



05.404 Parlamentarische Initiative. Verbot von sexuellen Verstümmelungen

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zum Bericht der Rechtskommission des Nationalrats vom 12. Februar 2009 (Mai 2009)

1. Menschenrechtsverletzung an Mädchen und Frauen

Genitalverstümmelung an Frauen (*female genital mutilation/cutting*, FGM/C) stellt eine schwere Menschenrechtsverletzung an Mädchen und Frauen dar, die auf internationaler Ebene immer wieder mit deutlichen Worten verurteilt wird.¹ Die Staaten sind, gestützt auf die Frauenrechtskonvention, die Kinderrechtskonvention, den UNO-Menschenrechtspakt und die EMRK verpflichtet, durch angemessene Schutzmassnahmen FGM/C zu bekämpfen.² Überdies ergibt sich auf Verfassungsstufe aus Art. 10 Abs. 2 BV ein Auftrag des Staates, die körperliche Integrität zu achten und zu schützen. Sind Kinder und Jugendliche betroffen, ist diese Schutzpflicht aufgrund von Art. 11 Abs. 1 BV sogar ausdrücklich qualifiziert.

2. Strafbestimmung als eine Massnahme unter mehreren

Strafrechtliche Verbote sind neben präventiven Vorkehrungen und den Massnahmen des Kindeschutzes sinnvolle Instrumente, um zentrale Rechtsgüter wie die Unversehrtheit der Sexualorgane unmittelbar zu schützen. Diesen Ansatz verfolgt auch die Resolution 1247 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 2001. Sie ruft die Europaratsstaaten auf, FGM/C explizit zu verbieten, entsprechend breit über dieses Verbot zu informieren, die Täterinnen und Täter auch dann strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, wenn es sich um Familienmitglieder handelt oder die Tat im Ausland begangen wurde, und Müttern und Mädchen grosszügiger Asyl zu gewähren, wenn ihnen in der Heimat FGM/C droht.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern³ enthält das schweizerische Recht bisher keine spezifische Strafbestimmung. Die Einordnung der verschiedenen FGM/C-Typen unter die einfache bzw. schwere Körperverletzung nach bisherigem Recht führt nach Expertinnen- und Expertenmeinung zu verschiedenen Abgrenzungsproblemen.⁴ Zudem besteht nach bisherigem Recht unter Umständen keine Möglichkeit, Auslandstaten strafrechtlich zu verfolgen.

Der Vorschlag der Rechtskommission schafft eine klare Rechtsnorm, über die aufgrund ihrer unzweideutigen und einheitlichen Formulierung z.B. auch gegenüber Eltern besser informiert werden kann. Sie erhöht die Sichtbarkeit des Verbotes und schafft zudem eine klarere Ausgangslage für die Beratungs- und Informationstätigkeit der Mitarbeitenden von Sozialdiensten oder Gesundheitsbehörden, indem die strafrechtliche Unterscheidung von „milderen“ und schweren FGM/C-Eingriffen aufgegeben wird.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen begrüsst somit den Entwurf zu einem neuen Artikel 122a Abs. 1 StGB.

Sie stimmt hingegen dem Vorschlag der Minderheit zu, ein Mindeststrafmass von einem Jahr vorzusehen.

3. Keine Einwilligung von Erwachsenen in FGM/C-Eingriffe (Abs. 2 streichen)

a. Minderjährige Mädchen

Soweit *minderjährige Mädchen* betroffen sind, ist die Ausgangslage klar: weder das Mädchen selber, noch die Eltern sollen eine rechtsgültige Einwilligung zu einem FGM/C-Eingriff erteilen können. Genitaloperationen sollen an Minderjährigen nur dann möglich sein, wenn dies aus medizinischen Gründen notwendig ist.

b. Erwachsene Frauen: Selbstbestimmung und Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen

Bei der Einwilligung der *erwachsenen urteilsfähigen* Frauen in FGM/C-Eingriffe stellen sich heikle Fragen. Ein Verbot der Einwilligung befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen der persönlichen Freiheit bzw. dem Recht auf Selbstbestimmung der urteilsfähigen Frau über den eigenen Körper und der Pflicht des Staates, die körperliche Integrität der Menschen zu schützen.

Die Autonomie, in Verletzungen des eigenen Körpers einzuwilligen, ist nicht schrankenlos: Das Recht schränkt die Menschen aufgrund der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht in einem gewissen Ausmass zu ihrem eigenen Schutz in der Verfügung über sich selber ein, wenn der Wert der körperlichen Integrität aufgrund der Schwere der Verletzung gegenüber dem Wert der persönlichen Freiheit überwiegt.⁵ Normalerweise gilt, dass eine *urteilsfähige Erwachsene* nur dann in eine *schwere Körperverletzung* rechtfertigend einwilligen kann, wenn dies „im Blick auf das wohlverstandene Interesse [der] Betroffenen als eine sinnvolle oder doch vertretbare Entscheidung anzuerkennen ist“.⁶ Daraus würde konsequenterweise folgen, dass eine Rechtfertigung von schweren Eingriffen wie Klitoridektomien des Typs Ib, von Exzision und (Re-)Infibulation nicht zulässig sein sollte. Die vorgeschlagene neue Strafnorm unterscheidet nun aber in Abs. 1 nicht mehr zwischen einfacher und schwerer Körperverletzung bei der FGM/C. Art. 122a Abs. 2 StGB eröffnet folglich hier, aufgrund seiner allgemeinen Formulierung und indem er sich auf Eingriffe nach Abs. 1 bezieht, die Möglichkeit der Einwilligung der erwachsenen Frau in alle FGM/C-Typen.

c. FGM/C- Eingriffe nicht mit Tattoos und Piercings vergleichbar

Für die Kommission ist entscheidend, dass die FGM/C-Eingriffe schwere Eingriffe in die körperliche Integrität darstellen, einen Frauen diskriminierenden Hintergrund haben und darauf abzielen, die Sexualität der Frau zu kontrollieren oder zu beschränken. In Bezug auf die medizinischen und psychosexuellen Folgen lassen sich FGM/C-Eingriffe nur beschränkt überhaupt mit den im Bericht genannten Tattoos oder Piercings vergleichen. Auch die gemeinsame Strategie der verschiedenen UNO-Organen von 2008 (*Interagency Statement FGM/C*) zielt darauf ab, FGM/C breit zu definieren: Ohne medizinische Indikation erforderten die weiblichen Genitalien, so das *Statement*, grundsätzlich keinerlei operative Interventionen oder Manipulationen. Wesentliches Leitkriterium für die Frage, ob es sich bei Eingriffen im Genitalbereich um FGM/C handle (oder um eine medizinisch indizierte oder leichte Manipulation wie Piercing), sei die Frage der Menschenrechtsverletzung, die Frage also, ob die Praktik mit dem Recht auf Gesundheit, dem Schutz der Integrität und dem Geschlechterdiskriminierungsverbot vereinbar sei. Um Unklarheiten und Schlupflöcher zu verhindern, sei es wichtig, von einer breiten Definition auszugehen.⁷ Die Einwilligung in eine Praktik zuzulassen, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und verschiedenen Menschenrechtsorganen der UNO als eine unmenschliche und grausame Menschenrechtsverletzung bezeichnet worden ist, die mit allen Mitteln zu bekämpfen sei, scheint deshalb mehr als fragwürdig. Entsprechend hat das Europäische Parlament in seinem Entwurf einer Resolution vom 16.02.2009 über die Bekämpfung der Genitalverstümmelung bei Frauen in der EU (2008/2071(INI), Ziff. 26) die Mitgliedstaaten aufgefordert, jegliche FGM/C „als Straftatbestand zu betrachten, unabhängig davon, ob irgendein Einverständnis der betroffenen Frau vorlag oder nicht“.

d. Freiwilligkeit einer Einwilligung und Druck durch das soziale Umfeld

In Rechtsgutachten wurde überdies darauf hingewiesen, dass die Freiwilligkeit bei FGM/C-Eingriffen zumindest angezweifelt werden darf, zumal – anders als bei Tattoos oder Piercings – die eindeutigen Erwartungen und der starke Druck durch die Familie der Frau und des sozialen Umfelds nicht unterschätzt werden dürfen. Dies gilt insbesondere bei sehr jungen, aber über 18jährigen Frauen, welche noch nicht verheiratet sind. Ein uneingeschränktes Verbot würde diese Frauen zweifellos besser vor entsprechenden Erwartungen ihres sozialen Umfeldes schützen, als wenn ihnen rechtlich die Option belassen wird, sich mit Erreichen der Volljährigkeit doch noch für einen Eingriff zu entscheiden.

Im Übrigen spricht Abs. 1 der Vorlage klar von der „Entfernung oder Verstümmelung weiblicher Genitalien“. Dies sollte ausreichend Raum für eine Interpretation lassen, welche die im Bericht erwähnten Genitaltattoos oder kleinere Piercings zulässt.

Die EKF beantragt, Abs. 2 zu streichen.

4. Strafrecht genügt nicht

Die Verbesserung der strafrechtlichen Gesetzgebung demonstriert eine klare Haltung des Staates gegenüber der menschenrechtsverletzenden Praxis. Das Strafrecht wird jedoch ohne ergänzende Massnahmen, die den Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinschaften angepasst sind, nur wenig ändern können.⁸

Wichtig ist zunächst, sicherzustellen, dass das Verbot in den betroffenen Bevölkerungskreisen auch wirklich bekannt ist. Einerseits braucht es kultursensitive Unterstützungsmassnahmen für die betroffenen Frauen und Mädchen, andererseits entsprechende Information und Weiterbildung für Angehörige von Behörden wie Lehrerinnen und Lehrer, Sozialdienste und Gesundheitspersonal⁹ sowie die enge Zusammenarbeit mit den Fach- und MigrantInnen-NGO's. Die Information über FGM/C und das Verbot in der Schweiz sollte ein integraler Bestandteil der Elternbildung und der Mütter- bzw. Elternberatungen werden. Die EKF ist der Ansicht, dass die Aktivitäten von Bund und Kantonen in diesen Bereichen erhöht werden sollten. Entsprechend fordert auch die begleitende Motion von Frau NR Roth Bernasconi, dass sich der Bund stärker als bisher engagiert und mehr Mittel für Prävention und Information eingesetzt werden.

5. Meldepflicht für Berufsheimnisträgerinnen und Berufsheimnisträger

Anders als die Amtsheimnisträgerinnen haben die Berufsheimnisträgerinnen wie z.B. Hausärztinnen oder Kinderärzte keine Meldepflicht, sondern lediglich ein Melderecht. Geht es um die Meldung einer Straftat, sind sie gemäss Art. 364 StGB von ihrem Berufsheimnis entbunden. Im Entwurf wird die Ansicht vertreten, dass die bestehenden Melderechte und Meldepflichten von Amtsheimnis- und BerufsheimnisträgerInnen ausreichend sind.

Die EKF ist davon nicht überzeugt. Bei weiblichen Genitalverstümmelungen handelt es sich um schwerwiegende Straftaten und vor allem um schwerwiegende Eingriffe in die körperliche Integrität. Aus der Perspektive eines konsequenten Opferschutzes und aus der Sicht von Präventionserfordernissen drängt sich eine Meldepflicht auf. Es kann nicht sein, dass die gesellschaftliche Verantwortung für eine angemessene Reaktion bei den Ärztinnen und Ärzten liegt.

¹ OHCHR/UNAIDS/UNDP/UNECA/UNESCO/UNFPA/UNHCR/UNICEF/UNIFEM/WHO, Interagency Statement: Eliminating Female Genital Mutilation, Geneva 2008.

² Art. 3, 19, 24 KRK, Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 12 UNO-Pakt I, Art. 3 EMRK, zur Frauenrechtskonvention siehe auch UNO-Frauenrechtsausschuss, Allgemeine Empfehlung No. 14 (FGM).

³ Vgl. Michael James Miller, UNICEF Innocenti Research Centre, Reaktionen auf die weibliche Genitalverstümmelung in Europa, in: UNICEF, Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz, 2004, S. 32ff.

⁴ Trechsel Stefan / Schlauri Regula, Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz, Rechtsgutachten im Auftrag von UNICEF Schweiz, 2004, S. 8ff.

⁵ Trechsel Stefan / Schlauri Regula, S. 14f.

⁶ Bericht, S. 5. unter Hinweis auf Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allg. Teil I: Die Straftat, 3. Aufl., Bern 2005, §10 N 17.

⁷ Trechsel Stefan / Schlauri Regula, S. 28.

⁸ UNICEF, Changing a Harmful Social Convention: Female Genital Mutilation/Cutting, UNICEF Innocenti Digest, Geneva 2005, S. 13ff.

⁹ Norwegen, Holland und Schweden haben Aktionspläne zur Umsetzung präventiver Massnahmen erarbeitet. In Schweden z.B. ist das Gesundheitspersonal aufgefordert, die Eltern auf FGM anzusprechen, wenn ein Mädchen geboren wird; sie haben die Eltern über die Gesundheitsfolgen von FGM und das strafrechtliche Verbot aufzuklären.