

Sitzung vom 31. März 2021

320. Anfrage (Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung)

Kantonsrätin Karin Fehr Thoma, Uster, und Mitunterzeichnende haben am 25. Januar 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Die Verstümmelung weiblicher Genitalien ist eine schwere Menschen- bzw. Kinderrechtsverletzung. Sie verletzt das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit sowie das Recht auf Gesundheit. Die Praktik stellt auch eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt und eine Diskriminierung von Frauen und Mädchen dar. 2018 lebten in der Schweiz rund 22 500 von Genitalverstümmelung potenziell bedrohte oder betroffene Mädchen und Frauen. In den Kantonen Zürich, Bern, Genf, Waadt, Aargau und St. Gallen leben die meisten von Genitalverstümmelung betroffenen und gefährdeten Personen.

Der neuste Bericht des Bundesrats «Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung» vom 25. November 2020 zur Erfüllung des Postulats 18.355¹ Rickli Natalie zeigt auf, dass zur nachhaltigen Bekämpfung weiblicher Genitalverstümmelung weiterer Handlungsbedarf besteht.

Der Bericht gibt einen Überblick über bisherige Strategien und Präventionsmassnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung seitens Bund und Kantone in den Bereichen Gesundheit, Asyl, Integration, Kinderschutz, Kriminalprävention und Strafverfolgung. Weiter formuliert er den zukünftigen Handlungsbedarf auf Ebene der Kantone und der relevanten kantonalen Fachbereiche. Zum Kanton Zürich finden sich nur wenige Informationen.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Bereits im bundesrätlichen Bericht von 2015 «Sexuelle Verstümmelungen an Frauen, Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen» in Erfüllung der Motion 05.3235 Bernasconi (S. 27 ff) sind zahlreiche Handlungsempfehlungen von Expertinnen und Experten für Kantone aufgeführt: Welche Massnahmen zum Schutz vor weiblicher Genitalverstümmelung hat der Regierungsrat in den vergangenen sechs Jahren in den Bereichen Gesundheit, Asyl, Integration, Kinderschutz, Kriminalprävention, Strafverfolgung und Bildung umgesetzt? Sind diese Massnahmen evaluiert worden und falls ja, welche Schlussfolgerungen hat der Regierungsrat aus den Evaluationen gezogen?

2. Welche Massnahmen zum Schutz vor weiblicher Genitalverstümmelung befinden sich aktuell in den Bereichen Gesundheit, Asyl, Integration, Kinderschutz, Kriminalprävention, Strafverfolgung und Bildung in Umsetzung? Und wie hoch ist der dafür benötigte personelle und finanzielle Aufwand?
3. Welche Massnahmen für eine bedarfsgerechte medizinische Versorgung und Beratung der von Genitalverstümmelung bedrohten und betroffenen Mädchen und Frauen befinden sich aktuell in Umsetzung? Und wie hoch ist der dafür benötigte personelle und finanzielle Aufwand?
4. Wie und durch wen wird die Koordination all dieser aktuellen Massnahmen (s. Fragen 3 und 4) sichergestellt?
5. Der bundesrätliche Bericht vom 25.11.2020 (S. 60ff) empfiehlt den Kantonen, im Rahmen ihrer Regelstrukturen, in folgenden vier Themenfeldern konkrete Optimierungen vorzunehmen: 1. (Institutionelle) Verankerung des Themas auf kantonaler Ebene, 2. Vernetzung und interdisziplinäre Zusammenarbeit der relevanten Fachbereiche, 3. Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung und 4. Einbezug und Zusammenarbeit mit betroffenen Migrationsgemeinschaften. Wie beurteilt der Regierungsrat die Bedeutung dieser vier Empfehlungen für den Kanton Zürich? Sieht er darüber hinaus weiteren Handlungsbedarf im Kanton Zürich (bitte bei der Beantwortung Bezug auf die Bereiche Gesundheit, Asyl, Integration, Kinderschutz, Kriminalprävention, Strafverfolgung und Bildung nehmen)?
6. Wie sieht das weitere Vorgehen des Regierungsrats bezüglich a) einer verbesserten Prävention weiblicher Genitalverstümmelung und b) einer bedarfsgerechten medizinischen Versorgung und Beratung bei drohender oder erfolgter weiblicher Genitalverstümmelung aus? Und wie schätzt der Regierungsrat den zukünftigen personellen und finanziellen Ressourcenbedarf zur Umsetzung der von ihm als zentral eingestuften Massnahmen ein?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

