

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. September 2023

1062. Anlaufstelle zum Thema weibliche Genitalbeschneidung im Kanton Zürich (gebundene Ausgabe, befristeter Leistungsauftrag)

I. Ausgangslage

Bei der weiblichen Genitalbeschneidung werden die äusseren weiblichen Geschlechtsorgane ohne medizinische Notwendigkeit teilweise oder vollständig entfernt. Da es sich dabei um eine schwere Menschenrechtsverletzung handelt, wurden die bestehenden Straftatbestände zum Schutz von Leib und Leben im Schweizerischen Strafgesetzbuch 2012 mit einem ausdrücklichen Verbot der Verstümmelung weiblicher Genitalien ergänzt bzw. konkretisiert (Art. 124 Strafgesetzbuch [SR 311.0]). Unter Strafe stehen dabei nicht nur die Personen, welche die Beschneidung durchführen, sondern auch Eltern oder Verwandte, wenn sie die Beschneidung veranlasst oder ihr zugestimmt haben.

Mittlerweile verbieten sowohl das internationale als auch die allermeisten nationalen Gesetzgebungen weibliche Genitalbeschneidung. Dennoch wird weibliche Genitalbeschneidung nach wie vor praktiziert, vor allem in verschiedenen afrikanischen Ländern sowie in einigen Ländern Asiens und im Nahen Osten. Die meisten Eingriffe erfolgen bei Mädchen im Alter zwischen vier und 14 Jahren, häufig ohne Betäubung und unter hygienisch äusserst zweifelhaften Umständen. Betroffene leiden oft ein Leben lang unter den schweren physischen, psychischen und sozialen Folgen. Einige sterben gar während des Eingriffs oder an dessen Folgen. Der Regierungsrat verurteilt diese Praxis scharf.

Da in der Schweiz viele Menschen leben, die aus den erwähnten Regionen mit hohen Beschneidungsraten stammen, ist die Thematik auch hierzulande präsent. Gemäss Schätzungen des Bundes aus dem Jahr 2018 geht man in der Schweiz von ungefähr 22 000 betroffenen bzw. gefährdeten Mädchen und Frauen aus. In seinem Bericht zum Postulat Rickli 18.3551 betreffend Massnahmen gegen Mädchenbeschneidung aus dem Jahr 2020 legt der Bundesrat dar, dass die meisten von weiblicher Genitalbeschneidung betroffenen und gefährdeten Migrantinnen in den Kantonen Zürich, Bern, Genf, Waadt, Aargau und St. Gallen leben. Im Kanton Zürich sind schätzungsweise 2900 Mädchen oder Frauen von der Beschneidung betroffen oder bedroht.

Zurzeit gibt es im Kanton Zürich eine Vielzahl von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die mit dem Thema der weiblichen Genitalbeschneidung befasst sind. Anfragen zu diesem Thema werden entweder

durch das schweizweit tätige Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung oder durch die verschiedenen involvierten Akteurinnen und Akteure selbst beantwortet, wobei die Mehrheit der beim Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung eingehenden Anfragen von Fachpersonen stammt. Somit können im Kanton Zürich wohnhafte oder tätige Akteurinnen und Akteure bereits zum heutigen Zeitpunkt Beratungs- und Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen. Auch die medizinische Versorgung von Betroffenen ist auf gutem Niveau gewährleistet. Was im Kanton Zürich derzeit fehlt, ist eine zentrale Stelle, die im Auftrag des Kantons Anfragen triagiert und an Fachpersonen weiterleitet, Öffentlichkeitsarbeit betreibt sowie die verschiedenen Akteurinnen und Akteure miteinander vernetzt.

Mit dem Postulat KR-Nr. 245/2021 betreffend Nachhaltige Bekämpfung weiblicher Genitalverstümmelung wird der Regierungsrat eingeladen, unter anderem aufzuzeigen, wie eine solche Anlaufstelle ausgestaltet sein wird und welche Mittel dafür benötigt werden. Der vorliegende Beschluss legt dies dar. Zudem werden die für den Betrieb der Anlaufstelle erforderlichen Mittel bewilligt, und die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, eine auf vier Jahre befristete Leistungsvereinbarung mit dem vom Kompetenzzentrum Sozial-Medizin des Stadtärztlichen Dienstes Zürich betriebenen Ambulatorium Kanonengasse zu schliessen.

2. Ziel und Anforderungen der Anlaufstelle

Die neue Anlaufstelle soll als Plattform und Triagestelle für verschiedene Fragen rund um das Thema weibliche Genitalbeschneidung dienen. Im Wesentlichen soll sie die drei Pfeiler Beratung, Triage für medizinische Versorgung sowie Prävention und Öffentlichkeitsarbeit abdecken. Sie richtet sich insbesondere an folgende Zielgruppen:

- Betroffene, d. h. beschnittene Mädchen und Frauen, aber auch Mädchen und Frauen, die befürchten, beschnitten zu werden,
- Angehörige von Betroffenen,
- Zuständige Direktionen und kantonale oder kommunale Stellen,
- Verbände/Organisationen, insbesondere solche, die in Kontakt mit Betroffenen und mit Kulturen sind, in denen weibliche Beschneidung praktiziert wird,
- Institutionelle Leistungserbringer (z. B. Spitäler, Arztpraxen, Fach- und Beratungsstellen, Schulen und Kindertagesstätten, Asyl- und Flüchtlingsstrukturen),
- Fachpersonen (z. B. Psychologinnen/Psychologen, Ärztinnen/Ärzte, Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter, Betreuungspersonen),
- Medienschaffende.

Ziel ist es, ein kantonsweites Netzwerk aufzubauen und Anfragen aus diesen Zielgruppen zu beantworten oder an die richtigen Akteurinnen und Akteure im Gesundheits- oder Sozialwesen weiterzuleiten. Um in den Gemeinschaften auf das Thema aufmerksam zu machen, soll sie bei Bedarf auch sogenannte Community-Arbeit (z. B. Präventionsarbeit in Migrationsgemeinschaften) leisten, unter Beizug entsprechend vernetzter Partnerinnen und Partner. Konkret gehören zu den Aufgaben der Anlaufstelle demnach insbesondere folgende Aktivitäten:

- Niederschwellige psychosoziale Beratung für Betroffene und Gefährdete sowie Unterstützung bei weiteren Schritten, z. B. indem der Kontakt mit spezialisierten Fachpersonen vermittelt wird,
- Information und Beratung von Angehörigen von Betroffenen und Gefährdeten und bei Bedarf Überweisung an spezialisierte Fachpersonen, unter Umständen mit Beizug von Dolmetscherinnen und Dolmetschern oder kulturellen Vermittlerinnen und Vermittlern,
- Austausch mit Verbänden und Organisationen, die in Kontakt mit Betroffenen und mit Kulturen sind, in denen weibliche Beschneidung praktiziert wird, insbesondere für die Community-Arbeit (z. B. Sensibilisierung und Präventionsarbeit); dabei ist der Beizug interkultureller Vermittlerinnen und Vermittler wichtig,
- Beratung, Vernetzung und Sensibilisierung von institutionellen Leistungserbringern, z. B. Spitälern, Fach- und Beratungsstellen, Schulen und Kindertagesstätten, Asyl- und Flüchtlingsstrukturen,
- Beratung, Vernetzung und Sensibilisierung von Fachpersonen, z. B. (Schul-)Psychologinnen und Psychologen, niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten (z. B. Gynäkologinnen/Gynäkologen, Kinderärztinnen/Kinderärzte), Hebammen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, Lehr- und Betreuungspersonen (u. a. an Schulen, Kindergärten, auserschulischen Betreuungsangeboten),
- Auskunft und Informationsaufbereitung, z. B. zuhanden von Behörden und Politik,
- Öffentlichkeitsarbeit und Information an die Medienschaffenden, u. a. zur Verbreitung von Informationen, welche die Sensibilisierung und Prävention betreffen, einschliesslich der Erstellung von Informationsmaterial und Durchführung von Informationskampagnen und -anlässen.

Wie erwähnt, ist im Kanton Zürich die medizinische Versorgung im Bereich der weiblichen Genitalbeschneidung gewährleistet. Aus diesem Grund muss die Anlaufstelle selbst keine medizinische Beratung oder gynäkologische Behandlungen anbieten. Sie soll jedoch ein Netzwerk von Fachpersonen aufbauen, die in gynäkologischen Ambulatorien, Praxen und Spitälern im ganzen Kanton tätig sind. Bestimmte übergreifende

Aufgaben werden darüber hinaus zurzeit vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz übernommen. Längerfristig soll das Netzwerk hauptsächlich Dienstleistungen im Bereich der Rückberatung gegenüber den kantonalen Anlaufstellen insbesondere in komplexen Fällen sowie die nationale und internationale Vernetzungsarbeit übernehmen.

Um die Aufgaben der Anlaufstelle erfüllen zu können, ist geschultes Personal mit fundiertem Fachwissen unabdingbar. Ebenso muss das Personal erfahren im Umgang mit sensiblen Themen sein und sich laufend mit den erwähnten Akteurinnen und Akteuren im Themenumfeld vernetzen. Bei Beratungsgesprächen sollen bei Bedarf interkulturelle Vermittlerinnen und Vermittler bzw. Dolmetscherinnen und Dolmetscher beigezogen werden.

Die Anlaufstelle soll niederschwellig sowohl physisch als auch über verschiedene weitere Kanäle (z. B. Telefon, E-Mail, einfach verständliche Webseite in verschiedenen Sprachen, Nachrichten-Apps) kontaktiert werden können. Der Kontakt mit Fachpersonen findet voraussichtlich mehrheitlich über Telefon und E-Mail statt. Hingegen möchten Betroffene möglicherweise eher eine vertrauliche, persönliche Beratung vor Ort in Anspruch nehmen. Damit sie die Anlaufstelle einfach erreichen können, soll der Standort zentral in der Stadt Zürich gelegen, mit dem öffentlichen Verkehr gut erreichbar und an Wochentagen täglich zu Bürozeiten geöffnet sein. Um Synergien zu nutzen und Kosten zu sparen, soll die Anlaufstelle in bestehende Strukturen integriert werden, was bedeutet, dass die Räumlichkeiten gleichzeitig sowohl für die Arbeiten rund um die Anlaufstelle als auch für die übrigen Tätigkeiten des Leistungserbringers genutzt werden. Die Angebote der Anlaufstelle sollen kostenlos genutzt werden können.

Aufgrund der bestehenden Erfahrungswerte des Netzwerks für Mädchenbeschneidung und der hohen Dunkelziffer in diesem Bericht wird davon ausgegangen, dass bei der neuen Anlaufstelle in der Anfangsphase rund 100 Anfragen pro Jahr eintreffen. Dazu zählen sowohl kürzere Fachauskünfte als auch umfassende Beratungen von Betroffenen. Je bekannter die Anlaufstelle, umso höher dürfte in den Folgejahren auch die Beratungsnachfrage sein. Hinzu kommen je ein bis zwei Schulungs-, Vernetzungs- und Informationsveranstaltungen sowie ein bis zwei Informationskampagnen im Jahr.

3. Befristeter Leistungsauftrag

Eine zentrale Anforderung ist wie erwähnt, dass die neue Anlaufstelle in bestehende Strukturen integriert wird, um Synergien zu nutzen und Kosten zu sparen. Der Kanton verfügt über keine eigenen Strukturen, welche die Anforderungen erfüllen und somit für den Betrieb der An-

laufstelle infrage kommen. Für den Betrieb der Anlaufstelle soll daher eine befristete Leistungsvereinbarung mit einem externen Dienstleister abgeschlossen werden.

Nach eingehender Prüfung zeigt sich, dass das vom Kompetenzzentrum Sozial-Medizin des Stadtärztlichen Dienstes Zürich betriebene Ambulatorium Kanonengasse die spezifischen und hohen Anforderungen an die Anlaufstelle erfüllt. Als staatliche Institution der Stadt Zürich erbringt das Ambulatorium Kanonengasse ambulante somatische und psychiatrisch-psychologischen Leistungen für vulnerable Personen. Neben medizinischen Sprechstunden (Gynäkologie, Innere Medizin, hausärztliche Versorgung und Zahnmedizin) wird auch psychiatrisch-psychologische Beratung angeboten. Die Räumlichkeiten des Ambulatoriums befinden sich an zentraler Lage auf dem Kasernenareal sowie an der Badenerstrasse in der Stadt Zürich. Der Kanton leistet seit einigen Jahren für Massnahmen zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten und des Suchtmittelmissbrauchs, die einen wesentlichen Präventionsanteil enthalten, sowie für Massnahmen zur allgemeinen Gesundheitsförderung Subventionen an das Ambulatorium Kanonengasse. Zuletzt wurde für das Jahr 2023 eine Ausgabe von höchstens 1 Mio. Franken zugesichert (vgl. RRB Nr. 1290/2022).

Aufgrund des bestehenden Angebots ist das Ambulatorium Kanonengasse bereits im Themenfeld der weiblichen Genitalbeschneidung gut vernetzt. Betroffene werden bereits heute im Ambulatorium medizinisch behandelt. Dadurch ist nicht nur eine enge Anbindung an den medizinischen Bereich sichergestellt, sondern verfügt das Personal auch bereits über umfassendes Fachwissen und Erfahrung mit Randgruppen und sensiblen Themen. Aufgrund des flexiblen Personalkörpers kann der Betrieb der Anlaufstelle zu Bürozeiten (mit den zusätzlichen Mitteln gemäss Ziff. 4) problemlos sichergestellt werden. Des Weiteren bieten die Räumlichkeiten des Ambulatoriums ideale Voraussetzungen für die Integration der Anlaufstelle in bestehende Strukturen. Sowohl für den Empfang als auch die vertrauliche Beratung vor Ort sind die räumlichen Voraussetzungen ohne grössere Anpassungen gegeben. Auch die Erreichbarkeit über technische Mittel ist sichergestellt.

Die Stadt Zürich, Stadtärztlicher Dienst, soll daher mit dem Betrieb der Anlaufstelle im Ambulatorium Kanonengasse beauftragt werden. Eine Auftragserteilung an den Stadtärztlichen Dienst, Ambulatorium Kanonengasse, als im öffentlichen Interesse tätige staatliche Institution ist wettbewerbsneutral und damit von den Vorgaben des Vergaberechts ausgenommen. Der Leistungsauftrag gilt befristet für vier Jahre, d. h. bis 31. Dezember 2027. Die Inbetriebnahme der Anlaufstelle ist per Januar 2024 geplant. Die Einzelheiten werden in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Unter anderem wird die Betreiberin des Ambulatoriums Kano-

nengasse zur regelmässigen Berichterstattung an die Gesundheitsdirektion und zur internen Qualitätssicherung verpflichtet. Gestützt darauf soll die Wirkung der Anlaufstelle insbesondere während der Anfangsphase evaluiert werden.

4. Finanzielle Auswirkungen

Für den Betrieb der Anlaufstelle ist über den Zeitraum des vierjährigen Leistungsauftrags hinweg insgesamt mit Kosten von 2 Mio. Franken zu rechnen. Die Tätigkeiten der Anlaufstelle werden grundsätzlich nach Aufwand entschädigt. Es wird von einem Stundensatz von Fr. 250 ausgegangen. Dieser Stundensatz umfasst neben den Personalkosten einschliesslich aller Abgaben, Beiträge und Versicherungsleistungen auch die Mietkosten, Infrastrukturkosten, Betriebskosten, IT-Aufwände sowie allfällige Kosten für Dolmetscherdienste, Vermittlung und Übersetzungsarbeiten. Somit deckt er sowohl den Lohn der Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Tätigkeit für die neue Anlaufstelle als auch alle weiteren anfallenden Kosten. Ausgenommen sind die Kosten für Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die initialen Aufbaukosten.

Wie erwähnt, wird damit gerechnet, dass bei der Anlaufstelle im Durchschnitt rund 100 Anfragen im Jahr eintreffen, wobei die Zahl im ersten Jahr vermutlich tiefer sein wird. Pro Anfrage wird wiederum von einem Arbeitsaufwand von durchschnittlich zehn Stunden einschliesslich Vor- und Nachbearbeitung ausgegangen. Für die Beratung, das Treffen von Abklärungen, die Vernetzung von Personen und Administratives ergibt sich somit ein Gesamtaufwand von 1000 Stunden oder Fr. 250 000 pro Jahr bzw. 1 Mio. Franken über vier Jahre.

Da aufgrund mangelnder Erfahrungswerte derzeit der effektive Aufwand schwierig abzuschätzen ist, erfolgt die Vergütung während einer Anlaufphase von einem Jahr nicht pauschal, sondern gestützt auf die effektiven Kosten der Anlaufstelle. Die Gesundheitsdirektion legt passende Kostendächer fest und prüft sämtliche Ausgaben vor der Leistungserbringung. Bei bestimmten Leistungen insbesondere während der Anlaufphase sind Akontozahlungen erforderlich. Die Endabrechnung erfolgt in allen Fällen nach Prüfung der erbrachten Leistungen. Nach Ablauf der Anlaufphase wird anhand der Erfahrungswerte der eigentliche Stundensatz definiert. Auch hier werden nur die effektiv geleisteten Aufwendungen bis zu einem durch die Gesundheitsdirektion festgelegten Kostendach vergütet. Inwiefern für die zu erbringenden Leistungen auch nach Ablauf der Anlaufphase Akontozahlungen erforderlich sind, ist festzulegen. Die Endabrechnung erfolgt in allen Fällen wiederum nach Prüfung der erbrachten Leistungen.

Zur Beratungstätigkeit kommen laufende Kosten für Präventions- und Öffentlichkeitsarbeiten hinzu. Dazu zählen unter anderem Massnahmen zur Steigerung der Bekanntheit, die Durchführung von Vernetzungs-, Informations- und Schulungsanlässen sowie von Informationskampagnen und die Medienarbeit. Die Kosten für Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit werden pauschal mit Fr. 200 000 pro Jahr veranschlagt (Fr. 150 000 für ein bis zwei Kampagnen pro Jahr; Fr. 30 000 für regelmässige Anlässe; Fr. 20 000 für Übriges). Die Kosten für den vierjährigen Leistungsauftrag belaufen sich auf Fr. 800 000.

Ebenso kommen einmalige Kosten für die Aufbauarbeiten hinzu. Dazu zählen der Wissensaufbau und Austausch innerhalb der Anlaufstelle, die Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden, die Bekanntmachung der neuen Anlaufstelle, die Vernetzungsarbeit sowie weitere Aufgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Etablierung der Anlaufstelle. Die Kosten für die Aufbauarbeiten belaufen sich einmalig pauschal auf Fr. 80 000.

Für den gesamten Leistungsauftrag über die Jahre 2024 bis 2027 ergeben sich zusammenfassend folgende Kosten (in Franken):

	2024	2025	2026	2027	Total
Beratungstätigkeit	200 000	250 000	250 000	250 000	950 000
Präventions- und Öffentlichkeitsarbeiten	200 000	200 000	200 000	200 000	800 000
Aufbaukosten (einmalig)	80 000				80 000
Mehrwertsteuer (8,1%)	40 000	40 000	40 000	40 000	160 000
Total	520 000	490 000	490 000	490 000	1 990 000

Die Ausgabe erfolgt gestützt auf § 46 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1), wonach der Kanton Massnahmen Dritter zur Gesundheitsförderung und Prävention bis zu 100% subventionieren kann. Subventionen gelten gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) als eine gebundene Ausgabe.

Die Ausgabe geht zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung. Die Mittel sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027 nicht berücksichtigt und werden im Jahr 2024 kompensiert. Ab 2025 wird eine Kompensation der Mittel angestrebt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Einrichtung einer kantonalen Anlaufstelle zum Thema weibliche Genitalbeschneidung wird eine Subvention von Fr. 1 990 000 als gebundene Ausgabe für die Jahre 2024 bis 2027 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, mit der Stadt Zürich, Stadtärztlicher Dienst, eine Leistungsvereinbarung über den Betrieb der Anlaufstelle durch das Ambulatorium Kanonengasse für einen Zeitraum von vier Jahren, befristet bis 31. Dezember 2027, abzuschliessen.

III. Mitteilung an das Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich, Grüngasse 19, 8004 Zürich (durch die Gesundheitsdirektion), sowie an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli