

Beschluss vom 10. Juni 2025

Kleine Anfrage 2025/06
betreffend «Schutz vor Gewalt und Zugang zur Unterstützung der Polizei für Sexarbeitende»

In einer Kleinen Anfrage vom 3. März 2025 stellen Kantonsrätin Leonie Altorfer und Kantonsrat Maurus Pfalzgraf Fragen betreffend die vom Kanton Schaffhausen zum Schutz von Sexarbeitenden ergriffenen Massnahmen sowie zu deren Finanzierung. Sexarbeitende seien überproportional von Gewalt betroffen. Gleichzeitig würden von Gewalt betroffene Sexarbeitende Delikte nur sehr selten zur Anzeige bringen. Dies habe unter anderem mit Misstrauen und Angst vor Diskriminierung und ausländerrechtlichen Konsequenzen zu tun. Dementsprechend wünschen Leonie Altorfer und Maurus Pfalzgraf zusätzlich, Auskunft über die Unterstützungsangebote der Polizei und deren Sensibilisierung für die Thematik zu erhalten.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Einleitende Bemerkungen:

In der Schweiz ist Sexarbeit legal. Dennoch ist das Thema teilweise stark politisiert und gesellschaftlich tabuisiert, was zu einer unsachlichen Vermischung legaler und illegaler Tätigkeiten führen kann. Vor diesem Hintergrund gilt es, zwischen selbstbestimmter Sexarbeit und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung zu unterscheiden. Selbstbestimmte Sexarbeit bedeutet, dass Sexarbeitende eigenverantwortlich über Art, Umfang und Konditionen ihrer Dienstleistungen entscheiden. Demgegenüber stellt Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung ein strafbares Delikt gemäss Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) dar. Betroffene werden unter Zwang, Täuschung oder Drohung angeworben, vermittelt und ausgebeutet. Zur Bekämpfung dieses Delikts arbeitet der Kanton Schaffhausen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) zusammen. Im Rahmen des kantonalen Aktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 wurde zudem ein Runder Tisch gegen Menschenhandel eingerichtet, um die institutionelle Zusammenarbeit stärken, Betroffene besser schützen und Straftaten konsequent verfolgen zu können. Gleichzeitig zeigt der Community Report von ProCoRe¹, dass auch selbstbestimmt tätige Sexarbeitende in der Schweiz häufig von Gewalt betroffen sind.

¹ Community Report von ProCoRe vom November 2024; [Link](#)

Eine intersektionale Perspektive ist dabei zentral: Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Herkunft, der sexuellen Orientierung oder der Tätigkeit als Sexarbeitende wirken oft zusammen und verstärken sich gegenseitig. Gewalt gegen Sexarbeitende kann nicht isoliert als «Freiergewalt» betrachtet werden. Sie ist häufig Ausdruck gesamtgesellschaftlicher, geschlechtsspezifischer Gewaltstrukturen. Die Prävention gegen solche Gewalt ist Teil der Umsetzung der Istanbul-Konvention, welche diverse Massnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt vorsieht. Dementsprechend sieht auch der kantonale Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 spezifische Sensibilisierungskampagnen (z. B. Social-Media-Kampagne: SCHAU HIN) vor.

- 1. Welche konkreten Massnahmen unternimmt der Kanton Schaffhausen, um Gewalt an Sexarbeitenden zu verhindern und Betroffene zu unterstützen? Welche weiteren Massnahmen braucht es aus Sicht des Regierungsrats, um Gewalt an Sexarbeitende zu verhindern und Betroffene zu unterstützen?*
- 2. Welche kantonalen Finanzhilfen fliessen in die Gewaltprävention und spezialisierte, niederschwellige Unterstützung von Sexarbeitenden durch Beratungsstellen?*

Über eine Leistungsvereinbarung des Kantons Schaffhausen mit der Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen (FSGB) erhalten Sexarbeitende, die Gewalt erfahren haben, kostenlose Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Verfügung gestellt. Bei der FSGB handelt es sich um eine Opferberatungsstelle, die nicht ausschliesslich auf Sexarbeitende spezialisiert ist, sondern Beratungen für alle von Gewalt betroffenen Personen und deren Angehörige anbietet. Im Rahmen der Leistungsvereinbarung übernimmt der Kanton Schaffhausen die anrechenbaren Nettokosten des Vereins FSGB bis zu einem jährlichen Kostendach von 590'000 Franken. Weiter unterstützt der Kanton Schaffhausen über eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein für Jugendfragen, Prävention und Suchthilfe (VJPS) die aufsuchende Präventionsarbeit für Sexarbeitende im Kanton Schaffhausen mit einem jährlichen Beitrag von 20'000 Franken. Diese Tätigkeiten werden von Mitarbeitenden der Perspektive Thurgau (PT) durchgeführt. Die Mitarbeitenden der PT leisten aufsuchende Präventionsarbeit für Sexarbeitende an deren Arbeitsorten, führen vor Ort Testungen auf sexuell übertragbare Infektionen (STI-Testungen) durch und versorgen die Sexarbeitenden mit Präventionsmaterial. Bei Bedarf werden Sexarbeitende zu weiteren gesundheitlichen und rechtlichen Themen informiert und an die zuständigen Stellen verwiesen. Die FIZ bietet Beratungs- und Schutzdienstleistungen für Opfer von Menschenhandel an. Auch Sexarbeitende, die Opfer von Menschenhandel wurden, dürfen das Beratungs- und Schutzangebot der FIZ in Anspruch nehmen. Dafür leistet der Kanton Schaffhausen einen jährlichen Basisbeitrag von 15'000 Franken und vergütet die bezogenen Leistungen gemäss der bestehenden Leistungsvereinbarung anhand definierter Leistungspakete. Jene Stellen im

Kanton Schaffhausen, die mit Opfern von Menschenhandel zu tun haben (z. B. Schaffhauser Polizei, Fachstelle für Gewaltbetroffene, Asyl- und Flüchtlingsbetreuung, Arbeitsinspektorat), leiten die Opfer von Menschenhandel an die FIZ weiter. Zudem unterstützt der Kanton Schaffhausen im Rahmen des Lotteriegewinnfonds 2024–2026 das Projekt «Gewaltprävention und Gesundheitsförderung in der Sexarbeit durch Zugang, Informationsvermittlung und Entstigmatisierung» des gemeinnützigen Vereins ProCoRe mit einem finanziellen Beitrag von insgesamt 30'000 Franken, verteilt auf drei Jahre. Im Rahmen des Projekts wird ein Tool für die digitale Aufsuche von Sexarbeitenden aufgebaut. Dieses befindet sich derzeit in der Testphase und soll ab dem Jahr 2026 zum Einsatz gelangen.

Der Regierungsrat erachtet das derzeit bestehende Angebot an Unterstützungs- und Beratungsleistungen für Sexarbeitende als ausreichend. Gleichzeitig ist der Regierungsrat grundsätzlich bereit, bei nachweislichem Bedarf einen punktuellen Ausbau des Angebots zu prüfen. Aus Sicht des Regierungsrates böte es sich an, allfällige Anpassungen im Rahmen der regulären Erneuerung von bestehenden Leistungsvereinbarungen vorzunehmen.

3. Gemäss der oben erwähnten Studie melden sich gewaltbetroffene Sexarbeitende nur selten bei der Polizei. Wie schätzt der Regierungsrat die Situation im Kanton Schaffhausen ein? Gibt es dazu statistische Grundlagen?

Für den Kanton Schaffhausen bestehen keine entsprechenden statistischen Grundlagen. Es ist jedoch bekannt, dass die Opfer – insbesondere aufgrund ausländerrechtlicher Überlegungen – oftmals Angst haben, mit den Behörden zu kooperieren. Damit kriminelle Machenschaften erkannt und die Täterschaft belangt werden können, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den Beratungsstellen und Opferschutzorganisationen, den Sozialämtern sowie der Polizei und der Staatsanwaltschaft unabdingbar. Der Regierungsrat ist sich dessen bewusst und setzt sich dementsprechend für den regelmässigen Austausch ein. Ein Runder Tisch gegen Menschenhandel und eine Steuergruppe für die Umsetzung der Istanbul-Konvention fördern diese Kooperation und tragen dazu bei, den Informationsfluss sicherzustellen.

4. Wie stellt der Kanton sicher, dass sich gewaltbetroffene Sexarbeitende ohne gültigen Aufenthaltstitel an die Polizei wenden und Anzeige erstatten können, ohne ausländerrechtlich belangt zu werden?

