

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 10. Juni 2009

**946. Parlamentarische Initiative 05.404:
Verbot von sexuellen Verstümmelungen (Vernehmlassung)**

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
(Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern):

Mit Zuschrift vom 16. März 2009 haben Sie den zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 05.404 (Verbot von sexuellen Verstümmelungen) erarbeiteten Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches (VE-StGB) samt einem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt.

Der Vorentwurf sieht die Einführung eines neuen spezifischen Straftatbestandes der Verstümmelung weiblicher Genitalien vor (Art. 122a VE-StGB). Zudem soll eine im Ausland begangene Verstümmelung weiblicher Genitalien in der Schweiz auch dann bestraft werden können, wenn sie am Tatort nicht strafbar ist (Art. 122 Abs. 3 VE-StGB). Im Weiteren soll bei einer Straftat nach Art. 122a VE-StGB, die sich gegen ein Kind unter 16 Jahren richtet, die Verfolgungsverjährung entsprechend der mit dem Vorentwurf vorgesehenen Ergänzung von Art. 97 Abs. 2 StGB mindestens bis zum vollenden 25. Lebensjahr des Opfers dauern (Art. 97 Abs. 2 VE-StGB).

A. Einführung eines besonderen Straftatbestandes

Wir begrüßen das Vorhaben, mit Art. 122a VE-StGB einen spezifischen Straftatbestand der Verstümmelung weiblicher Genitalien im Strafgesetzbuch zu verankern.

Die Beschneidung weiblicher Genitalien – wie immer diese vorgenommen wird – hat nie einen medizinischen oder hygienischen Zweck. Sie lässt sich mit der Beschneidung des männlichen Penis (Zirkumzision) nicht vergleichen. Allerdings gibt es auch Eingriffe an weiblichen Genitalien, die – hygienisch und operativ korrekt durchgeführt – ähnlich wie bei der Zirkumzision – zu keiner eigentlichen Verstümmelung oder Beeinträchtigung führen. Solche operativen Kürzungen der inne-

ren Schamlippen und/oder der Klitorisvorhaut werden auch in westlichen Ländern durchgeführt und mit ästhetischen Vorstellungen verknüpft.

Während die Beschneidung bei Männern aus unterschiedlichen Gründen weltweit verbreitet ist, konzentriert sich die verstümmelnde Beschneidung weiblicher Genitalien auf Länder in einem Gürtel südlich der Sahara, der sich im Osten bis nach Ägypten hinaufzieht, und auf einige wenige Länder ausserhalb Afrikas. Überlieferung und Mythen sind die treibenden Kräfte hinter den meist rituell vollzogenen Beschneidungen. Keine Religion verlangt entsprechende Eingriffe. Aufgrund der weltweiten Migrationsbewegungen ist Genitalbeschneidung allerdings kein kontinental beschränkbares Phänomen mehr. Die UNICEF schätzt die Zahl der bereits verstümmelten Frauen oder von einer Genitalverstümmelung bedrohten Mädchen in der Schweiz auf 6000 bis 7000. Im Kanton Zürich leben im gesamtschweizerischen Vergleich besonders viele Mädchen und Frauen, die bereits verstümmelt sind oder diesem Risiko ausgesetzt sind. Zugewanderte Frauen, aber auch Mädchen der zweiten Generation, die in Heimaturlauben oder in der Schweiz von durchreisenden Beschneiderinnen oder Beschneidern verstümmelt werden, sind betroffen.

Alle Formen der Verstümmelung weiblicher Genitalien – selbst im Operationssaal unter professionellen hygienischen Bedingungen durchgeführte Eingriffe – können für die betroffenen Frauen akute und langfristige gesundheitliche Komplikationen verursachen. Bereits der Eingriff kann lebensgefährlich sein, wenn er unter unhygienischen Umständen stattfindet. Langzeitfolgen sind unter anderem: stete Infektionsgefahr beim Wasserlösen und beim Menstruieren, Unfruchtbarkeit, massive Verletzungen beim Geschlechtsverkehr und dadurch auch ein erhöhtes Risiko der HIV-Infektion, Verletzungen bei Geburten mit anschliessenden Komplikationen. Zudem können beschnittene Frauen auch an einer Reihe von psychischen Beschwerden leiden.

Genitalverstümmelungen stellen unmenschliche Behandlungen dar und verstossen gegen verschiedene von der Schweiz ratifizierte Menschenrechtsabkommen. Sie werden auch von der Weltgesundheitsorganisation als schwere Menschenrechtsverletzung eingestuft. Die Bundesverfassung (BV) gewährleistet in Art. 10 Abs. 2 jedem Menschen insbesondere das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Kinder und Jugendliche haben gemäss Art. 11 Abs. 1 BV Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit. Der sich aus diesen Regelungen ergebende Anspruch auf Schutz vor Genitalverstümmelung findet seine Konkretisierung namentlich im Strafrecht, insbesondere mit den Straftatbeständen von Art. 122 StGB (schwere Körperverletzung) und Art. 123

Ziff. 2 StGB (qualifizierte einfache Körperverletzung) sowie Art. 219 StGB (Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht). Der vorgeschlagene neue, besondere Straftatbestand von Art. 122a VE-StGB schafft für alle Varianten aus dem Deliktsbereich der Verstümmelung weiblicher Genitalien eine einheitliche Rechtslage und trägt damit dazu bei, dass sich die unter dem heutigen Recht stehenden Beweis- und Abgrenzungsschwierigkeiten erheblich entschärft werden. So sind beispielsweise in weiter zurückliegender Vergangenheit vollzogene Verstümmelungen nach ein paar Jahren und bei einer positiven Entwicklung unter Umständen nicht mehr in ihrer Schwere zu erkennen.

In fast allen Ländern, in denen die Verstümmelung weiblicher Genitalien Tradition hat, setzen sich lokale Organisationen, teils unterstützt durch internationale Organisationen und im Verbund mit Partnerorganisationen in mitbetroffenen Nachbarländern, für die Abschaffung dieser Tradition ein. Dieser Einsatz wird in den am intensivsten betroffenen Ländern auch auf verschiedenen Ebenen geführt: mit Aufklärung, Beratung und Suche nach alternativen Erwerbsmöglichkeiten für die Beschneiderinnen und Beschneider, aber auch auf politischer Ebene mit dem Ziel, die nationale Gesetzgebung zu ändern. In einigen Ländern ist die Beschneidung mittlerweile ausdrücklich verboten, in andern ist zwar Körperverletzung und insbesondere schwere Körperverletzung unter Strafe gestellt, doch wird die Verstümmelung weiblicher Genitalien nicht unter diesem Gesichtspunkt verfolgt und werden Praxisänderungen als aussichtslos angesehen.

Wenn nun ein Land wie die Schweiz sich der Problematik der Verstümmelung weiblicher Genitalien annimmt und diese besonders unter Strafe stellt, so kann dies auf die Entwicklungen der Gesetzgebung in betroffenen Ländern einen nicht zu unterschätzenden unterstützenden Einfluss haben. Die heute von der Diskussion betroffenen Länder (z. B. Mali) sehen sich dadurch weniger im Zugzwang, sondern können die gesetzgeberische Entwicklung, die der heutigen weltweiten Auffassung entspricht, gleichsam gemeinsam mit Ländern der westlichen Welt beschreiten. Handlungsbedarf besteht für die Schweiz damit nicht nur vor dem Hintergrund der Migration, die das Phänomen der Verstümmelung weiblicher Genitalien mit sich brachte und aktualisierte, sondern auch aus globaler, entwicklungspolitischer Sicht.

Die Schaffung eines besonderen Straftatbestandes hat auch präventive Wirkung. Ein ausdrückliches Verbot ist gerade im Kontext von kulturellen Hürden bei Einwanderung oder (noch) nicht erfolgter Integration eine einfach kommunizierbare Warnung.

B. Prävention und Sensibilisierung

Im europäischen Vergleich, namentlich in England, Deutschland und Frankreich, sieht man, dass die praktische Umsetzung ausdrücklicher oder allgemeiner Rechtsnormen sehr unterschiedlich gehandhabt wird, und dass das Verbot alleine noch keinen Rückgang der konkreten Fälle garantieren kann. Die grösste Hilfsorganisation in England (Forward) bezweifelt, dass die Zahl heimlicher Beschneidungen abgenommen hat, seitdem das Gesetz gegen Genitalverstümmelungen 2004 verschärft wurde. Daher nimmt Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit weiterhin eine sehr wichtige Rolle ein. Frankreich verzeichnet dank eines strengen Überwachungssystems einen starken Rückgang an Fällen. Um die betroffenen Frauen besser zu erreichen, werden dort von der Hilfsorganisation GAMS Fachleute aus dem Gesundheitsbereich weitergebildet. Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und in der Krankenpflege tätige Personen unterliegen in Frankreich einer Meldepflicht, wenn sie eine Genitalverstümmelung feststellen.

Ein gesetzliches Verbot der Verstümmelung weiblicher Genitalien erscheint ausgehend davon nur dann als wirksam, wenn die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit insgesamt intensiviert sowie zielgruppenorientiert und kontinuierlich betrieben wird, und wenn dafür auch die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Damit die Prävention bei den Zielgruppen greift, sind die Fachpersonen, die mit Migrantinnen und Migranten aus den betroffenen Gebieten arbeiten, konsequent zu schulen. Auch das Personal der Gesundheits-, Kinderschutz-, Vormundschafts- und Schulbehörden ist einzubeziehen. Eine wesentliche Rolle in der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit spielen zudem (Fach-)Personen aus den Herkunftsländern und -regionen. Denn es geht nicht nur darum, ein Verbot zu kommunizieren, sondern durch anerkannte oder vertraute Identifikations- und Autoritätspersonen auch Werte wie Frauenrechte, sexuelle Autonomie und Selbstbestimmung verständlich zu vermitteln und zu etablieren. Auch die medizinischen (physischen und psychischen) Folgen der Verstümmelung weiblicher Genitalien müssen klar kommuniziert werden.

C. Zur Strafbestimmung von Art. 122 VE-StGB im Besonderen

1. Strafverfolgung von Amtes wegen

Weil es sich bei der Genitalverstümmelung um einen schwerwiegenden Eingriff handelt und dieser in der Regel von der Familie des Opfers durchgeführt oder zumindest initiiert wird, befürworten wir, dass der Straftatbestand als *Offizialdelikt* ausgestaltet ist. Im Kanton Zürich können Personen, die im Gesundheitswesen tätig sind, den zuständigen

Behörden Wahrnehmungen melden, die auf ein Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen (vgl. § 15 Abs. 4 lit. a Gesundheitsgesetz; GesG; LS 810.1). Im Kanton Zürich können somit Genitalverstümmelungen, die bei medizinischen Untersuchungen festgestellt werden, den Strafverfolgungsbehörden selbst dann gemeldet werden, wenn sich Opfer ihrem Schicksal glauben fügen zu müssen oder sich gar nicht als Opfer sehen.

2. Beschränkung auf weibliche Opfer

Die mit dem Vorentwurf vorgeschlagene Regelung beschränkt sich auf den Schutz weiblicher Opfer. Es geht denn auch gegenwärtig um ein Problem, von dem allein Frauen betroffen sind. Die Beschneidung des männlichen Penis dagegen wird weltweit, interkulturell und interreligiös als unproblematisch angesehen. Andere und verstümmelnde Eingriffe am Penis wären nach schweizerischem Recht ohnehin als Körperverletzung zu betrachten, sind allerdings nicht als Phänomen bekannt. Die vorgesehene geschlechtsspezifische Einschränkung ist aus unserer Sicht daher gerechtfertigt.

3. Medizinische Eingriffe

Mit der vorgeschlagenen Formulierung werden Eingriffe, die aus medizinischen Gründen erfolgen, ausdrücklich von der Strafbarkeit ausgenommen. Dies gilt aufgrund allgemeiner Lehre und Rechtsprechung allerdings ohnehin. Aus Konsequenzgründen gehört die Einschränkung daher unseres Erachtens nicht ins Gesetz: Sie ist beispielsweise auch bei Art. 122 oder Art. 123 StGB nicht aufgeführt und widerspricht der Systematik des Strafgesetzbuches. Die Einschränkung gilt selbstverständlich auch für alle Eingriffe, welche die Verstümmelung rückgängig machen, etwa wenn Infektionen auftreten, mit Blick auf eine Geburt, die Schmerzbeseitigung oder die Erleichterung des Geschlechtsverkehrs.

4. Strafraumen

Der vorgeschlagene Strafraumen entspricht jenem der schweren Körperverletzung im Sinne von Art. 122 StGB. Das ist aus unserer Sicht angemessen. Ein gegenüber der schweren Körperverletzung erhöhter unterer Strafraumen, wie er von der Kommissionsminderheit vorgeschlagen wird, wird dem Aufbau der vorgeschlagenen Bestimmung nicht gerecht. Denn diese erfasst alle möglichen, auch die vergleichsweise leichten Verletzungen, für die bei den Verletzungsdelikten besondere, privilegierte Tatbestände formuliert sind (Art. 123 Ziff. 1, insbesondere Abs. 2 und Art. 126 StGB).

**5. Strafflosigkeit bei Volljährigkeit der Betroffenen
und Freiwilligkeit des Eingriffs (Art. 122a Abs. 2 VE-StGB)**

Aus unserer Sicht ist Art. 122a Abs. 2 VE-StGB ersatzlos zu streichen. Zum einen ist nicht nachvollziehbar, warum beim vorgeschlagenen Straftatbestand der Genitalverstümmelung – anders als namentlich bei den Straftatbeständen der schweren und einfachen Körperverletzung gemäss Art. 122 und Art. 123 StGB – ausdrücklich vorgesehen wird, dass diese bei Einwilligung des volljährigen Opfers straflos sein soll. Zum andern wird damit ein widersprüchliches Signal gesendet: Warum die Genitalverstümmelung als «gravierende Menschenrechtsverletzung» und «extreme Form der Diskriminierung von Frauen» (vgl. erläuternder Bericht, S. 15) bei Einwilligung des volljährigen Opfers aber stets straflos sein soll, ist nicht einsichtig. Der Straftatbestand der Genitalverstümmelung würde mit einer solch relativierenden Regelung an der nötigen Schärfe und Deutlichkeit verlieren, was wiederum negative Auswirkungen auf die mit dem Straftatbestand erhoffte Präventionswirkung hätte. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Täterschaft in der Regel aus dem sozialen Nahraum des Opfers stammt (Familie zumindest als Anstifterin) und es deshalb für eine junge Frau sehr schwierig sein kann, sich dem Familiendruck zu entziehen. Der Nachweis der Willensfreiheit dürfte bei dieser Konstellation kaum möglich sein.

Der im erläuternden Bericht gemachte Vergleich mit Genitalpiercing und ästhetisch motivierten Operationen (S. 19) überzeugt nicht, beeinträchtigt doch die Genitalverstümmelung im Sinne des vorgeschlagenen Straftatbestands in praktisch allen Erscheinungsformen die Sexualfunktion der Frau – im Gegensatz zu den erwähnten Eingriffen – erheblich und unwiderruflich.

**6. Strafbarkeit bei im Ausland begangener Tat
(Art. 122a Abs. 3 VE StGB)**

Gemäss Abs. 3 der vorgeschlagenen Bestimmung sollen im Ausland erfolgte Eingriffe in der Schweiz auch dann bestraft werden können, wenn sie am Tatort nicht strafbar sind. Dies stellt eine klare Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage dar und ist zu begrüßen. In der Schweiz lebende Personen, die eine Verstümmelung vornehmen oder dabei mitwirken, können damit für ihre Tat rechtlich belangt werden. Dies ermöglicht einen besseren Opferschutz.

Zu bedenken bleibt jedoch, dass Eltern, die bei ihren Töchtern eine Genitalverstümmelung vornehmen lassen, nicht aus Brutalität handeln, sondern in der Absicht, sie würden ihren Töchtern damit etwas Gutes tun. Gerade Migrantinnen und Migranten mit ungesichertem Aufent-

haltsstatus in der Schweiz sind deshalb über die Strafbarkeit auch von im Ausland vollzogenen Taten aufzuklären und es ist ihnen in der Präventionsarbeit besondere Beachtung zu schenken.

7. Zusammenfassung

Ausgehend von den vorstehenden Überlegungen, insbesondere unter Ziff. 3 und 5, beantragen wir, die Bestimmung wie folgt zu fassen:

Art. 122a (neu) Verstümmelung weiblicher Genitalien

¹ *Wer die äusseren weiblichen Genitalien teilweise oder ganz entfernt oder die weiblichen Genitalien sonstwie verstümmelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe nicht unter 180 Tagessätzen bestraft.*

² *Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Artikel 7 Absätze 4 und 5 sind anwendbar.*

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi