Einfache Anfrage Müller-St.Gallen vom 3. Februar 2014

Menschenhandel im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Juni 2014

Jascha Müller-St.Gallen erkundigt sich mit einer Einfachen Anfrage vom 3. Februar 2014 nach den Opferzahlen im Bereich des Menschenhandels im Kanton St.Gallen sowie nach den Massnahmen, die gegen Menschenhandel ergriffen werden. Zudem möchte er wissen, wie sich eine allfällige Bestrafung der Freier auf den Frauenhandel auswirken würde und ob das ausserprozessuale Zeugenschutzprogramm bereits Wirkung zeige.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Sowohl auf Bundesebene wie auch im Kanton St.Gallen sind seit längerer Zeit Bestrebungen im Gang, wirksame Massnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen und durchzusetzen, wobei besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Situation der Sexarbeiterinnen gelegt wird. Strafbar ist (seit 1. Dezember 2006) auch der Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans.[1] Im Kanton St.Gallen berief die Arbeitsstelle Diakonie der Evangelisch-reformierten Kirche im Jahr 2005 einen Runden Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels ein, dessen Leitung unterdessen beim Sicherheits- und Justizdepartement (Koordinationsstelle Häusliche Gewalt) angesiedelt ist. Der Runde Tisch fördert die fachliche Auseinandersetzung, Vernetzung und Zusammenarbeit unter den beteiligten Institutionen und Behörden. Im August 2006 verabschiedete der Runde Tische einen Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel, welcher die Zuständigkeiten und Abläufe bei Fällen von Menschenhandel regelt. Der Leitfaden bezweckt, durch eine konsequente Strafverfolgung von Tätern, einen verbesserten Schutz der Opfer und ein interdisziplinäres Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen. Bei der Umsetzung orientiert sich der Kanton St.Gallen am Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel[2] (siehe dazu auch Ziff. 3).

Zu den einzelnen Fragen:

1. In der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)[3] ist für die Jahre 2012 und 2013 im Kanton St.Gallen lediglich eine Anzeige wegen Menschenhandels ausgewiesen, welche einen Fall von Ausbeutung einer Arbeitskraft (Hausarbeit) betraf (PKS 2013, S. 26, 80). Die höchste Zahl wurde im Jahr 2011 mit acht angezeigten Straftaten nach Artikel 182 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) registriert, wobei alle Taten denselben Fall betrafen. Die Opferhilfe St.Gallen / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Innerrhoden hat im Jahr 2013 drei Opfer von Menschenhandel beraten, wovon ein Fall bereits im Jahr 2012 angelaufen war. Das Migrationsamt behandelte im Jahr 2013 einen Fall, in welchem um Gewährung einer Bedenkzeit von 30 Tagen (siehe nachfolgend Ziff. 2) ersucht wurde. Die Staatsanwaltschaft führt keine detaillierte Statistik, doch kommt es nur in wenigen Einzelfällen zu Strafverfahren wegen Menschenhandels.

2. Die an der Strafverfolgung, am Opferschutz und an der Prävention von Menschenhandel beteiligten Personen erhalten spezielle Aus- und Weiterbildungen und werden laufend über die neusten Entwicklungen informiert. Durch gezielte Sensibilisierung konnten vermehrt Opfer von

[1] Vgl. Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0; abgekürzt StGB.

[2] Abrufbar auf: http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/dokumentation/nap.html

[3] Abrufbar auf: www.kapo.sg.ch

Menschenhandel erkannt werden. Die Polizei informiert Frauen im Sexgewerbe bereits bei der Anmeldung im Kanton St.Gallen über die Beratungsstelle «Maria Magdalena» und die entsprechenden Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten. Die Flyer der Beratungsstelle «Maria Magdalena» stehen in verschiedensten Sprachen zur Verfügung. Durch die Vernetzung unter den beteiligten kantonalen Organisationen sowie durch die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Behörden wird sichergestellt, dass in einem Verdachtsfall rasch und professionell reagiert werden kann.

Bei einem Verdacht auf Menschenhandel wird entsprechend dem Leitfaden wie folgt vorgegangen: Die Kantonpolizei informiert die Beratungsstelle Opferhilfe so früh wie möglich, damit sie die nachfolgende Betreuung des Opfers sicherstellen kann. Das Opfer wird seinerseits auf die Beratungsstelle aufmerksam gemacht, die gegebenenfalls Verbindungen zu anderen Organisationen wie Frauenhaus, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ oder «Maria Magdalena» herstellt. Wurde durch das erste Gespräch festgestellt, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel handelt, wird es in einem geschützten Rahmen untergebracht und mit dem Ziel einer Stabilisierung betreut. Während der Zeit der Betreuung hält die Polizei den Kontakt zu den Betreuungspersonen aufrecht. Diese werden über die nächsten Schritte im Strafverfahren informiert. Sodann erfolgt eine Meldung an das Migrationsamt, um einen allfälligen weiteren Aufenthalt des Opfers in der Schweiz zu ermöglichen. Auch vom illegal anwesenden Opfer wird der Druck der drohenden Wegweisung weggenommen, und es wird ein Betreuungsnetz errichtet. In der Folge wird dem Opfer während eines kurzen provisorischen Aufenthalts Zeit eingeräumt, um sich zu entscheiden, ob es zu Aussagen gegen die Täter des Menschenhandels bereit ist. Falls diese Bereitschaft gegeben ist, wird für die Dauer der Untersuchung und allenfalls des Prozesses eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt. Muss das Opfer nach Abschluss des Strafverfahrens ausreisen, wird es auf die Möglichkeit der Rückkehrhilfe[4] aufmerksam gemacht. Allenfalls kann eine vom Bundesamt für Migration zu erteilende Härtefallbewilligung den weiteren Aufenthalt ermöglichen.[5]

3. Menschenhandel ist ein gesamtschweizerisches (und globales) Problem. Die Koordinationsstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), welche dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert ist, verabschiedete daher am 1. Oktober 2012 einen Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel, welcher den nationalen Handlungsbedarf, die strategischen Schwerpunkte und die Anstrengungen gegen Menschenhandel für die Öffentlichkeit aufzeigt. Im Herbst 2013 wurde eine erste Aktionswoche zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchgeführt, in deren Rahmen auch im Kanton St.Gallen diverse Veranstaltungen wie Filmvorführungen und Podiumsdiskussionen durchgeführt wurden. Es ist geplant, in den nächsten Jahren weitere nationale Sensibilisierungskampagnen zu lancieren. Zudem leisten die verantwortlichen kantonalen Stellen, insbesondere die Koordinationsstelle beim Sicherheits- und Justizdepartementes, die Kantonspolizei, die Opferhilfe St.Gallen / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Innerrhoden und die Beratungsstelle «Maria Magdalena», regelmässig und fortlaufend Sensibilisierungsarbeit in der Öffentlichkeit, beispielsweise durch Medienarbeit oder interdisziplinäre Podiumsdiskussionen.

4. Alle Polizeibeamten der Kantonspolizei St.Gallen, die im Dienst mit dem Milieu konfrontiert sind, erhalten eine spezielle Ausbildung. Mit der Schulung wird vor allem das Erkennen potentieller Opfer gefördert. Die Fachspezialisten des Migrationsamtes besuchen eine Schulung beim Bundesamt für Migration (BFM). Bei der Staatsanwaltschaft kümmert sich eine spezialisierte Staatsanwältin um alle Fragen des Menschenhandels. Der Kanton St.Gallen verfügt damit über eine im interkantonalen Vergleich sehr gute Fachstruktur.

---

4 Art. 60 des Ausländergesetzes (SR 142.20; abgekürzt AuG).

5 Vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG i.V.m. Art. 31 und 36 Abs. 6 der Verordnung ihrer Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201).

5. Über den Runden Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels, der in der Regel einmal jährlich einberufen wird, sind alle beteiligten Organisationen und Behörden des Kantons St.Gallen in die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels eingebunden. Die operativ zuständigen Personen treffen sich zudem einmal jährlich zu einer Austauschsitzung, an welcher konkrete Probleme der Zusammenarbeit erörtert werden. Am Runden Tisch des Kantons St.Gallen nehmen die folgenden Institutionen und Behörden teil:
   – Kantonspolizei St.Gallen;
   – Staatsanwaltschaft;
   – Migrationsamt;
   – Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (Departement des Innern);
   – Opferhilfe St.Gallen / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Innerrhoden;
   – Frauenhaus St.Gallen;
   – «Maria Magdalena», Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe;
   – Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ;
   – Kinderschutzzentrum Schlupfhuus;
   – Arbeitsstelle Diakonie der Evangelisch-reformierten Kirche;
   – Internationale Organisation für Migration (IOM);
   – Bundesamt für Polizei (fedpol), Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM);
   – Kommando Grenzwachtregion III;
   – Geschäftsstelle der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP);
   – Amt für Wirtschaft und Arbeit (Volkswirtschaftsdepartement).

6. Die Bestrafung von Freiern würde nichts zur Lösung des Problems des Menschenhandels beitragen. Einerseits spielt sich Prostitution heute zu einem grossen Teil in einem Milieu ab, das vom Menschenhandel nicht betroffen ist, andererseits gehen Vermutungen von Fachkreisen dahin, dass die Prostitution mit der Bestrafung der Freier in die Illegalität abgedrängt würde und nebst den damit verbundenen negativen Folgen für die Sexarbeiterinnen (beispielsweise hinsichtlich der Arbeitsbedingungen) auch das Erkennen von Menschenhandel erschwert würde.

   Wirkungsvolle Massnahmen gegen Menschenhandel auf kantonaler Ebene müssen darauf ausgerichtet sein, diesen einerseits überhaupt zu erkennen und andererseits den Bedürfnissen der Opfer gerecht zu werden. Ein wichtiges Ziel ist, den Opfern ihre Angst zu nehmen, sodass sie sich zur Aussage in einem Strafprozess bereit erklären, damit die Täter zur Verantwortung gezogen werden können. Mit dem im erwähnten Leitfaden festgehaltenen Vorgehen, das ganz auf der Linie des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel liegt, verfügt der Kanton St.Gallen über ein wirksames Instrumentarium gegen den Menschenhandel.

   In präventiver Hinsicht sollten die Massnahmen auf die Beseitigung der strukturellen Bedingungen abzielen, welche den Menschenhandel begünstigen, wobei insbesondere die Bereiche Migrationspolitik, Arbeitsbewilligungen und Kontrollen der Arbeitsbedingungen betroffen sind. Sinnvoll wäre auch die Präventionsarbeit in den Herkunftsländern vor Ort. Einen umfassenden Überblick gewährt der Bericht der nationalen Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» vom März 2014[6].

7. Bisher gab es im Kanton St.Gallen keinen Fall, in welchem das Zeugenschutzprogramm[7] in Anspruch genommen wurde. Aus diesem Grund können einstweilen noch keine Aussagen zu dessen Wirkungen gemacht werden.

---

6 Abrufbar auf: http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf

7 Art. 3 ff. des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (SR 312.2).