Bei der Anzeige von Straftaten, wie etwa Gewalt, steht die Strafverfolgung im Vordergrund. Zudem geht es darum, den betroffenen Personen professionelle und umfassende Unterstützung zukommen zu lassen. Dazu gehört auch die rechtliche Beratung. Gleichzeitig sind die

ausländerrechtlichen Vorgaben des Bundes zu beachten. Die Polizei ist verpflichtet, die aufenthaltsrechtliche Situation zu prüfen. Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig eine sofortige ausländerrechtliche Sanktionierung, sondern eine Abklärung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. So sieht das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) zwar keine generelle Ausnahme von ausländerrechtlichen Bestimmungen für Opfer von Straftaten vor. Dennoch bestehen für Opfer von Menschenhandel und für Personen, «[. . .] die aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind [. . .]» ,besondere Vorgaben bei den Zulassungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e AIG). Bestehen begründete Hinweise darauf, dass es sich bei einer Ausländerin oder einem Ausländer ohne geregelten Aufenthalt um ein Opfer oder eine Zeugin oder einen Zeugen von Menschenhandel handelt, so gewährt die kantonale Migrationsbehörde eine Erholungs- und Bedenkzeit, während der sich die betroffene Person erholen kann und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen muss. Während dieser Zeitspanne wird von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen abgesehen. Die Dauer der von der kantonalen Behörde angesetzten Erholungs- und Bedenkzeit richtet sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall; sie beträgt gemäss Artikel 35 Absatz 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) mindestens 30 Tage. Für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlungen oder des Gerichtsverfahrens wird dann eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt (Art. 36 Abs. 2 VZAE). Läuft die Bedenkzeit ab oder besteht keine Notwendigkeit mehr für einen weiteren Aufenthalt im Rahmen des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens, muss die betroffene Person die Schweiz grundsätzlich verlassen (Art. 36 Abs. 5 VZAE). Wenn ein persönlicher Härtefall vorliegt, ist es gestützt auf Artikel 31 VZAE möglich, eine Härtefallbewilligung zu erteilen, also einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu bewilligen, wobei die besondere Situation von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel speziell zu berücksichtigen ist (Art. 36 Abs. 6 VZAE).

Für Opfer von Menschenhandel kann gemäss dem Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.543) von einer Strafe abgesehen werden, sofern die Beteiligung an strafbaren Handlungen unter Zwang erfolgte. Zusammen mit der Schaffhauser Polizei hat die Staatsanwaltschaft die Weisung «Non-Punishment-Prinzip betreffend Opfer von Menschenhandel» erarbeitet. Diese soll zeitnah verabschiedet werden. Hier geht es darum, Opfer von Menschenhandel für Straftaten, die sie in Zusammenhang mit ihrer Eigenschaft als Opfer begehen, möglichst von einer Strafe zu befreien (z. B. bei Verstössen gegen das AIG).

5. *Was unternimmt der Kanton bezüglich Spezialisierung, Aus- und Weiterbildung in Sachen geschlechtsspezifischer Gewalt und Sexarbeit für Mitarbeitende der Polizei und Justiz?*

Die Mitarbeitenden der Schaffhauser Polizei werden im Rahmen ihrer zweijährigen Grundausbildung an der Ostschweizer Polizeischule intensiv geschult, um in Fällen sexualisierter Gewalt effektiv und angemessen intervenieren zu können. Dazu gehören grundlegende Kenntnisse über die verschiedenen Formen sexualisierter Gewalt, ihre Ursachen und Auswirkungen sowie die psychologischen und sozialen Folgen für die Betroffenen. Ebenso wichtig ist die Vermittlung von rechtlichen Rahmenbedingungen und ethischen Richtlinien, die das Handeln der Einsatzkräfte leiten. Ein zentraler Bestandteil der Grundausbildung sind praxisorientierte Module, die den Auszubildenden ermöglichen, erlerntes Wissen in realistischen Szenarien anzuwenden. Ergänzt wird die Ausbildung durch die Vermittlung von Strategien zur Selbstreflexion und Selbstfürsorge, um die Einsatzkräfte auf die emotionalen Belastungen ihres Arbeitsfeldes vorzubereiten. Jedes Jahr besuchen mehrere Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Weiterbildungskurse zum Thema Menschenhandel und Sexualstrafrecht. Der Kanton Schaffhausen ist mit je einem Mitglied der Staatsanwaltschaft in den beiden Spezialistengruppen Menschenhandel und Sexualdelikte der Ostschweizer Staatsanwältekonferenz (Teilnehmerkantone: Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Thurgau, Zürich) vertreten. Diese Spezialistinnen und Spezialisten tauschen sich regelmässig aus und treffen sich ein- bis zweimal pro Jahr zu einer gemeinsamen Konferenz. Für das laufende Jahr ist zudem vorgesehen, den gemeinsamen Wissensaustausch mithilfe der Plattform Confluence zu verbessern. Darüber hinaus beteiligt sich die Schaffhauser Staatsanwaltschaft am Runden Tisch gegen Menschenhandel und ist in Person des Ersten Staatsanwalts im Steuergremium der Istanbul-Konvention vertreten. Mit dem Besuch von internen und externen Schulungen haben sich die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft Schaffhausen überdies intensiv auf das Inkrafttreten des revidierten Sexualstrafrecht per 1. Juli 2024 vorbereitet. Für weitere Informationen betreffend die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden der Polizei und Justiz im Kanton Schaffhausen sei auf die Antwort zur Interpellation Nr. 2024/1² verwiesen.

6. *Gibt es im Kanton Schaffhausen eine spezialisierte Polizeieinheit, die für Sexarbeitende zuständig ist? Gibt es im Kanton Polizistinnen und Polizisten mit nicht-repressivem Auftrag, die Vertrauen zu Sexarbeitenden aufbauen und bei Bedarf unterstützen? Falls ja, um wie viele Stellenprozent handelt es sich dabei?*

Der Kanton Schaffhausen verfügt über keine entsprechend spezialisierte Polizeieinheit. Der Aufbau und Betrieb einer solchen Einheit in einem vergleichsweise kleinen Kanton wie dem

² Interpellation 2024/1 von Kantonsrätin Linda De Ventura, Kantonsrat Gianluca Looser, Kantonsrätin Mayowa Alaye, Kantonsrat Matthias Freivogel und Kantonsrat Maurus Pfalzgraf betreffend «Fragen zu den Vorwürfen gegen die Schaffhauser Polizei und Staatsanwaltschaft und dem Umgang der Strafverfolgungsbehörden mit sexualisierter Gewalt und Gewalt gegen Frauen»

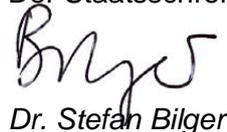
Kanton Schaffhausen wäre nicht verhältnismässig. Vielmehr gilt es, die Ressourcen der bestehenden Fachstellen optimal zu nutzen und ihre Tätigkeiten aufeinander abzustimmen. So arbeiten die beteiligten Behörden (Migrationsamt, Arbeitsinspektorat, Polizei) bereits heute eng zusammen, um die bekannten Etablissements im Kanton Schaffhausen regelmässig zu überprüfen. Dabei werden Betriebsbewilligungen und Ausweise kontrolliert, um Fälle von Ausbeutung und Missbrauch (insbesondere Menschenhandel und Zwangsprostitution) aufzudecken. Die Sozialarbeit, welche für die Unterstützungs- und Beratungsleistungen zuständig ist, wird bei ihrer Tätigkeit von der Fachstelle für Gewaltschutz / Bedrohungsmanagement der Schaffhauser Polizei unterstützt.

7. Gemäss der Website des Vereins Jugendfragen, Prävention und Suchthilfe befindet sich ein Angebot im Aufbau. Wann kann dieses Angebot von Sexarbeitenden in Anspruch genommen werden und wie genau wird dieses Angebot aussehen?

Seit 2021 verfügt die Perspektive Thurgau (PT) aufgrund einer mit dem VJPS bestehenden Leistungsvereinbarung über das Mandat und die finanziellen Mittel, um im Sexgewerbe tätige Personen im Kanton Schaffhausen zu unterstützen. Das Angebot der PT umfasst die aufsuchende Sozialarbeit bei Sexarbeitenden, die Vornahme von STI-Testungen vor Ort (ggfs. Behandlung) sowie die Abgabe von Präventionsmaterial (z. B. Flyer und Kondome) und kann bereits heute in Anspruch genommen werden.

Schaffhausen, 10. Juni 2025

Der Staatsschreiber



Dr. Stefan Bilger