsamtes haben sich zum Thema Menschenhandel speziell aus- und weitergebildet. Bei der Kantonspolizei durchlaufen alle Mitarbeitenden eine spezielle Ausbildung und werden laufend über die neusten Entwicklungen in diesen Themen informiert, wie etwa neue Phänomene oder neue Migrationsbewegungen und deren kulturelle Besonderheiten. Mit der Schulung soll vor allem auch das Erkennen potenzieller Opfer gefördert werden. Die Staatsanwaltschaft hat die letztjährig erfolgte Revision des Sexualstrafrechts aktiv genutzt, um ihre Mitarbeitenden flächendeckend und umfassend zu schulen. Sie setzt für

das Jahr 2025 einen thematischen Schwerpunkt im Thema «Häusliche Gewalt / Femizid», um die aktuelle wissenschaftsbasierte Risikoeinschätzung in den konkreten Verfahren konsequent umzusetzen. Diesbezüglich ist eine ämterübergreifende Projektorganisation in Zusammenarbeit mit der Universität St.Gallen vorgesehen.

4. *Existiert bei den Strafverfolgungsbehörden eine Fachstelle für Menschenhandel, häusliche Gewalt und Sexualdelikte?*

Die Staatsanwaltschaft verfügt über Spezialisierungen im Bereich Menschenhandel, Sexualdelikte und schwere Gewaltdelikte. Im Rahmen des Schwerpunkts «Häusliche Gewalt / Femizid» ist auch der Aufbau einer Spezialisierung in diesem Bereich vorgesehen. Die Staatsanwaltschaft verfügt bereits heute über Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit spezifischen Weiterbildungen in diesem Bereich. Allerdings erfolgt die Bearbeitung dieser Verfahren derzeit noch mehrheitlich in den regionalen Untersuchungsämtern, was im Rahmen des Aufbaus der Spezialisierung überprüft wird.

Bei der Kantonspolizei existiert keine Fachstelle, die ausschliesslich für das Phänomen des Menschenhandels oder generell der Thematik der Ausbeutung der Arbeitskraft zuständig ist. Ein Dezernat mit 500 Stellenprozenten ist zentrale Anlaufstelle für Sexualdelikte und Menschenhandel. Dieses Dezernat hält den Kontakt zu den Fachgruppen wie Opferhilfe, Frauenhaus, Maria Magdalena, Kinderspital usw. für Fachfragen. Die Fachstelle Häusliche Gewalt ist beim Bedrohungs- und Risikomanagement der Kantonspolizei angegliedert. Der Gewaltschutz der Stadtpolizei St.Gallen umfasst die Fachstellen Häusliche Gewalt sowie Bedrohungs- und Risikomanagement.

5. *Was unternimmt der Kanton, um Frauen im Sexgewerbe besser zu schützen?*

Menschenhandel ist ein sogenanntes Kontrolldelikt. Durch die Polizei werden präventive Kontrollen durchgeführt. Eine eigentliche Abteilung Milieuaufklärung – wie sie in anderen Städten oder Kantonen besteht – gibt es im Kanton St.Gallen nicht. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Organisationen macht es möglich, dass einzelne Opfer erkannt werden und dann betreut werden können. Wenn sich diese im Stande fühlen und bereit sind, Aussagen zu tätigen, kann die Polizei Ermittlungen aufnehmen und über die Staatsanwaltschaft die Aufnahme eines konkreten Verfahrens anregen. Auch gibt es im Kanton den «St.Galler Leitfaden für die Bekämpfung von Menschenhandel»⁶. Dieser wurde unter der Leitung der «Koordinationsstelle für Häusliche Gewalt und Menschenhandel» im Rahmen des kantonalen Runden Tisches zur Bekämpfung von Menschenhandel erarbeitet. Der Fokus des Leitfadens liegt nicht nur auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, sondern auch auf anderen Formen wie z.B. Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft. Die Kantonspolizei und die Stadtpolizei beteiligen sich zudem bei Präventionskampagnen zu diesem Phänomen. Wo immer möglich, werden Informationsbroschüren an die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter verteilt und auf die Möglichkeiten von Hilfsorganisationen aufmerksam gemacht. Zu nennen ist hier insbesondere die Beratungsstelle Maria Magdalena. Diese unterstützt Einzelpersonen und Gruppen im Sexgewerbe durch Information, Beratung und Begleitung bei gesundheitlichen sowie arbeits- und lebensbezogenen Fragen. Zudem leistet sie weitere wichtige Arbeit im Bereich der Prävention und Sensibilisierung. Sie ermöglicht damit den Personen im Sexgewerbe den Zugang zu weiteren Angeboten im Sozial-, Gesundheits- oder Rechtssystem, was auch ein Schutz für die betreffenden Personen bedeutet.

⁶ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/soziales/haeusliche-gewalt/ueber-uns/runde-tische.html>.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern 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 Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern zum Ziel hat. An diesem Runden Tisch ist auch der Kanton vertreten.

6. *Welche Anpassungen im Polizeigesetz sind erforderlich, damit die Polizei wirkungsvoll arbeiten und Kontrollen in Wohnungsbordellen wieder durchführen kann?*

Entgegen manchen Annahmen ist die Sexarbeit in der Schweiz grundsätzlich legal. Verboten und strafbar sind hingegen klar definierte Handlungen im Zusammenhang mit Sexarbeit, insbesondere Menschenhandel (Art. 182 StGB), Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) oder sexuelle Handlungen mit Minderjährigen (Art. 196 StGB). Eine verdachtslose und rein präventive Durchsuchung von Räumlichkeiten ist mit den vorhandenen Rechtsgrundlagen nicht erlaubt und wäre auch nicht verhältnismässig. Auch ist zu bedenken, dass rein präventive Durchsuchungen durch die Polizei sich – je nach Vorerfahrungen und Herkunftsland – traumatisierend auf Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter auswirken könnten. Nur bei einem hinreichenden Tatverdacht kann die Polizei mittels eines Hausdurchsuchungsbefehls Kontrollen in Gebäuden durchführen (Art. 244 StGB). Auch Sexarbeit in Wohnungen ist strafrechtlich grundsätzlich nicht verboten.