



Gemeinsamer Schattenbericht – SCHWEIZ

Inhalt

Autoren.....	1
EINLEITUNG.....	2
1. Gesetzlicher Rahmen.....	3
2. Politischer Rahmen	4
WICHTIGSTE HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN	4
1. Prävention.....	4
2. Schutz	7
3. Strafverfolgung.....	9
4. Integrierte Strategien.....	12

Autoren:

Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz: Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz ist landesweit tätig. Es will Mädchen und Frauen vor einer Verstümmelung ihrer Genitalien schützen und die medizinische Versorgung derjenigen Mädchen und Frauen sicherstellen, die bereits beschnitten wurden. Das Netzwerk betreibt ein Informationsportal zum Thema FGM (Female Genital Mutilation) in unterschiedlichen Sprachen, welche sich an die Migrationsgemeinschaften und Fachpersonen richtet. Die nationale Anlaufstelle des Netzwerkes bietet schweizweit Beratung für Betroffene und ihre Angehörigen sowie für Fachpersonen an. Das Netzwerk betreibt in enger Zusammenarbeit mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren Präventionsarbeit in den Migrationsgemeinschaften und schult Fachpersonen und Institutionen aus relevanten Bereichen – mit dem Ziel, ihre Kompetenzen im Umgang mit dem Thema zu erweitern. Außerdem sollen regionale Anlaufstellen aufgebaut werden. Darüber hinaus will das Netzwerk die Zusammenarbeit unterschiedlicher Interessenvertretungen aus der ganzen Schweiz koordinieren und fördern und den Zugang zu relevanten Informationen gewährleisten. Das Netzwerk umfasst die Caritas Schweiz, die Stiftung Sexuelle Gesundheit Schweiz und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und Brava (ehem. Terre des Femmes Schweiz, noch bis Ende Juni 2021 Teil des Netzwerkes).

Europäisches Netzwerk «End FGM» (End FGM EU): [End FGM EU](#) ist der europäische Dachverband für 30 Organisationen aus 14 europäischen Ländern, welcher nachhaltige europäische Aktionen zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung in Europa und darüber hinaus sicherstellen will. Die



Vision von END FGM EU ist «eine Welt ohne weibliche Genitalverstümmelungen (FGM) jeder Art und Form, in der Frauen und Mädchen gleichgestellt sind und ihre Menschenrechte in vollem Umfang wahrnehmen können». Die Mission besteht darin, die treibende Kraft der europäischen Bewegung zur Beendigung von FGM in jeder Art und Form zu sein, die Kräfte aller Gemeinschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu bündeln, Synergien aufzubauen und Kooperationen mit allen relevanten Handlungsträgern in Europa und der ganzen Welt herzustellen.

EINLEITUNG

Der vorliegende Schattenbericht wurde vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz und dem europäischen Netzwerk End FGM erarbeitet, um auf die aktuelle Lage hinzuweisen und konkrete Empfehlungen zu Themen wie Prävention, Schutz und Verfolgung und zu integrierten Strategien beim Umgang mit Fällen von weiblicher Genitalverstümmelung in der Schweiz abzugeben. Auch wenn sich der Bericht auf diese Praxis konzentriert, geht es hier nicht um deren isolierte Betrachtung. Der Bericht stellt sie lediglich in den Mittelpunkt. Die Verfasserinnen und Verfasser sehen diese Praxis immer auch im Zusammenhang geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen und Mädchen und verfolgen dabei einen umfassenden, ganzheitlichen Ansatz.

Dieser Bericht ist der Schweizer Beitrag zu einer weitergefassten, koordinierten Bestrebung von End FGM EU, alle seine Mitglieder, die sich in der GREVIO-Revision befinden, dazu zu bewegen, einen FGM-fokussierten Bericht vorzulegen. Dies soll die Aufmerksamkeit der Experten auf dieses Thema lenken, das von den staatlichen Behörden leider allzu oft vernachlässigt wird. In gewisser Weise leitet sich dieses Projekt vom Leitfaden [Istanbul Convention as a tool to end female genital mutilation](#) (Istanbul-Konvention als Instrument zur Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung) ab, der in Abstimmung mit der europäischen Kampagne «END FGM» von Amnesty International und zusammen mit dem Europarat erstellt wurde. Dabei wird der ganzheitliche Ansatz des Leitfadens in die Praxis umgesetzt. Ergibt als vollständig auf FGM anwendbar, da die weibliche Genitalverstümmelung als eine Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen anzusehen ist, die durch Prävention, Schutzmassnahmen, Strafverfolgung und integrierte Strategien bekämpft werden muss. Er analysiert nicht nur die Anwendung des FGM-spezifischen Artikels 38 der Istanbul-Konvention, sondern befasst sich mit sämtlichen Artikeln der Konvention und der Art und Weise ihrer Anwendung zur Eindämmung von FGM.

1. Gesetzlicher Rahmen

Strafrecht

In der Schweiz ist FGM durch [Artikel 124](#) des Strafgesetzbuchs verboten. So macht sich strafbar, «wer die Genitalien einer weiblichen Person verstümmelt, in ihrer natürlichen Funktion erheblich und dauerhaft beeinträchtigt oder sie in anderer Weise schädigt.» Ausserdem sind laut [Artikel 260](#) auch «strafbare Vorbereitungshandlungen» zu FGM zu ahnden, was bedeutet, dass schon allein die Vorbereitung solcher Handlungen strafrechtlich verfolgt werden kann. Wird eine Strafe wegen FGM verhängt, so handelt es sich um eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder um eine Geldstrafe. Vorbereitungshandlungen werden mit einer Haftstrafe bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe geahndet. Bleibt zu erwähnen, dass die Durchführung einer weiblichen Genitalverstümmelung gemäss [Art. 66 \(1\)\(b\)](#) zu den Straftaten gehört, die zu einer Ausweisung aus dem Land für eine Dauervon bis zu 15 Jahren führen können.

Das Strafgesetzbuch verweist klar auf die universelle Natur dieser Straftat und definiert FGM als strafbaren Gesetzesverstoss in der Schweiz, auch wenn sie im Ausland durchgeführt wird oder wurde, und zwar unabhängig davon, ob das betreffende Land FGM verboten hat oder nicht. Um verfolgt zu werden, muss der oder die Angeklagte nicht zwingend den gesetzlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Nach Schweizer Gesetz sind auch Personen, die diese Straftat vor ihrer Einreise in die Schweiz verübt oder in die Wege geleitet haben, von Amtes wegen strafrechtlich zu verfolgen.

Kinderschutzgesetz

Die Kinderschutzbehörden (KESB) sind in erster Linie für den Schutz Minderjähriger vor der Gefahr einer FGM oder für deren Unterstützung im Falle einer bereits durchgeföhrten FGM verantwortlich. Die Behörden sind verpflichtet, Schutzmassnahmen zu ergreifen, wenn das Kindeswohl in Gefahr ist. Der Schutz des Kindes sieht laut [Art 307-315b](#) des [Schweizerischen Zivilgesetzbuchs](#) in solchen Fällen vor, in einem Masse in das Familiensystem einzugreifen, das dem Schweregrad der Gefährdung entspricht. Die Massnahmen reichen von Beratung und Weisungen an die Eltern über die Errichtung einer Beistandschaft zwecks Beratung und Unterstützung bis hin zum Entzug des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts bzw. dem kompletten Entzug der elterlichen Sorge.

Asylgesetzgebung

FGM findet im schweizerischen Asylgesetz als Begründung eines Flüchtlingsstatus keine explizite Erwähnung. Immerhin hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) bestimmt, dass FGM als Form geschlechtsspezifischer Verfolgung für die Gewährung eines Flüchtlingsstatus berücksichtigt werden kann.

Dabei untersuchen die Schweizer Behörden, ob das Herkunftsland der gesuchstellenden Person einen effizienten Schutz vor einer Gefährdung durch FGM – wie der strafrechtlichen Verfolgung solcher

Praktiken – bietet, und ob dieser Schutz von Frauen und Mädchen effektiv in Anspruch genommen werden kann. Letztlich wird geprüft, ob es in dem jeweiligen Land eine Region gibt, die den nötigen Schutz bieten könnte (eine sogenannte «innerstaatliche Fluchtalternative»). Der Herkunftsstaat muss der asylsuchenden Person einen effektiven Schutz gegen eine drohende weibliche Genitalverstümmelung bieten können. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung gilt auch unter [Art 83 \(4\)](#) des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Wurde kein Asyl gewährt, kann laut [Art 83 \(8\)](#) AIG eine vorläufige Aufnahme erfolgen. Allerdings erkennt die Schweiz FGM als Asylgrund nur bei Personen an, die von FGM bedroht sind, und nicht bei Frauen und Mädchen, die bereits beschnitten wurden (es sei denn, es besteht das Risiko einer erneuten Infibulation, sogenannte Reinfibulation).

2. Politischer Rahmen

Es gibt in der Schweiz zwar keinen nationalen Aktionsplan (NAP), jedoch hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Rahmen des nationalen Programms für Migration und Gesundheit seit 2003 präventive Massnahmen finanziell unterstützt, die zur Bekämpfung von FGM beitragen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist seit 2010 ebenfalls an diesen Aktivitäten beteiligt. Im Jahr 2015 beschloss der Bund, das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz im Zeitraum von 2016 bis 2019 zu unterstützen. Die Unterstützung des Bundes wurde mehrfach bis Ende 2023 erweitert. Darüber hinaus übernahm der Bund den grössten Teil der Kosten der community-basierten Präventionsmassnahmen, die vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz implementiert wurden.

Auch wenn das BAG und das SEM die weitere finanzielle Unterstützung des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz bis Ende 2023 zugesichert haben¹, besteht immer noch **ein grosser Bedarf an systematischen, umfassenden und längerfristigen Massnahmen. Des Weiteren fehlt noch immer ein dringend erforderlicher Mechanismus zur Koordination der Massnahmen und Angebote.**

WICHTIGSTE HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN

1. Prävention

Art. 12: Prävention in den Mittelpunkt stellen – Communityarbeit

¹ vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018. „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ November 2020, S. 61-62.



Analyse der aktuellen Lage:

Die communitybasierte Präventionsarbeit in Diasporagemeinschaften ist ein wesentlicher Schritt, um die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen und sie angemessen über verfügbare Hilfsdienste sowie über die rechtliche Lage zu informieren. In der Schweiz wird diese Präventionsarbeit vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz in enger Zusammenarbeit mit entsprechend geschulten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren ausgeführt, die zwischen den betroffenen Gemeinschaften, den Beratungsstellen und den Fachpersonen vermitteln. Die Multiplikatorinnen und Multiplikatoren stammen selbst aus den betroffenen Gemeinschaften. Ihre Einbindung in die Präventionsarbeit stellt sicher, dass der Wandel aus den Gemeinschaften selbst kommt. Caritas Schweiz begleitet über 50 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren², welche in ihrem eigenen sozialen Umfeld aktiv Informations- und Präventionsarbeit leisten, und entwickelt in Zusammenarbeit mit ihnen geeignete Präventionsangebote.

Die Präventionsarbeit in den Gemeinschaften ist zeitaufwendig und kostspielig. Aufgrund der – zeitlich und finanziell – begrenzten Mittel kann das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz leider nicht in allen Kantonen regelmässig und über einen längeren Zeitraum hinweg Präventionsanlässe durchführen. Damit dies gelingt, fordern wir Folgendes:

Forderungen:

- Die Kantone müssen die Massnahmen zur Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften so umsetzen, wie sie im Bericht des Bundesrates «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» aus dem Jahr 2020 empfohlen wurden. Ihre Verpflichtung zur Prävention von FGM muss noch weiter verstärkt werden³.
- Die Kantone müssen Verantwortungsbereiche festlegen. Sie müssen auch langfristig angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, damit die Präventionsarbeit in allen Regionen der Schweiz und allen von FGM betroffenen Gemeinschaften durchgeführt werden kann. Die Arbeit sollte nachhaltig erfolgen; die Integration in bereits bestehende Präventionsprogramme ist sicherzustellen.
- Bereits bestehende regionale Präventionsangebote sollen genutzt werden, um das Thema FGM in Präventionsprojekte zu verwandten Themen – wie zum Beispiel zur sexuellen Gesundheit – zu integrieren.

Art. 15 – Investitionen in die Ausbildung und Schulung von Experten

² Von April 2016 bis Oktober 2020 konnten bei 139 Präventionsveranstaltungen an die 1676 Personen aus den betroffenen Gemeinschaften erreicht werden. Von 2016 bis 2020 wurden über 60 Peer Educators zum Thema FGM geschult und ausgebildet.

³ vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018 "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" November 2020, S. 60-61.



Analyse der aktuellen Lage:

Kontakt mit gefährdeten oder betroffenen Personen haben vor allem Gesundheitsfachpersonen, Fachpersonen aus dem Asyl- und Bildungsbereich sowie aus den Bereichen Kinderschutz und Strafverfolgung. Die Sensibilisierung zum Thema FGM bei Fachpersonen ist deshalb ein wesentlicher Aspekt, um den Schutz von gefährdeten Mädchen sowie die adäquate Versorgung von Betroffenen zu gewährleisten. Allerdings ist unklar, inwieweit die in den unterschiedlichen Bereichen (Gesundheitswesen, Asyl/Migration/Integration, Kinderschutz, Sozialdienste, Bildung, Versorgung, Strafverfolgung) tätigen Fachpersonen in der Schweiz für das Thema FGM sensibilisiert und ausgebildet sind. Erfahrungen zeigen, dass der Wissensstand unterschiedlich, meist jedoch eher ungenügend ist.

Vor allem im Gesundheitsbereich gibt es in der Schweiz Fachpersonen, die bezüglich des Umgangs mit FGM sensibilisiert und erfahren sind. Bei einer Mehrzahl sind Wissen und Kompetenz jedoch unzureichend. Denn das Thema wird bei Schulungen und Weiterbildungen nicht oder nur unzureichend besprochen (einige medizinische Grundausbildungen decken FGM teilweise, aber meist unzureichend ab, und in den Fachausbildungen für Pädiatrie und Gynäkologie wird das Thema nicht behandelt). In der Hebammenausbildung wird das Thema bearbeitet, der Umfang der Ausbildung hängt jedoch von der jeweiligen Ausbildungsstätte ab. Darüber hinaus wird FGM bei der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen der Bereiche Asyl, Bildung, Soziales und Kinderschutz nur unzureichend thematisiert. Der Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ zeigt auf, dass der Bedarf an Information und Bewusstseinsbildung bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden besonders hoch ist. Meist fehlen spezifische Richtlinien zum Umgang mit FGM⁴.

Forderungen:

Fachpersonen aus relevanten Berufsbereichen (Gesundheitswesen, Asyl, Kinderschutz, Sozialdienste, Bildung, Versorgung, Strafverfolgung) müssen verstärkt für das Thema FGM sensibilisiert und geschult werden. Darüber hinaus müssen Gesundheitseinrichtungen wie Kliniken, aber auch Kinderschutzeinrichtungen, systematisch und auf institutioneller Ebene gegen FGM vorgehen, indem sie verbindliche und standardisierte Verfahren einführen und Verantwortlichkeiten definieren.

Die im Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ geforderten Schritte zur Sensibilisierung, Schulung und Ausbildung des Fachpersonals⁵ müssen jetzt implementiert werden. Ganz konkret fordern wir:

- Die Schulung und Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zum Thema FGM (medizinische Studien und geeignete Aus- und Fortbildungen für Fachärzte, Pflegefachpersonen und Hebammen).

⁴ Ibid., S. 61.

⁵ Ibidem.

- Regelmässige Schulungen zum Thema «geschlechtsspezifische Gewalt» für das Pflege- und Betreuungspersonal in den Bundesasylzentren sowie für Ärztinnen und Ärzte im Asylbereich.
- Schulungen für Mitarbeitende der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und der Kinderschutzgruppen zum Thema «FGM als mögliche Kindeswohlgefährdung». So können die Behörden und Fachpersonen mögliche Fälle von FGM in laufenden Kindesschutzverfahren erkennen und die betroffenen bzw. gefährdeten Personen schützen und unterstützen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass das Fachpersonal das Beratungsangebot des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz kennt⁶.
- Die Sensibilisierung muss auch bei Sozialarbeitenden, Fachpersonen aus dem Sozial- und Bildungswesen sowie aus den Bereichen Integration und Migration vorangetrieben werden, damit diese betroffene und/oder gefährdete Personen erkennen und geeignete Hilfe bereitstellen können.

2. Schutz

Art. 20: Allgemeine Unterstützung – Betroffenen Zugang zu Hilfsdienstleistungen sichern

Analyse der aktuellen Lage:

Die Tatsache, dass viele der von FGM betroffenen Mädchen und Frauen bereits vor ihrer Einreise in die Schweiz beschnitten wurden – sie wohnten also zum Zeitpunkt ihrer Verstümmelung noch nicht in der Schweiz – bedeutet, dass diese Personen derzeit kein Anrecht auf Leistungen nach dem Schweizerischen Opferhilfegesetz haben. Der Bundesrat hat angekündigt, dieses Anrecht auszuweiten, jedoch nur für Personen mit einer Bleibeperspektive. Bisher ist unklar, wie und wann diese Erweiterungen in die Praxis umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass der Zugang zu allgemeinen Hilfsdienstleistungen je nach Kanton, Gesundheitspersonal und Aufenthaltsstatus der betroffenen Frau oder des betroffenen Mädchens sehr unterschiedlich ausfällt.

Forderungen:

Die Istanbul-Konvention muss in einer diskriminierungsfreien Art und Weise umgesetzt werden. Um die Betreuungslage von Mädchen und Frauen zu verbessern, die im Herkunftsland beschnitten wurden und erst anschliessend in die Schweiz eingereist sind, muss sichergestellt sein, dass diese künftig Anrecht auf sämtliche Leistungen gemäss Opferhilfegesetz haben – und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (Asylsuchende oder Migranten ohne Ausweispapiere) oder davon, wo sie einer FGM ausgesetzt waren.

⁶ Ibidem.



Konkret bedeutet dies, dass die psychologischen, psychosozialen, sexualtherapeutischen und medizinischen Leistungen auf FGM-Betroffene abgestimmt werden müssen. Im Zusammenhang mit erfolgten medizinischen Eingriffen müssen Selbstbehalte gedeckt werden, da die Krankenversicherungen⁷ nicht alle Kosten übernehmen. Dies hängt aktuell von der Art der Krankenversicherung und der Höhe der Behandlungskosten⁸ ab. Auch müssen allen Betroffenen Übersetzungs- und Dolmetschleistungen zugänglich gemacht werden.

Art. 22 – Spezielle Unterstützungsdiensleistungen:

Sicherstellung von Schutz und Unterstützung auf nationaler und regionaler Ebene

Analyse der aktuellen Lage:

Auf der *nationalen Ebene* ist das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz **die einzige Anlaufstelle, die landesweit verfügbare, spezialisierte Beratungs- und Unterstützungsdiensleistungen** zum Thema FGM anbietet. Das Netzwerk bietet Betroffenen oder gefährdeten Mädchen und Frauen sowie Fachpersonen kostenlose Beratungsdienstleistungen an. Falls erforderlich und verfügbar, stellt es den Kontakt zu spezialisierten Fachpersonen in der Region her. Die Beratungen umfassen psychosoziale und gesundheitliche Aspekte sowie juristische Fragestellungen ebenso wie Gefährdungseinschätzungen von mutmasslich bedrohten Mädchen.

Auf *regionaler Ebene* bieten nur wenige Kantone eine institutionelle Gesundheitsversorgung und Beratungsdienste zum Thema FGM an. Das Netzwerk wurde vom Bund beauftragt, regionale Anlaufstellen für eine medizinische Versorgung und psychosoziale Beratung einzurichten. Die langfristige Finanzierung solcher Angebote durch die Kantone hat sich jedoch als schwierig erwiesen (vor allem hinsichtlich der Präventionsarbeit). Infolgedessen fällt der Zugang zu spezialisierten medizinischen sowie zu Beratungsdienstleistungen je nach Kanton unterschiedlich aus und ist deshalb keineswegs für alle betroffenen oder gefährdeten Frauen und Mädchen gewährleistet.

Forderungen:

- Weibliche Genitalverstümmelung ist eine sehr spezifische Form von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, mit der nur wenige Fachpersonen regelmässig zu tun haben. Deshalb reicht es nicht aus, entsprechende Angebote nur in die bestehenden regionalen Strukturen zu integrieren. Es besteht ein dringender Bedarf für eine langfristige Finanzierung medizinischer und psychosozialer Versorgungsangebote für Betroffene von FGM, die zudem in allen Kantonen angeboten werden müssen. Der Zugang zu solchen Angeboten muss in der gesamten Schweiz garantiert sein. Des Weiteren sind Koordination und Informationsaustausch

⁷ Obwohl in der Schweiz eine Krankenversicherung für alle Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, obligatorisch ist, gibt es auch Personen ohne Krankenversicherung (z. B. Migranten ohne Ausweispapiere)

⁸ Weitere Informationen finden Sie unter: <https://en.comparis.ch/krankenkassen/info/glossar/franchise>

zwischen den verschiedenen Stellen nötig. Und nicht zuletzt ist es zwingend notwendig entsprechende Daten einheitlich zu erfassen.

- Es ist ausserdem erforderlich, dass das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz, welches für die oft sehr spezifischen und komplexen Problemstellungen im Zusammenhang mit FGM (Kinderschutzfälle, transnationale Fallkonstellationen, asyl- und ausländerrechtliche Fragen) zuständig ist, als nationales Kompetenzzentrum bestehen bleibt. Dies insbesondere auch in den Regionen, wo keine adäquaten medizinischen und psychosozialen Beratungsangebote vorhanden sind.
- Neben einem nationalen Kompetenzzentrum sind auch spezialisierte Angebote für die Beratung und medizinische Versorgung in den Regionen vonnöten. FGM ist ein Tabuthema. Umso entscheidender ist es, einen niederschwelligen Zugang zu spezifischen Unterstützungsdiestleistungen zu gewähren. Der Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ zeigt auf, dass sich nur einige wenige Kantone aktiv für eine langfristige Bekämpfung von FGM einsetzen. Um die konkrete Lage der von FGM betroffenen oder gefährdeten Mädchen und Frauen zu verbessern, müssen die Kantone für entsprechende Gesundheits- Beratungs- und Präventionsangebote sorgen. Dem Ruf nach einer stärkeren Berücksichtigung des Themas auf kantonaler Ebene⁹ sollte nachgekommen werden.

3. Strafverfolgung

Art. 38 – Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung

Analyse der aktuellen Lage:

Die Schweiz hat die erforderlichen gesetzlichen Massnahmen zur Bestrafung von weiblicher Genitalverstümmelung ergriffen und 2012 eigens für diesen Zweck eine neue Straftat eingeführt (vgl. Art. 124 StGB). Seit der Artikel 124 des Strafgesetzbuchs 2012 in Kraft trat, wurde nur ein Fall vor Gericht verhandelt: Das Urteil wurde am 12. Juli 2018 von einem Regionalgericht im Kanton Neuenburg gefällt und vom schweizerischen Bundesgericht 2019 bestätigt. Eine Frau erhielt eine achtmonatige Bewährungsstrafe wegen der Genitalverstümmelung ihrer beiden Töchter in Somalia. Die Straftat wurde 2013 in Somalia begangen, also vor Einreise in die Schweiz (2015). Durch dieses Urteil bestätigte das Bundesgericht, dass die Universalitätsklausel in Art. 124, Abs. 2 StGB sehr weit auszulegen sei. Laut Bundesgericht sollte die Tatsache, dass sich die Täterin bis zum Zeitpunkt der Straftat niemals in der Schweiz aufgehalten hatte, keine Rolle spielen. Dies bedeutet, dass auch Personen, die zum Zeitpunkt

⁹ vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018. Massnahmen gegen Mädchenbeschneidungen, November 2020, S. 60

der Straftat keinerlei Verbindung zur Schweiz hatten, hierzulande zur Verantwortung gezogen werden können.

Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz setzt sich klar für eine strafrechtliche Verfolgung von FGM ein, steht aber einer derart umfassenden Interpretation des Gesetzes kritisch gegenüber¹⁰. Einerseits kann die Bestrafung einer vor der Einreise in die Schweiz durchgeführten FGM zu einer Verletzung von Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention führen: Das Gerichtsurteil liess die Frage der Anwendbarkeit des Universalitätsprinzips im Hinblick auf das Prinzip «keine Strafe ohne Gesetz» (Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention) ungeklärt. Andererseits ist es kontraproduktiv, dass asylsuchende Frauen, die vor Hunger und Krieg in die Schweiz fliehen, wegen eines Jahre zurückliegenden Vergehens bestraft werden. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der soziale Druck, eine Beschneidung vorzunehmen, in den Herkunftsländern oft extrem hoch ist. Das Universalitätsprinzip geht mit der problematischen Tatsache einher, dass es kaum möglich ist, die Umstände eines Vergehens zu erfassen und juristisch korrekt nachzuweisen, wenn es im Ausland begangen wurde. Dazu wären sehr zeitaufwendige Nachforschungen erforderlich. Es besteht auch die Befürchtung, dass der Ehemann oder andere Familienmitglieder und Verwandte eine solche Anklage als Druckmittel gegen die Frau einsetzen könnten. Schliesslich könnte das Urteil auch Mädchen und Frauen davon abbringen, bei Gesundheits- und Beratungszentren Hilfe zu suchen.

Forderungen:

- Die in Verbindung mit dem Universalitätsprinzip auftauchenden Herausforderungen müssen bei der Beurteilung von Einzelfällen angemessen berücksichtigt werden, insbesondere im Hinblick auf eine rechtsstaatlich sorgfältige Abklärung der Tatumstände und der Beweisführung.
- Im Hinblick auf die Strafzumessung sollten die Gerichte das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die gesamten Umstände, unter denen die FGM vorgenommen wurde (vor allem die Situation im Herkunftsland, der soziale Druck, die mangelnde Kenntnis der rechtlichen Lage in der Schweiz usw.) angemessen berücksichtigen. Darüber hinaus sind die Folgen für die Familie, insbesondere für allenfalls noch unbeschnittene (jüngere) Schwestern, bei der Strafzumessung in Betracht zu ziehen, auch im Hinblick auf die Frage, ob ein möglicher Landesverweis gerechtfertigt und mit Blick auf das Kindeswohlsinnvoll ist.
- Weiter stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Art. 124 StGB mit Blick auf die Universalitätsklausel überarbeitet und, falls nötig, angepasst werden sollte. Die strafrechtliche Bestimmung gegen FGM ist sehr weit gefasst; die Schweiz geht damit weiter als die anderen europäischen Staaten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob zum Zeitpunkt des Vergehens nicht eine minimale Verbindung zur Schweiz bestehen sollte (z.B. Wohnsitz des Straftäters/

¹⁰ Die Reaktion des Netzwerks Mädchen Beschneidung Schweiz auf das Gerichtsurteil von 2019 können Sie auch hier nachlesen: [2019_Bundesgerichtsurteil_Kommentar_DE.pdf \(maedchenbeschneidung.ch\)](#)

der Betroffenen in der Schweiz, geplante Einreise in die Schweiz usw.). Ausserdem ist ein detaillierter Rechtsvergleich mit anderen europäischen Staaten erforderlich, sowie eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention.

Art. 60 – Flüchtlingsstatus und Aufenthaltsgenehmigung für gefährdete Mädchen und Betroffene

Analyse der aktuellen Lage:

Eine glaubwürdig dargelegte Gefährdung durch FGM ist ein anerkannter Asylgrund, vorausgesetzt, dass im Herkunftsland kein effektiver Schutz davor garantiert werden kann. In der Praxis bietet jedoch das Staatssekretariat für Migration (SEM) Frauen und Mädchen nur dann Schutz, wenn ihnen bei der Rückkehr ins Heimatland eine unmittelbar bevorstehende FGM (oder auch Reinfibulation) droht. Keinen Schutz erhalten hingegen durch eine bereits erlittene FGM traumatisierte Frauen und Mädchen. Diese Praxis widerspricht den Empfehlungen des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), das für diese Frauen und Mädchen ebenfalls den Flüchtlingsstatus vorsieht¹¹. Ausserdem hat das Bundesverwaltungsgericht der Schweiz Fälle einer unmittelbar bevorstehenden Reinfibulation uneinheitlich behandelt: Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet zwischen einer unmittelbar bevorstehenden Reinfibulation, weil die Frau wegen einer Kindsgeburt defibuliert wurde (vgl. (<https://www.refworld.org/pdfid/54be387fd.pdf>)), und einer Reinfibulation, die unmittelbar bevorstand, weil die Frau aus medizinischen Gründen einer Defibulation unterzogen wurde. Im ersten Fall wurde der Betroffenen Asyl gewährt, im zweiten Fall erhielt die Frau nur eine Vorläufige Aufnahme. Das Gericht rechtfertigte seine Entscheidung durch folgende Aussage: 8.3. Da die höchstwahrscheinlich drohende Verfolgung auf das Verhalten der Antragstellerin in der Schweiz zurückzuführen sei und somit ein subjektiver Nachfluchtgrund vorliege, werde ihr das Recht auf Asyl in Anwendung von Art. 54 [BVerE-3512/2019, 27.7.2020](#) verweigert.

Schliesslich gibt es auch Fälle, bei denen die Eltern in die Schweiz geflohen sind, während ihre Töchter im Herkunftsland verbleiben mussten und dort von FGM bedroht sind, ohne dass sie vor Ort geschützt werden können. Auch in diesen Fällen ist es sehr schwierig, für die Töchter eine Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz zu erhalten. Aufgrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen für Asyl und Migration sind diese Fälle so gut wie hoffnungslos: Die Bedingungen für Familienzusammenführungen oder humanitäre Visa sind in solchen Fällen sehr restriktiv und berücksichtigen keine akuten Gefährdungssituationen – zum Beispiel, wenn im Herkunftsland FGM sehr weit verbreitet ist.

¹¹[\(UNHCR, Guidance Note on refugee claims relating to female genital mutilation, 2009, Seite 9\)](#) «Auch wenn die Verstümmelung bereits geschehen ist, kann diese geschlechtsspezifische Verfolgung noch immer einen Flüchtlingsstatus der betroffenen Antragstellerin rechtfertigen, zum Beispiel, wenn die erlittene Verfolgung als besonders grausam anzusehen ist und die Frau oder das Mädchen noch immer unter einem psychischen Trauma leidet, die eine Rückkehr in das Herkunftsland unmöglich macht.».

Forderungen:

Neben Strafverfolgung, Kinderschutz und Präventionsarbeit in den Migrationsgemeinschaften können auch die Gewährung des Flüchtlingsstatus und eine Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz vor FGM schützen. Deshalb muss sich die Rechtsprechung des Staatssekretariats für Migration (SEM) folgendermassen ändern:

- Auch eine bereits erlittene weibliche Genitalverstümmelung sollte ein Asylgrund sein (auch ohne eine drohende Reinfibulation). Bei einer unmittelbar drohenden Reinfibulation sollte der Flüchtlingsstatus gewährt werden, unabhängig von den Gründen für die Defibulation.
- Gefährdete Mädchen sollten leichter Zugang zu humanitären Visa erhalten.
- Ausserdem sollten Asylanträge und die Entscheidpraxis des SEM bezüglich Asyl und Erteilung von humanitären Visa aufgrund von FGM erhoben und statistisch erfasst werden.

4. Integrierte Strategien

Art. 10: Gremium zur Koordination, Implementierung, Überwachung und Evaluation aller Strategien und Massnahmen, die zur Bekämpfung von FGM ergriffen werden

Analyse der aktuellen Lage:

In der Schweiz gibt es bisher nur wenige vom Bund geleitete institutionsübergreifende Koordinationsmechanismen, um gegen FGM vorzugehen und die verschiedenen Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Experten und Expertinnen und betroffenen Gemeinschaften an einen Tisch zu bringen. Dies untergräbt einen ganzheitlichen und integrierten Ansatz auf nationaler Ebene zur Bekämpfung von FGM und zur Unterstützung der Betroffenen. Gerade in der Schweiz könnten solche landesweiten Koordinationsmassnahmen die Kooperation zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen und damit die Effizienz sicherstellen. Laut Bundesratsbericht "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" ist ein solcher institutionsübergreifender Koordinierungsmechanismus unter Leitung des Bundes geplant.

Forderungen:

Die Empfehlungen des Bundesratsberichts "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" müssen auch tatsächlich umgesetzt werden: Der Austausch und die interdisziplinäre Kooperation aller von diesem Thema betroffenen Institutionen müssen auf nationaler und kantonaler Ebene fortgesetzt und ausgebaut werden.

Art. 11 – Datensammlung

Analyse der aktuellen Lage:

Bisher gibt es nur indirekte Schätzungen zur Anzahl der möglicherweise gefährdeten und betroffenen Mädchen und Frauen in der Schweiz. (Dazu wird die Prävalenzrate in den Herkunftsländern in Beziehung gesetzt zur Anzahl der in der Schweiz lebenden Frauen und Mädchen aus den betreffenden Ländern). Diese Berechnung erlaubt nur eine Schätzung der von FGM betroffenen Frauen und Mädchen, berücksichtigt jedoch nicht mögliche Veränderungen im Verhalten, die mit der Integration im Zielland einhergehen (sogenannter Akkulturationsfaktor).

Forderungen:

Es müssen weitere Studien zur Prävalenz in der Schweiz durchgeführt werden. Die Präventionskonzepte sollten sich nach dem Stand der wissenschaftlichen Forschung richten, um so auch eine Grundlage für die Entscheidungsfindung zu bilden.

FAZIT

Abschliessend appellieren das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz und End FGM Europa an die Schweizer Behörden, ihr Engagement bzgl. Beendigung der Verstümmelung von weiblichen Genitalien voranzutreiben. Wir fordern Folgendes:

- Umsetzung der im Bericht des Bundesrates «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» aus dem Jahr 2020 geforderten Empfehlungen. Sicherstellung von systematischen und umfassenden Koordinationsmassnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden).
- Die Kantone müssen – wie im Bundesratsbericht empfohlen – in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz ihr Engagement gegen FGM verstärken. Verantwortlichkeiten müssen geklärt und Finanzmittel bereitgestellt werden, um Präventions-Beratungs- und Gesundheitsangebote sicherzustellen.
 - o Die Kantone müssen sicherstellen, dass betroffenen Mädchen und Frauen in allen Regionen spezialisierte Unterstützungsdiene (Gesundheits- und Beratungsleistungen) zur Verfügung stehen.
 - o Die Kantone müssen die Präventionsarbeit mit den Migrationsgemeinschaften zum Thema FGM unterstützen und stärken. Damit einher geht, dass auch längerfristig angemessene finanzielle Mittel für die Präventionsarbeit in den Gemeinschaften zur Verfügung stehen. Das Thema FGM soll in andere Präventionsprogramme zu verwandten Themen eingebunden werden.

- Die Kantone müssen Fachpersonal aus den relevanten Berufsfeldern (Gesundheitswesen, Asyl, Kinderschutz und Sozialdienste, Bildung und Strafverfolgung) für das Thema FGM sensibilisieren und ausbilden und sie über die Angebote des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz informieren. Das Thema FGM muss in die Lehrpläne für die Aus- und Fortbildung der zuständigen Fachkräfte, insbesondere im Gesundheitswesen, integriert werden.
- Es ist dafür zu sorgen, dass Hilfe für FGM-Betroffene (z. B. spezialisierte ganzheitliche Unterstützungsleistungen, finanzielle Unterstützung und Dolmetschleistungen) auch jenen Frauen/Mädchen gewährt werden, die beschnitten wurden, als sie noch nicht in der Schweiz wohnhaft waren, und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.
- Neubewertung von Art. 124 des Strafgesetzbuchs bezüglich folgender Aspekte:
 - Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Universalitätsprinzips und seiner Anwendung auf den Straftatbestand FGM im Hinblick auf Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention („keine Strafe ohne Gesetz“), unter anderem durch eine Vergleichsstudie, welche die Gesetzgebung anderer europäischer Länder heranzieht.
 - In Bezug auf die geltende Rechtslage gilt es, den mit der Anwendung des Universalitätsprinzips verbundenen Herausforderungen im Rahmen der Beurteilung von Einzelfällen angemessen Rechnung zu tragen, insbesondere im Hinblick auf die rechtsstaatlich korrekte Abklärung der Tatumstände und der Beweisführung.
 - Im Hinblick auf die Strafzumessung sollten die Gerichte das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und die gesamten Umstände, unter welchen FGM vorgenommen wurde, angemessen berücksichtigen (namentlich die Situation im Herkunftsland, der soziale Druck, die Unkenntnis der Rechtslage und dergleichen mehr).
- Auch Frauen und Mädchen, die bereits eine FGM erlitten haben oder Gefahr laufen, bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland reinfibuliert zu werden, sollte der Flüchtlingsstatus gewährt werden, und zwar unabhängig von den Gründen für ihre Defibulation. Gefährdete Mädchen sollten leichter eine Aufenthaltsgenehmigung oder ein Visum aus humanitären Gründen erhalten.
- Verbesserung der nationalen Datenlage und FGM-Monitoring (z. B. anhand von Angaben zur Verbreitung von FGM, zu Asylanträgen und Asylentscheiden in FGM-Fällen, Daten über die Anzahl von Frauen mit einer FGM bei gynäkologischen Untersuchungen und Geburtshilfe, Anzahl von Kinderschutzfällen).

Wir danken GREVIO für die Möglichkeit, unsere Expertise einzubringen und dafür, dass wir unser Fachwissen bereitstellen und konkrete Empfehlungen abgeben durften, um die Aktionen der Schweizer Behörden zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung zu verbessern.