Die Anfrage Karin Fehr Thoma, Uster, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Gesundheitsdirektion hat 2019 eine Umfrage zum Thema weibliche Genitalverstümmelung in den Zürcher Spitälern gemacht. Dabei zeigte sich, dass in den gynäkologischen Kliniken das Bewusstsein für die Thematik der weiblichen Genitalverstümmelung vorhanden ist. Für medi-

zinische Unterstützung gibt es beispielsweise im Universitätsspital Zürich eine Spezialsprechstunde für Betroffene. Weitere Spitäler gaben an, dass die Fälle in einem Expertengremium begutachtet werden, über die Strafbarkeit von Genitalbeschneidungen aufgeklärt wird und bei Bedarf weitere Fachbereiche oder Behörden eingeschaltet werden.

Bei der Polizei und Strafverfolgung sind wenige Fälle bekannt. So konnten seit der Einführung des Straftatbestandes «Verstümmelung weiblicher Genitalien» (Art. 124 StGB, SR 311.0) im Jahr 2012 mangels Anzeigen kaum polizeiliche Ermittlungsverfahren geführt werden. Bei der Staatsanwaltschaft I, die für die Verfolgung dieses Tatbestands zuständig ist, wurde seit 2013 ein einziger Fall nach Art. 124 StGB anhängig gemacht. Wie bekannt ist, besteht das Problem darin, dass diese Fälle nicht zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden gelangen. Erschwerend kommt hinzu, dass eine Strafverfolgung von weiblichen Genitalverstümmelungen auch negative Auswirkungen haben kann, wie der Bericht des Bundesrates vom 25. November 2020 aufzeigt (S. 59). Aus diesem Grund konzentriert sich die Polizei auf Präventionsarbeit. Seit 2008 betreibt die Kantonspolizei die Fachstelle Brückenbauer, deren Mitarbeitende als Kontaktpersonen zwischen der Polizei und im Kanton ansässigen Menschen und Institutionen aus anderen Kulturkreisen auftreten. Diese Mitarbeitenden leisten mit ihren Kontakten und Informationsveranstaltungen einen wesentlichen Beitrag zur Prävention in den Migrationsgemeinschaften und zum Abbau von Hemmschwellen für eine allfällige Strafanzeige.

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) musste sich im Rahmen seiner Beratungstätigkeit in den Kinder- und Jugendhilfezentren (kjj) bis anhin nur vereinzelt mit Fragen zur weiblichen Genitalverstümmelung befassen. In einigen kjj wurde das Thema aktiv aufgenommen und den Beratenden Informationsmaterial zum Thema der Genitalverstümmelung und über das länderspezifische Vorkommen zur Verfügung gestellt. 2015 führte das AJB in Zusammenarbeit mit der Kindesschutzkommission des Kantons Zürich einen Kindesschutzkongress zum Thema Flüchtlingskinder durch. Dabei ging es u. a. um kultursensiblen Kindesschutz und um die Sensibilisierung von Mitarbeitenden für das Thema der Genitalverstümmelung. Mit einer internen betrieblichen Weiterbildung für kjj-Mitarbeitende wurde das Thema der Kultursensibilität 2020 nochmals aufgenommen.

Zu Fragen 2–4:

Im medizinischen Bereich beschränkt sich das Spezialwissen auf einzelne Fachpersonen, zumeist auf Gynäkologinnen und Gynäkologen. Für eine zusätzlich intensive Präventionsarbeit sind eine standardisierte Vernetzung und ein interdisziplinär ausgerichteter Austausch unter den Behörden notwendig. Vier Kooperationspartner (Caritas Schweiz, Terre

des femmes Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Dachverband Sexuelle Gesundheit Schweiz) haben sich 2016 zum Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz zusammengeschlossen. Im Auftrag des Bundes führten sie das Projekt «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung FGM 2016–2019» durch. Der Bund hat eine finanzielle Unterstützung bis Juni 2021 zugesichert. Vertreterinnen dieses Projekts haben im Sommer 2020 ein Treffen mit der Gesundheitsdirektorin (und Postulantin des Postulats 18.3551 vom 14. Juni 2018) organisiert. Hauptziel der Zusammenarbeit ist es, eine zentrale Anlaufstelle einzurichten. Abgesehen davon ist das Thema in andere, parallel dazu laufende Vorhaben und Projekte (wie beispielsweise in die Istanbul-Konvention) eingebunden.

Bei der Kantonspolizei wurden alle mit dieser Thematik befassten Mitarbeitenden, insbesondere der spezialisierten Fachdienste «Leib/Leben» und «Sexualdelikte/Kindesschutz» sowie der Regionalpolizei über die Erkenntnisse der erwähnten Berichte des Bundesrates informiert. Insbesondere wurde ihnen vermittelt, dass die Schweizer Behörden auch zur Strafverfolgung verpflichtet sind, wenn die Tat – auch schon Jahre zurück – im Ausland begangen wurde. Desgleichen werden auch die Mitarbeitenden der kantonalen Durchgangszentren mittels interner Weiterbildungen und Kursen für die Thematik sensibilisiert. Die Bewohnerinnen in den kantonalen Zentren werden auf die Plattform www.maedchenbeschneidung.ch aufmerksam gemacht, die Informationen in verschiedenen Sprachen bereitstellt und Onlineberatungen anbietet. In den Zentren liegen auch Informationsbroschüren in verschiedenen Sprachen auf. Die Bewohnerinnen wissen, dass es für sie jederzeit Gesprächsmöglichkeiten gibt. Je nach Situation werden sie bei Auffälligkeiten (z. B. geäusserten Beschwerden) von weiblichen Mitarbeitenden in einem geschützten Rahmen angesprochen. Die medizinische Versorgung und Beratung in den kantonalen Durchgangszentren sind im Rahmen der internen Gesundheitssprechstunde gewährleistet. Die Pflegefachpersonen sind mit der Thematik vertraut und darum besorgt, betroffenen Frauen den Zugang zur Gesundheitsversorgung (Gynäkologie) sicherzustellen. Bei Bedarf wird auch die Koordination mit Beratungsstellen sichergestellt.

Die kantonale Opferhilfestelle finanziert acht Opferberatungsstellen im Kanton, welche die Aufgabe haben, Opfer und ihre Angehörigen zu beraten und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Sie leisten bei dringendem Handlungsbedarf Soforthilfe (z. B. Notunterkunft, Überbrückungsgelder, anwaltliche Beratung, Sicherungskosten) und darüber hinaus bei Bedarf zusätzliche Hilfe, bis sich der gesundheitliche Zustand der betroffenen Person stabilisiert hat und die übrigen Folgen der Straftat möglichst beseitigt sind. Zu diesem Zweck beschäftigen die

Opferberatungsstellen Fachpersonen aus den Bereichen Psychologie, Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Rechtswissenschaft. Die Beratung ist kostenlos, vertraulich und anonym. Für Kinder und Jugendliche stehen im Kanton insbesondere folgende Beratungsstellen zur Verfügung:

- Stadt Zürich: «Kinderschutzgruppe und Opferberatungsstelle des Kinderspitals Zürich», «Beratungsstelle Kokon Opferhilfe und Krisenberatung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Not» und «Opferberatung Zürich, Fachstelle der Stiftung Opferhilfe Zürich»;
- Stadt Winterthur: «Fachstelle Okey & Kidspunkt».

Diese auf Kinder und Jugendliche spezialisierten Beratungsstellen sind betreffend Genitalverstümmelung sensibilisiert und verfügen entweder über das nötige medizinische Fachwissen oder können die betroffenen Mädchen an Fachpersonen aus der Pädiatrie und der Gynäkologie weiterleiten. Zudem ist die Vernetzung untereinander gewährleistet. Sowohl bei konkret drohender als auch bei erfolgter weiblicher Genitalverstümmelung leisten sie entsprechende Beratung und Betreuung, können eine Notunterkunft (z. B. das Mädchenhaus Zürich) vermitteln und/oder weitere medizinische, psychologische und juristische Hilfe organisieren. Seit 2019 besteht zudem eine von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren schweizweit geführte Informations-Webseite (www.opferhilfeschweiz.ch), welche die weibliche Genitalverstümmelung als eine Form von sexueller Gewalt ausdrücklich erwähnt und mit einem Link zum ebenfalls schweizweit agierenden «Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung» versehen ist.

Im kantonalen Integrationsprogramm ist der Einbezug und die Mitsprache der Migrationsbevölkerung einer der strategischen Schwerpunkte. Die Fachstelle Integration unterstützt auf Migration spezialisierte Beratungsstellen und kann hier einen koordinierenden Beitrag leisten. Die niederschweligen Beratungsangebote in den Städten Zürich und Winterthur dienen als Anlaufstellen für verschiedene Themen, u. a. auch für spezifische Fragen zu Familienleben, Gesundheit, interkulturellen und intergenerationellen Konflikten. Seit 2016 wird zudem das Projekt «Erfolgreiches Familienleben in der Schweiz» des National Coalition Building Institute Schweiz unterstützt. In diesem Workshop werden verschiedene Gesundheitsthemen aufgegriffen. Das Angebot ist für eritreische und syrische Familien und wird in den Sprachen Tigrinya und Arabisch durchgeführt.

Beim AJB ist die Zentralstelle «Mineurs non accompagnés» (MNA) angegliedert. Sie vertritt alle dem Kanton zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sowie unbegleitete Minderjährige ohne geregelten Aufenthalt (Sans-Papiers). Im Rahmen der Führung solcher Beistandschaften ist die Zentralstelle MNA wiederholt mit dem Thema

der Genitalverstümmelung von geflüchteten Minderjährigen beschäftigt und hat sich intensiv damit auseinandergesetzt. Im Rahmen des Asylverfahrens wird abgeklärt, ob die Möglichkeit einer vorgenommenen Genitalverstümmelung besteht. Die Beistandspersonen der Zentralstelle MNA verfügen über Kontakte zu kindergynäkologischen, gynäkologischen und traumatherapeutischen Fachpersonen und stellen sicher, dass die Mädchen bzw. jungen Frauen in frauenspezifischen Fragen begleitet werden. Wenn ein Mädchen bereits einer Genitalverstümmelung unterzogen wurde, achtet die Beistandsperson im Asylverfahren darauf, dass keine Gefahr einer weiteren Traumatisierung entsteht. Für die kjz-Leitenden im AJB ist im ersten Halbjahr 2021 zur Sensibilisierung eine Informationsveranstaltung zur Genitalverstümmelung geplant. Ziel ist, dass die Mitarbeitenden der kjz künftig über die richtigen Informationen verfügen, um Betroffene oder Gefährdete entsprechend zu beraten und falls nötig an andere Stellen zu verweisen.

Zu Frage 5:

Die Empfehlungen des Bundesrates im Bericht vom 25. November 2020, insbesondere die Schwerpunkte des Aufbaus einer institutionalisierten und interdisziplinären Zusammenarbeit der relevanten Fachbereiche und eine intensive Präventionsarbeit, sind richtig gesetzt. Dabei ist der Einbezug und die Zusammenarbeit mit betroffenen Migrationsgemeinschaften zentral.

Zu Frage 6:

Bezüglich Prävention sowie medizinischer Beratung und Versorgung bestehen vielfältige, funktionierende Massnahmen. Für die weitere Koordination sowie einen standardisierten und interdisziplinären Austausch unter den Behörden ist die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern des erwähnten Projekts «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung FGM 2016–2019» geplant. Hauptziel ist es, eine zentrale Anlaufstelle einzurichten. Aufgrund der Coronapandemie haben sich die weiteren Arbeiten verzögert, sodass noch keine Angaben zu den genauen Strukturen sowie zum benötigten personellen und finanziellen Aufwand gemacht werden können.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli