

Bericht des Bundesrates zuhanden den Eidgenössischen Räten in Erfüllung der Motion 09.4229 Andy Tschümperlin "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" vom 11. Dezember 2009, am 1. Juni 2010 überwiesen sowie des Postulats 12.3304 Bea Heim "Prävention der Zwangsverheiratung" vom 16. März 2012, am 15. Juni 2012 überwiesen

14. September 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Dezember 2009 hat Herr Nationalrat Andy Tschümperlin eine Motion eingereicht, welche den Bundesrat beauftragt: 1. eine Untersuchung durchzuführen, welche eine Übersicht über das Phänomen der Zwangsheirat und seine verschiedenen Ausprägungen in der Schweiz gibt sowie 2. ein auf der Untersuchung basierendes Programm «Bekämpfung Zwangsheirat» vorzulegen. Die Motion wurde am 1. Juni 2010 vom Ständerat überwiesen.

Am 16. März 2012 hat Frau Nationalrätin Bea Heim ein Postulat eingereicht, welches den Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob zum präventiven Schutz von Opfern von Zwangsheirat das Instrument der Schutzanweisung, wie es England kennt, eingeführt werden soll. Das Postulat wurde am 15. Juni 2012 vom Nationalrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen im Folgenden den Bericht. Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglicher Hochachtung.

14. September 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrats

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der Überweisung der Motion Tschümperlin "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" (09.4229) haben die Eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, aufgrund einer umfassenden Abklärung weiterführende Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten zu ergreifen, welche eine effektive Hilfe der betroffenen Personen vor Ort gewährleisten (Untersuchung, Programm Zwangsheirat). Mit der Überweisung des Postulats Heim "Prävention der Zwangsverheiratung" haben die Eidgenössischen Räte den Bundesrat zudem beauftragt zu prüfen, ob zum präventiven Schutz von Opfern von Zwangsheirat das Instrument der Schutzanweisung, wie es England kennt, eingeführt werden soll.

Zwangsheirat bedeutet eine Verletzung grundlegender Rechte des Individuums. Deshalb sieht es der Bundesrat als Aufgabe des Staats und der Gesellschaft an, gegen Zwangsheiraten vorzugehen. Der Bund hat bereits 2009 ein Modellvorhaben Zwangsheirat lanciert, um Instrumente und „good practices“ im Bereich Sensibilisierung zu entwickeln. Zudem schafft das im Entstehen begriffene Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten den Rahmen, dass Zwangsheiraten verhindert, Opfer wirksamer geschützt und Täter härter bestraft werden können. Die durch die Motion ausgelösten Arbeiten stellen eine Ergänzung und Fortsetzung der bisherigen Bemühungen des Bundes zur Bekämpfung von Zwangsheirat dar.

Die durch das Maison d'analyse des processus sociaux MAPS der Universität Neuenburg im Auftrag des Bundes erstellte Studie liefert wichtige Hintergrundinformationen, um das Phänomen Zwangsheirat künftig noch gezielter bekämpfen zu können. Die Studie beschreibt unterschiedliche Typen und Profile der von Zwangsheirat betroffenen Personen, wobei betont wird, dass die Fälle sehr heterogen seien und sich deshalb eine individuelle Beratung und Begleitung der betroffenen Personen aufdränge. Dabei bestätigt sich die Annahme, dass viele von Zwangsheirat Betroffene Migrationshintergrund haben. Das Phänomen ist aber nicht mit Kultur im eigentlichen Sinne zu erklären; es weist vielmehr wichtige Parallelen zu der Problematik der häuslichen Gewalt auf.

Obwohl quantitative Aussagen zu Zwangsheirat stets unter grosse Vorbehalte zu stellen sind, wird aufgrund der vorliegenden Erhebung deutlich, dass Zwangsheirat zwar kein Massenphänomen ist, aber dennoch in der Schweiz präsent ist. Die Untersuchung hat ergeben, dass im Zeitraum von zwei Jahren bei den verschiedenen Institutionen über 700 Fälle aktenkundig wurden, in welchen eine Person unter Zwang stand zu heiraten (Typ A) oder daran gehindert worden ist, eine Liebesbeziehung ihrer Wahl zu leben (Typ B). In wiederum gegen 700 Fällen wurden die Institutionen angegangen, weil eine Person unter Zwang stand, eine Ehe aufrecht zu erhalten (Typ C).

Der Bundesrat stellt aufgrund der laufenden Arbeiten sowie der bestehenden Erfahrungen und Erkenntnisse fest, dass im Bereich der Bekämpfung der Zwangsheirat zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Ab 2013 wird deshalb ein Programm Zwangsheirat gestartet. Dies soll gezielt dazu beizutragen, dass schweizweit innerhalb von fünf Jahren in allen Regionen funktionierende „Netzwerke gegen Zwangsheirat“ etabliert werden, die für die unterschiedlichen Typen möglicher Opfer und zwangsausübenden Personen Massnahmen im Bereich Prävention wie auch Begleitung/Beratung und Schutz anbieten sowie Schulungen für Berufsleute durchführen. Dafür sollen von Bundesseite unter dem Vorbehalt der Mitfinanzierung von Dritten insgesamt 2 Millionen eingesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage und Vorgehen	4
1.1 Motion Tschümperlin (09.4229) "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat"	4
1.2 Vorgehen	4
1.3 Aufbau des Berichts	5
2 Laufende Arbeiten im Bereich Zwangsheirat auf Bundesebene	5
2.1 Verwandte parlamentarische Vorstösse	5
2.2 Modellvorhaben Zwangsheirat	6
2.3 Laufende gesetzgeberische Massnahmen im Bereich Zwangsheirat	6
2.4 Laufende gesetzgeberische Massnahmen im Bereich Integration	7
3 Studie „Zwangsheiraten in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass	8
3.1 Ausgangslage	8
3.2 Zwangssituationen	9
3.2.1 Ausmass des Phänomens	9
3.2.2 Heterogenes Profil der von diesen Zwangssituationen betroffenen Personen	10
3.2.3 Zwangsheirat als Form von häuslicher Gewalt, verbunden mit transnationalen Aspekten	11
3.3 Probleme und Lücken hinsichtlich Prävention, Betreuung und Schutz	12
3.4 Empfehlungen der Studie „Zwangsheiraten“ in der Schweiz	13
4 Handlungsbedarf auf Bundesebene	14
4.1 Föderale Kompetenzordnung und Beitrag des Bundes	14
4.2 Zwangsheirat als Ausprägung der Häuslichen Gewalt	15
4.3 Bestehende Netzwerke	16
4.4 Fazit aus dem Status Quo: Nutzung bestehender Netzwerke und Stärkung der Koordination	18
5 Prüfung des Instruments der „Schutzanweisung“	18
5.1 Postulat Heim (12.3304) "Prävention der Zwangsverheiratung"	18
5.2 Die Schutzanweisung nach englischem Recht	19
5.3 Massnahmen nach schweizerischem Recht	19
5.4 Ergebnis	20
6 Programm „Bekämpfung Zwangsheirat“	20
6.1 Ziel des Programms	20
6.2 Organisation und Umsetzung des Programms	21
6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Programms	22
6.4 Fazit	22

1 Ausgangslage und Vorgehen

1.1 Motion Tschümperlin (09.4229) "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat"

Die Motion "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" (09.4229) wurde am 11. Dezember 2009 von Nationalrat Andy Tschümperlin (SP/SZ) eingereicht. Damit wurde der Bundesrat beauftragt, aufgrund einer umfassenden Abklärung weiterführende Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten zu ergreifen, welche eine effektive Hilfe der betroffenen Personen vor Ort gewährleisten (Untersuchung und Programm Bekämpfung Zwangsheirat).

In der Begründung wird ausgeführt, es sei aufbauend auf dem bundesrätlichen Bericht von 2007 betreffend die Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 05.3477 der SPK-N eine Untersuchung vorzunehmen, welche die Formen, das Ausmass, die Ursachen und die Verteilung von potenziell und effektiv betroffenen Personen im Bereich Zwangsheirat umfassend abklärt. Diese Untersuchung soll auch darlegen, wo und in welchem Umfang bereits Massnahmen gegen Zwangsheiraten bestehen, und aufzeigen, mit welchen gezielten weiterführenden Massnahmen in den Bereichen Prävention und Schutz diese gestärkt und ausgebaut werden können. Gestützt darauf soll ein Programm mit gezielten Massnahmen umgesetzt werden, welche auf eine behutsame und effektive Weise betroffenen Personen vor Ort unterstützen und schützen (Sensibilisierung, Anlaufstellen, Beratung und Schutz).

Der Bundesrat hat am 17. Februar 2010 mit Berufung auf die laufenden Aktivitäten in den Bereichen Prävention und Schutz, namentlich auf die durch das Bundesamt für Migration lancierten Modellvorhaben in diesem Bereich (siehe 2.2), die Motion zur Ablehnung empfohlen. Sie wurde jedoch am 3. März 2010 vom Nationalrat und am 1. Juni 2010 vom Ständerat angenommen.

1.2 Vorgehen

Mit der Erstellung des Berichts in Erfüllung der Motion Tschümperlin wurde das Bundesamt für Migration BFM beauftragt. Das BFM hat nach einem Einladungsverfahren Prof. Dr. Janine Dahinden vom Maison d'analyse des processus sociaux MAPS der Universität Neuenburg mandatiert, die gewünschte Untersuchung durchzuführen. Die aus der Untersuchung resultierenden Empfehlungen wurden am 23. Januar 2012 an einer Arbeitstagung zum Thema „Zwangsheirat“ mit rund 90 Fachleuten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie zahlreichen Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Migration, Integration, Gleichstellung/häusliche Gewalt, Opferschutz, Erziehung und Bildung diskutiert.

Neben Koordinationsgesprächen zwischen verschiedenen Bundesstellen (Bundesamt für Migration, Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann) und mit kantonalen Stellen befasste sich auch der Interdepartementale Ausschuss Integration mit der Thematik Zwangsheirat. Daraus resultierte das Programm, das mit Expertinnen aus den Pilotprojekten des Bundes diskutiert worden ist und mit diesem Bericht skizziert werden soll.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 informiert über verwandte parlamentarische Vorstösse und laufende Massnahmen zum Thema Zwangsheirat und im Bereich der Integrationspolitik.

Kapitel 3 enthält die wichtigsten Resultate der durch Maison d'analyse des processus sociaux MAPS, Universität Neuenburg, durchgeführten Untersuchung „Zwangsheiraten‘ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass“.

Kapitel 4 zeigt den vom Bundesrat festgestellten zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der Zwangsheirat auf.

In Kapitel 5 wird das Instrument der Schutzanweisung dargestellt und geprüft, ob die Schutzanweisung in der Schweiz einen Mehrwert in der Verhinderung von Zwangsheiraten bringen könnte.

Kapitel 6 skizziert das Programm, welches der Bund aufgrund der Ergebnisse der Studie lancieren wird.

2 Laufende Arbeiten im Bereich Zwangsheirat auf Bundesebene

2.1 Verwandte parlamentarische Vorstösse

Das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats „Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten“ (05.3477) beauftragte den Bundesrat zu prüfen, wie Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten von in der Schweiz wohnhaften Personen straf- und zivilrechtlich sanktioniert werden sollen. Im November 2007 verabschiedete der Bundesrat seinen Bericht in Erfüllung dieses Postulats.¹

Mit der modifizierten Motion Heberlein „Massnahmen gegen Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten“, (06.3658) wurde der Bundesrat beauftragt, unverzüglich alle notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen (Strafrecht, Zivilrecht, Ausländerrecht usw.) zu ergreifen und ein umfassendes Konzept zu erarbeiten, das geeignet ist, Zwangsheiraten zu verhindern, die Opfer wirksam zu unterstützen (Ausstiegshilfe, Identität usw.) und ihre Grundrechte zu schützen.

Die Motion Fetz (09.4229) wurde zurückgezogen. Sie ist mit der Motion Tschümperlin, welche den Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht beauftragt hat, identisch gewesen. Begründet wurde der Rückzug im Lichte der Zustimmung der Räte zur Motion Tschümperlin mit der Begründung, dass zunächst die Erfahrungen der laufenden Modellvorhaben des Bundesamts für Migration (siehe 2.2) zur Kenntnis genommen werden sollen, bevor weitere Massnahmen ergriffen werden.

¹ Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 05.3477 der SPK-N vom 9.9.2005:
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/zwangsheirat/ber-br-zwangsheiraten-d.pdf>

2.2 Modellvorhaben Zwangsheirat

Basierend auf seinem Informations- (Art. 56 AuG) und Koordinationsauftrag (Art. 57 AuG) organisierte das Bundesamt für Migration im Oktober 2008 erstmals eine Diskussions- und Informationsveranstaltung mit interessierten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen, die mit Betroffenen von Zwangsheirat in Kontakt kommen respektive in Kontakt kommen können. Aufgrund der Ergebnisse dieses ersten Runden Tisches sowie aufgrund der Empfehlungen der damaligen Eidgenössischen Ausländerkommission EKA (heute Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM) von 2007 lancierte das Bundesamt für Migration Anfang 2009 das vorerst bis Ende 2011 befristete Modellvorhaben „Sensibilisierung zu Zwangsheirat“. Dieses besteht aus vier Pilotprojekten, mit welchen „best practices“ zur Informationsvermittlung entwickelt werden sollen. Zielgruppen sind zum Einen Jugendliche der Migrationsbevölkerung und ihr familiäres Umfeld, zum Anderen Berufsleute, welche mit der Thematik Zwangsheirat konfrontiert werden können. Gab es bis anhin nur wenige Präventionsangebote, so sind durch das Modellvorhaben heute mehr Akteurinnen zu dieser Thematik tätig, und ein vielfältiges Informationsangebot ist entwickelt worden: Flyer in verschiedenen Sprachen in 13 Kantonen für Jugendliche, Eltern, Umfeld und Fachpersonen liegen vor; Bildungsangebote für verschiedene Zielgruppen sind vorhanden und werden genutzt; regionale Vernetzung wurden punktuell etabliert; Plakate, Filme, Tanzspektakel mit pädagogischen Begleitmaterialien etc. sensibilisieren zum Phänomen Zwangsheirat. Aus diesen Aktivitäten entwickelte sich eine Dynamik, indem von Dritten Materialien und „good practices“ übernommen wurden. Um den angestossenen Prozess weiter zu unterstützen, verlängerte das Bundesamt für Migration das Modellvorhaben um weitere zwei Jahre bis Ende 2013.

Das BFM hat gestützt auf Art. 55 AuG und Art. 13 der Integrationsverordnung (VIntA) im Rahmen eines so genannten Modellvorhabens die Projekte ausgeschrieben und unter Vorbehalt der Mitfinanzierung von Dritten bewilligt. In der Periode 2009 bis 2011 wurden von Seiten des Bundes Mittel in der Höhe von Fr. 620'876.- gesprochen. Für die Verlängerung der Projekte in den Jahren 2012 und 2013 wurden insgesamt Fr. 236'200.- bewilligt.

Die Website www.gegen-zwangsheirat.ch stellt das Modellvorhaben insgesamt und die verschiedenen Teilprojekte vor.

2.3 Laufende gesetzgeberische Massnahmen im Bereich Zwangsheirat

Die Eidgenössischen Räte haben am 15. Juni 2012 das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten verabschiedet. Die Referendumsfrist läuft bis zum 4. Oktober 2012².

Das Gesetz sieht Änderungen in sechs Spezialgesetzen vor:

Die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (ZGB) über das Verfahren zur Vorbereitung der Eheschliessung sollen um eine Vorschrift ergänzt werden, wonach das Zivilstandsamt prüft, ob Umstände vorliegen, die erkennen lassen, dass das Gesuch

² BBl 2012 5937

offensichtlich nicht dem freien Willen der Verlobten entspricht. Für den Fall, dass sie die Ausübung von Zwang feststellen, werden die Zivilstandsbehörden zur Strafanzeige verpflichtet. Des Weiteren werden die unbefristeten Eheungültigkeitsgründe um zwei Tatbestände erweitert: Eine Ehe soll einerseits für ungültig erklärt werden, wenn die Ehe nicht aus freiem Willen der Ehegatten geschlossen wurde, und andererseits, wenn einer der Ehegatten noch minderjährig ist. Die Geltendmachung der gesetzlichen Ungültigkeitsgründe durch die zuständige Behörde wird erleichtert: Ein neuer Passus in der betreffenden Bestimmung verpflichtet die Behörden des Bundes und der Kantone, die Anlass zur Annahme haben, dass eine ungültige Ehe vorliegt, diesen Umstand der für die Eheanfechtungsklage zuständigen Behörde zu melden, soweit dies mit ihren Aufgaben vereinbar ist. Die neuen Regeln gelten durch eine entsprechende Anpassung des Partnerschaftsgesetzes (PartG) auch für die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare.

Das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) wird um eine ausdrückliche Regelung der Eheungültigkeitserklärung ergänzt, um die Anwendung der neuen Eheungültigkeitsgründe im internationalen Verhältnis zu erleichtern. Die existierenden Bestimmungen dieses Gesetzes werden zudem dahin gehend abgeändert, dass Eheschliessungen in der Schweiz auch bei Ausländern nur noch unter den Voraussetzungen des schweizerischen Rechts zulässig sind. Eheschliessungen mit Minderjährigen sind damit nicht mehr möglich.

Auch der strafrechtliche Schutz wird verstärkt. Zwangsheiraten werden ausdrücklich unter Strafe gestellt. Wer jemanden durch Gewalt, Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, eine Ehe einzugehen oder eine Partnerschaft eintragen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Strafbare macht sich auch, wer die Tat im Ausland begeht.

Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie im Asylgesetz (AsylG) werden die Bestimmungen über den Nachzug eines ausländischen Ehegatten oder einer ausländischen Ehegattin ergänzt. Das Gesetz sieht vor, dass die Ausländerbehörden bei Verdacht auf Vorliegen eines Eheungültigkeitsgrundes im Sinne von Artikel 105 Ziffer 5 oder 6 ZGB der kantonalen Behörde, die nach Artikel 106 ZGB für die Erhebung einer Klage auf Ungültigkeit der Ehe zuständig ist, eine entsprechende Meldung machen. Das Verfahren um Bewilligung des Nachzugs muss dann für die Dauer des Gerichtsverfahrens sistiert werden. Zudem wird Art. 50 AuG (Auflösung der Familiengemeinschaft) dahingehend ergänzt, dass wichtige persönliche Gründe im Sinne des Artikels auch dann vorliegen können, wenn ein Ehegatte die Ehe nicht aus freiem Willen geschlossen hat.³

2.4 Laufende gesetzgeberische Massnahmen im Bereich Integration

Am 23. November 2011 präsentierte der Bundesrat einen Vorentwurf für die Änderung der integrationsrelevanten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁴. Nebst einer Revision der allgemeinen Bestimmungen und einer Umbenennung in Bundesgesetz über die

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20110018

⁴ SR 142.20

Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AuIG) sollen verschiedene Spezialgesetze mit integrationspezifischen Bestimmungen ergänzt werden.

Die neue Vorlage verfolgt in der Hauptsache folgende Ziele:

Verfestigung des Grundsatzes von Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit in der Integrationspolitik (Grundsatz des "Fördern und Fordern");

Normative Klärung der Integrationskriterien, welche bei ausländerrechtlichen Entscheidungen zu berücksichtigen sind;

Normative Verankerung von Bedingungen betreffend Integration in der Ausländergesetzgebung im Zusammenhang mit der Erteilung ausländerrechtlicher Bewilligungen;

Klärung der Anwendung von Integrationsvereinbarungen und Einführung der Integrationsempfehlung als neues integrationsrechtliches Element;

Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Integrationspolitik bei gleichzeitig enger Zusammenarbeit mit Gemeinden und nicht-staatlichen Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft;

Neuausrichtung der Integrationsförderung hin zu kantonalen Integrationsprogrammen sowie Anpassung der Finanzierungsbestimmungen zur Integrationsförderung des Bundes und damit verbundene Zusammenführung des Integrationskredites mit der Integrationspauschale;

Verstärkung des Informationsauftrags durch die Erstinformation aller Zuziehender und durch frühzeitige Vorkehrungen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf;

Einführung eines Beitrags der Arbeitgeber zur Integration der Arbeitnehmenden;

Verfestigung des Regelstrukturansatzes, wonach Integration in erster Linie in den wichtigen Lebensbereichen stattfinden soll, durch gezielte Ergänzungen der Spezialgesetze in Bundeszuständigkeit, namentlich der Berufsbildungs-, Sozialversicherungs- und Raumentwicklungsgesetzgebung.

Der Bundesrat hat im August 2012 von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis genommen und die weitere Ausrichtung des Entwurfs und der Botschaft beschlossen.⁵ Diese soll 2013 vom Bundesrat zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet werden.

3 Studie „Zwangsheiraten in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass“⁶

3.1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren hat sich in der Schweiz wie auch in anderen europäischen Ländern die Erkenntnis durchgesetzt, dass «Zwangsheiraten» ein drängendes gesellschaftliches Problem darstellen. Staatliche und nicht-staatliche Stellen haben gezielte Massnahmen zur Bekämpfung von solchen «Zwangsheiraten» ergriffen: In der

⁵http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-08-29.html

⁶ Anna Neubauer / Janine Dahinden (in Zusammenarbeit mit Pauline Breguet und Eric Cretaz): „Zwangsheiraten“ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass. Bern, Bundesamt für Migration 2012.

Schweiz wurde nicht nur ein Gesetzesentwurf gegen «Zwangsheiraten» ausgearbeitet, unterdessen entstanden auch zahlreiche Projekte, die grundsätzlich auf eine Prävention von «Zwangsheiraten» wie auf die Betreuung von betroffenen Personen abzielen. Festzuhalten ist allerdings, dass trotz der Aktualität und Mediensichtbarkeit des Themas noch immer wenig gesichertes empirisches Wissen zur Problematik existiert. Das Bundesamt für Migration erteilte deshalb gestützt auf die Motion von Andy Tschümperlin («Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat» vom 11.12.2009) zwei Sozialwissenschaftlerinnen der Universität Neuenburg – Prof. Dr. Janine Dahinden und Dr. Anna Neubauer – den Auftrag für eine Studie. Diese hatte zum Ziel, ebendieses Wissen, das für die Verwirklichung von effizienten Massnahmen unabdinglich ist, zu erbringen. Der Forschungsauftrag beinhaltet die Beantwortung von drei Fragen: Erstens, die Ursachen, die Formen und das Ausmass von «Zwangsheiraten» sowie das Profil der Opfer zu eruieren. Zweitens darzulegen, welche Massnahmen in den Bereichen Prävention, Betreuung und Schutz bereits bestehen resp. drittens, welche weiterführenden Massnahmen ins Auge zu fassen wären.

Angesichts der semantischen Bedeutungsvielfalt, die der Terminus in sich trägt, wurde «Zwangsheirat» in der Studie nach drei konkreten Situationstypen unterschieden, in denen Personen im Rahmen von Partnerschaft, Heirat oder Scheidung von ihrem Umfeld (Eltern, Verwandtschaft, zukünftige EhegattInnen, FreundInnen, usw.) unter Zwang oder Druck gesetzt werden.

Typ A: Eine Person steht unter Zwang oder Druck, eine Heirat zu akzeptieren, die sie nicht will.

Typ B: Eine Person kommt unter Zwang resp. Druck, auf eine Liebesbeziehung ihrer Wahl zu verzichten.

Typ C: Die Person wird unter Zwang oder Druck gesetzt, damit sie darauf verzichtet, eine Scheidung einzureichen. Die Heirat kann freiwillig oder unfreiwillig geschlossen worden sein.

Um die Forschungsziele zu erreichen, wurde ein methodisches Vorgehen gewählt, das quantitative und qualitative Erhebungsmethoden kombinierte, wobei das Phänomen aus der Perspektive von ExpertInnen in Beobachtungssituationen erhoben wurde. Drei verschiedene Methoden kamen zum Einsatz: Erstens richtete sich eine Online-Befragung an Fachpersonen aus Institutionen und Organisationen, die mit Personen in Kontakt sind, die von solchen Zwangssituationen betroffen sind. An dieser Befragung nahmen 229 Institutionen teil. Zweitens wurden Interviews mit sechs ausgewählten ExpertInnen sowie drittens, zwei Fokusgruppengespräche mit den Verantwortlichen der Pilotprojekte zur Bekämpfung von «Zwangsheiraten» durchgeführt.

3.2 Zwangssituationen

3.2.1 Ausmass des Phänomens

Aus methodologischen Gründen ist es gemäss der Studie schwierig, wenn nicht gar unmöglich, das Phänomen der «Zwangsheiraten» präzise zu beziffern (subjektive Einschätzungen von Zwang, Betroffene als «hidden Population», Problem der Dunkelziffer, fehlende Grundgesamtheit und damit keine statistische Repräsentativität was die befragten Institutionen betrifft, usw.). Aus diesem Grunde sind die an dieser

Stelle vorgelegten Daten mit äusserster Vorsicht zu behandeln und im Sinne einer Schätzung zu verstehen. Schätzprobleme bereitet der Sachverhalt, dass die gleichen Fälle häufig von mehreren Institutionen behandelt werden. Dies trifft gemäss der Befragung im Rahmen der Studie in rund der Hälfte der Fälle zu. Die Resultate der Studie berücksichtigen dies. Bei den Angaben zur Anzahl der Fälle wurden potenzielle Doppelspurigkeiten bereits eliminiert. Gemäss dieser Berechnung waren die befragten Institutionen (n=229) während der letzten zwei Jahre mit 348 Fällen des Typs A, 384 Fällen des Typs B und 659 Fällen des Typs C konfrontiert. Ersichtlich wird, dass Typ C bei Weitem am häufigsten vorkommt – also Fälle von Personen, die unter Zwang stehen, verheiratet zu bleiben. Sie stellen fast die Hälfte aller Fälle dar, mit denen die Institutionen während der letzten zwei Jahre zu tun hatten.

3.2.2 Heterogenes Profil der von diesen Zwangssituationen betroffenen Personen

Das sozioökonomische Profil der Personen, die bei den Institutionen Hilfe suchen, gestaltet sich wie die Resultate der Studie zeigen sehr unterschiedlich. Es gibt keinen Idealtypus einer jungen Frau (oder eines jungen Mannes), der besonders von diesem Phänomen betroffen wäre. Im Gegenteil, die Institutionen haben es mit einem sehr breiten Spektrum von Personenprofilen zu tun.

Das sozioökonomische Profil der vom Typ A betroffenen Personen (die unter Zwang stehen zu heiraten) lässt sich «idealtypisch» folgendermassen beschreiben: Es handelt sich hauptsächlich um junge Frauen zwischen 18-25 Jahren, zu 81% Ausländerinnen. Über ein Drittel ist in der Schweiz geboren, und die Mehrheit verfügt über eine Niederlassungsbewilligung (C). Es finden sich vor allem Personen aus den Balkanländern, der Türkei und Sri Lanka darunter. Diese Personen, die auf den Institutionen Unterstützung suchten, sind weitgehend gut im Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem integriert.

Bei den Personen, die daran gehindert werden, eine Liebesbeziehung ihrer Wahl zu leben (Typ B), präsentiert sich das Profil folgendermassen: Es sind ebenfalls mehrheitlich junge Frauen, im Alter zwischen 18-25 Jahre. 69% sind Ausländerinnen, die Hälfte ist in der Schweiz geboren, und über die Hälfte verfügt über eine Niederlassungsbewilligung. Es handelt sich ebenso mehrheitlich um Personen, die aus den Balkanländern, der Türkei oder Sri Lanka stammen, aber man findet hier auch eingebürgerte und gebürtige SchweizerInnen. Gleich wie beim Typ A sind auch diese Betroffenen mehrheitlich gut im Arbeitsmarkt integriert oder absolvieren eine Ausbildung.

Das Profil der Personen, die sich in Zwangssituationen des Typs C befinden, unterscheidet sich von den anderen zwei Typen und ist gleichzeitig vielfältiger: Hier sind die Frauen älter (mehrheitlich über 25 Jahre), grösstenteils im Ausland geboren, und sie verfügen weniger häufig über die Schweizer Staatsbürgerschaft (80% AusländerInnen). Über die Hälfte dieser Personen besitzt lediglich eine Aufenthaltsbewilligung B oder N/F, und ihre Situation ist daher deutlich prekärer. Sie kommen vor allem aus den Balkanländern, aus der Türkei und aus Sri Lanka, aber auch aus Südamerika und anderen Ländern. Diese Frauen sind nur teilweise in den Arbeitsmarkt integriert, sie sind weniger gut ausgebildet, und die Hälfte befindet sich in einer Situation wirtschaftlicher Abhängigkeit.

3.2.3 Zwangsheirat als Form von häuslicher Gewalt, verbunden mit transnationalen Aspekten

Die Resultate der Studie weisen darauf hin, dass es sich bei Zwangssituationen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Heirat und Scheidung um eine Form von häuslicher Gewalt handelt, bei der migrationspezifische und transnationalen Aspekte eine bedeutende Rolle spielen können.

Das Phänomen charakterisiert sich durch einen hohen Grad unterschiedlicher Gewaltformen. Psychische Gewalt ist in der Mehrheit der erhobenen Zwangssituationen präsent, und zwar bei allen Typen (in 88-95% der Fälle, je nach Typ). Personen, die dazu gezwungen werden, verheiratet zu bleiben (Typ C), sind am häufigsten physischer Gewalt (57%) und sexueller Gewalt (29%) ausgesetzt (letztere ist quasi inexistent bei den zwei anderen Typen). Zwangssituationen des Typs C sind also nicht nur zahlenmässig am bedeutendsten, hier ist auch physische Gewalt am häufigsten. Kommt hinzu, dass bei Typ C Betroffene am spätesten mit den Institutionen Kontakt aufnehmen, nämlich meist erst dann, wenn der Konflikt bereits einen hohen Gewaltgrad miteinschliesst.

Der Zwang und die Gewalt werden – in allen drei Falltypen – in erster Linie von einem oder mehreren Akteuren des familiären Umfelds ausgeübt. Diese Konstellation führt dazu, dass betroffene Personen häufig mit einem Loyalitäts- und Ambivalenzkonflikt zu kämpfen haben – vergleichbar mit Situationen, wie sie Fachpersonen aus dem Bereich der häuslichen Gewalt kennen.

Gemäss der Studie präsentiert sich die Situation wie folgt:

Familienmitglieder üben Zwang oder Gewalt auf Angehörige aus weil sie möchten, 1. dass sich diese mit einer Person der gleichen ethnischen, nationalen oder religiösen Herkunft verheiraten oder 2. dass sie darauf verzichten, mit einer Person zu verkehren, die eine andere Herkunft hat oder 3. dass sie ihr Scheidungsprojekt aufgibt. Man stellt jedoch auch fest, dass die Situationen häufig komplexer sind, weil verschiedene Elemente ineinander übergreifen, so dass sie schliesslich in Zwangssituationen münden. Migrationsbedingte biographische Unterschiede zwischen den Generationen sowie migrationspolitische Aspekte stehen ebenfalls hinter diesen Zwangssituationen. Erstens möchten die Eltern die jungen Menschen beschützen, indem sie diese innerhalb der ethnischen, nationalen, sprachlichen oder religiösen Gemeinschaft behalten, was in ihren Augen und ihren Biographien entsprechend Sicherheit und Garantie für eine gute und dauerhafte Ehe ist. Die hier aufgewachsenen Kinder, deren Lebenserfahrungen sich stark von denjenigen ihrer Eltern unterscheiden, haben jedoch andere Auffassungen von Liebesbeziehungen und von der Wahl eines Partners, und es kommt zu einem Generationenkonflikt. Zweitens sind diese vom familiären Umfeld ausgehenden Zwänge ebenfalls als Reaktion auf Einwanderungshürden für gewisse Migrantengruppen wie auch auf den aktuellen Kontext globaler sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten zu verstehen. Unter solchen Bedingungen wird eine Heirat manchmal direkt an die Frage des Aufenthaltsstatus und an transnationale Loyalitäten gekoppelt. Die Untersuchung ergibt, dass eine transnationale Heirat eine Migrationsstrategie bedeuten kann, weil sie die Möglichkeit für soziale Mobilität bietet. Sie kann dabei auch die Funktion einer Solidaritätsgeste gegenüber Personen erfüllen, die im Heimatland geblieben sind und unter schwierigen politischen, sozialen oder ökonomischen Bedingungen leben. Bei den Fällen des Typs A zeigen die Resultate, dass gewisse Personen unter Zwang kommen sich zu verheiraten, damit ihr künftiger Ehegatte/ihre künftige

Ehegattin eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Bei 77% der Fälle vom Typ A und bei 45% der Fälle vom Typ C handelt es sich um (potentielle, zukünftige) transnationale Heiraten. Die transnationale Dimension dieser Bindungen kann zusätzlich zu Asymmetrien innerhalb der Paare führen, die die Machtbeziehungen komplexer gestalten und die existierenden Zwänge und Gewaltformen ebenfalls auf verschiedene Art und Weise beeinflussen können.⁷

Insbesondere beim Typ C wird ersichtlich, dass gesetzliche und administrative Bestimmungen eng an die Zwänge und Gewaltformen aus dem Familienkreis verknüpft sind und diese gar verstärken können. Die Modalitäten einer zivilstandabhängigen Aufenthaltsbewilligung führen zu einem Verbleib bei einem gewalttätigen Ehegatten und die Angst, die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, hindert Frauen, sich scheiden zu lassen. Eine Gewaltform kann daher abwechselnd Ursache oder Resultat sein oder parallel zu anderen Gewaltformen hinzukommen und zwar so, dass es illusorisch ist, eine dieser Gewaltformen getrennt von der anderen behandeln zu wollen.

3.3 Probleme und Lücken hinsichtlich Prävention, Betreuung und Schutz

Die Resultate zeigen, dass eine breite Palette verschiedener Institutionen mit Beratung suchenden Personen in Zwangssituationen zu tun hat. Gemäss Neubauer/Dahinden stellt sich die Frage, ob die Fachpersonen in diesen Institutionen angesichts der Komplexität der Problematik auch über die entsprechenden Kompetenzen verfügen, diese Fälle effizient zu behandeln. Denn oft handelt es sich um Institutionen, die nicht damit beauftragt sind, sich um Zwangssituationen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Heirat oder Ehe zu kümmern, und solche Fälle eigentlich nicht zu ihrem Leistungs-, Aufgaben- oder Kompetenzauftrag gehören. Dies gilt vor allem für Vereine, NGOs und im Migrationsbereich aktive Stiftungen, aber auch für die Berufsschulen. Die Analysen zeigen ausserdem, dass fast alle Institutionen mit Fällen von unterschiedlichem Gewaltniveau konfrontiert sind, die verschiedene Interventionsarten erfordern und die meist nicht alle innerhalb der gleichen Institution geleistet werden können. Die Schwierigkeiten, mit denen gewisse Institutionen konfrontiert sind, spiegeln sich in der Tatsache wider, dass sich die Hälfte der Fachpersonen, die den Fragebogen beantwortet hat, sich bei solchen Zwangssituationen als mehr oder weniger macht- respektive hilflos sieht. Die folgenden Bereiche stellen besondere Herausforderungen dar:

Betroffene Personen befinden sich meistens in einem Loyalitätskonflikt gegenüber den UrheberInnen des Zwangs, was die Behandlung dieser Fälle nicht nur schwierig, sondern auch langwierig gestaltet und eine der grössten Herausforderungen für eine adäquate Betreuung der Opfer darstellt. Denn häufig schlagen Betroffene weitere Massnahmen aus, weil sie einen Abbruch der Familienbeziehungen fürchten.

⁷ Zum Typ A würden auch die seltenen, in der Studie nicht erwähnten Konstellationen, bei denen die Umstände der Zwangsheirat gleichzeitig eine Form von Menschenhandel nach Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) darstellen. Die erzwungene Heirat mit Männern aus dem Umfeld der Täterschaft stellt in solchen Fällen ein Mittel zur Beherrschung der in die Schweiz verbrachten Frauen dar, wodurch diese einfacher der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft zugeführt werden können.

Eine effiziente Betreuung wird durch nur suboptimal funktionierende Kooperationsnetzwerke und Interventionsketten zwischen den Institutionen verhindert. Eine solche Vernetzung zwischen den Institutionen ist für eine effiziente Betreuung von Betroffenen unerlässlich, da die Situationen sehr komplex sind. Es kommt selten vor, dass eine einzige Institution über die Kompetenzen verfügt, um mit allen Aspekten eines Falles umzugehen.

In diesen Interventionsketten sind verschiedene Lücken auszumachen, etwa in Bezug auf die Betreuung der unterschiedlichen Typen der von Zwangsheirat betroffenen Personen (Typ A, B, C). Lücken bestehen ebenfalls was spezifische Massnahmen für Minderjährige, Männer und die Arbeit mit den Urhebern von Gewalt betrifft.

Eine weitere Herausforderung besteht im Finden des Gleichgewichts, wenn anhand einer Konfliktmediation versucht wird, einen Dialog mit den Mitgliedern der im Konflikt stehenden Familie herzustellen (und damit einen Bruch mit den Familienbeziehungen zu verhindern) und dabei gleichzeitig der Schutz des Opfers zu gewährleisten ist.

Beim Opferschutz ist das Unterbringungsangebot ungenügend und nicht immer angepasst, insbesondere wenn eine langfristige Betreuung notwendig ist

Schliesslich stellen die Probleme des zivilstandabhängigen Aufenthaltsrechts, was vor allem die Frauen in der Situation vom Typ C betrifft, eine der grössten Herausforderungen für eine adäquate Betreuung dar.

3.4 Empfehlungen der Studie „Zwangsheiraten“ in der Schweiz

Ausgehend von den im Rahmen der vorliegenden Studie gewonnen Erkenntnissen formuliert die Studie Empfehlungen für eine effiziente Betreuung der Personen, die mit Zwangssituationen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Heirat oder Scheidung konfrontiert sind.

1. Die Resultate legen eine strategische Neuorientierung nahe: Statt wie bislang «Zwangsheirat» als Spezifität des Migrationsbereiches zu behandeln und entsprechende Massnahmen zu suchen, wäre es sinnvoller, Zwangssituationen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Ehe und Scheidung als Form häuslicher Gewalt anzugehen und damit unter dem Gesichtspunkt einer Geschlechterproblematik allfällige Massnahmen in die vorhandenen Regelstrukturen zu integrieren – Diese Themen sind auch unter SchweizerInnen wohlbekannt und in den letzten Jahren wurden in der ganzen Schweiz auf unterschiedlichen Ebenen mehrere Strategien hierfür umgesetzt.

2. Die Thematik der «Zwangsheirat» ist in die Netzwerke, Institutionen und Kompetenzen aus dem Bereich der häuslichen Gewalt und der Gleichstellung zu integrieren, während gleichzeitig eine Kooperation dieser Netzwerke mit SpezialistInnen und Institutionen aus dem Migrationsbereich zu fördern ist. Pro Kanton/Stadt wäre ausserdem eine Institution zu definieren, die die Rolle einer Koordinationsinstanz übernehmen und die Interventionsketten zwischen den in diesem Bereich aktiven Institutionen klären würde. Gleiches bietet sich für die nationale Ebene an.

3. Spezifische Massnahmen sind notwendig, um den betroffenen Personen zu mehr Autonomie zu verhelfen und somit deren Loyalitätskonflikt gegenüber den UrhebernInnen von Gewalt abzuschwächen. Notunterbringungsangebote sind zu verstärken, langfristige Möglichkeiten zur Unterbringung und zur psychosozialen Nachbetreu-

ung einzurichten. Insbesondere sind Massnahmen auch einzuführen, die die wirtschaftliche Autonomie der Opfer verbessern können, da solche diesem Loyalitätskonflikt entgegenwirken.

4. Die unterschiedlichen Profile der Personen, die von Zwangssituationen des Typs A und B einerseits und des Typs C andererseits betroffen sind, sprechen für differenzierte Massnahmen je nach Situationstyp. Eine Prävention kann bei den Fällen A und B über die Schulen, die Lehrstellen oder andere Institutionen im Zusammenhang mit der Ausbildung stattfinden. Beim Typ C ist die Situation komplexer und verlangt spezifische Massnahmen, vor allem niederschwellige Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote. Die dringendste Massnahme besteht beim Typ C aber weiterhin darin, dass auf politischer Ebene über den Zusammenhang zwischen häuslicher Gewalt und einer zivilstandabhängigen Aufenthaltsbewilligung reflektiert wird. Es soll verhindert werden, dass gesetzgeberische Vorgaben häuslicher Gewalt und Zwangsehen Vorschub leisten.

5. Für drei besondere Zielgruppen gilt es spezifische Massnahmen zu erarbeiten, da hier relevante Lücken bestehen. Dies betrifft Minderjährige, Männer und UrheberInnen von Gewalt.

6. Angesichts des Sachverhalts, dass zahlreiche Institutionen mit der Thematik konfrontiert sind, die manchmal weder den Auftrag noch die Kompetenzen haben, um die Thematik angemessen zu behandeln, gilt es die Kompetenzen der Fachpersonen zu verbessern. Eine Sensibilisierung der vom Thema betroffenen Fachpersonen für die Thematiken der Gleichberechtigung und der häuslichen Gewalt ist hier ebenso notwendig wie Wissensvermittlung über migrationsspezifische Aspekte. Aber auch eine Klärung der Kooperationsabläufe kann der Ratlosigkeit der Fachpersonen entgegenwirken.

7. Es drängt sich auf, allfälligen transnationalen Aspekten der Zwangssituationen systematisch Rechnung tragen. Bezüglich der transnationalen Paare (bei welchen einer der Ehegatten durch Heirat in die Schweiz gekommen ist) muss insbesondere den Dynamiken und den komplexen Einflüssen auf die Machtbeziehungen bei der Suche nach geeigneten Lösungen Rechnung getragen werden.

8. Schliesslich empfehlen sich zusätzliche Forschungen, um die bedeutenden Lücken zu schliessen, die nach wie vor ein vollumfängliches Verständnis des Phänomens verhindern. Neue Wege bieten hier der vorgeschlagenen Perspektivenwechsel, der den Akzent auf einen genderspezifischen Ansatz legt und das Thema in die breitere Thematik der häuslichen Gewalt miteinbezieht.

4 Handlungsbedarf auf Bundesebene

4.1 Föderale Kompetenzordnung und Beitrag des Bundes

Bislang engagiert sich der Bund explizit mit Zwangsheirat wie erwähnt schwerge-
wichtig im Bereich der Prävention/Sensibilisierung (siehe 2.2) sowie im Bereich der
Gesetzgebung (siehe 2.3). Die Erfahrungen mit den vom Bund lancierten Modell-
vorhaben machen aber auch deutlich, dass Informations- und Sensibilisierungsange-
bote nur Sinn machen, wenn in den Regionen adäquate Angebote zur Unterstützung
und zum Schutz für die Betroffenen vorhanden sind. Das heisst, die Kompetenzen,
Zuständigkeiten und Abläufe möglicher involvierter Stellen müssen geklärt sowie
das entsprechende Wissen vorhanden sein. Aufgrund der föderalistischen Kompe-

tenzenteilung ist es dem Bund nicht möglich, direkt für flächendeckende Angebote etwa im Bereich der Unterbringung oder Sensibilisierung innerhalb gewisser Regelstrukturen wie zum Beispiel Schulen zu sorgen. Auch der Schutz gefährdeter Personen ausserhalb des Kontexts eines Strafverfahrens fällt in die Zuständigkeit der Kantone.

Vor dem Hintergrund dieser föderalen Ordnung will der Bundesrat mit der Lancierung eines Programms „Bekämpfung Zwangsheirat“ zum Aufbau und die Verstärkung von wirksamen Angeboten in den Regionen beitragen. Das Programm wird in der Form einer Ausschreibung umgesetzt, wobei die Kantone, Gemeinden und Dritte eingeladen werden, konkrete Projekte vor Ort zu entwickeln, mitzufinanzieren und auf geeignete Weise umzusetzen.

Die Etablierung und Umsetzung adäquater Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheirat werden dadurch erschwert, dass kaum verlässliche Daten zum Ausmass des Phänomens bestehen. Der Bund kann die Kantone auch dahingehend unterstützen, dass er – ergänzend zu der nun vorliegenden aussagekräftigen Momentaufnahme – prüft, ob ein Monitoring Zwangsheirat eingerichtet werden kann, welches die Entwicklung des Phänomens Zwangsheirat über die Zeit ermöglicht.

4.2 Zwangsheirat als Ausprägung der häuslichen Gewalt

Obwohl der Migrationskontext bei allen drei Typen Zwangsheirat eine offensichtlich zentrale Rolle spielt, soll die Zwangssituation nicht nur im Zusammenhang mit Integration/Migration angegangen werden, sondern verstärkt auch unter dem Gesichtspunkt geschlechtlicher Machtbeziehungen und als Form häuslicher Gewalt.

Diese Erkenntnis entspricht den bundesrätlichen Berichten und Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen, die der Bundesrat im Jahre 2009 festgehalten hat.⁸ Ein Programm „Bekämpfung Zwangsheirat“ soll demnach stärker als bisher die Kooperation zwischen den Bereichen Migration/Integration sowie Gleichstellung/häusliche Gewalt anstreben. Migrationsspezifische Aspekte müssen Eingang finden in die existierenden Politiken, Netzwerke und Praktiken im Bereich Gleichstellung/häusliche Gewalt; Gleichstellung/Bekämpfung häusliche Gewalt müssen in den Arbeiten im Bereich Migration/Integration enthalten sein.

Ein Beispiel dafür, wie dies heute bereits umgesetzt wird, stellt die durch EBG und BFM im Juni 2012 gemeinsam durchgeführte Fachkonferenz „Häusliche Gewalt“ dar, die sich an Mitarbeitende der Migrationsbehörden sowie Fachleute aus dem Bereich häusliche Gewalt richtete. Aufhänger dieser Tagung war die Anwendung von Art. 50 AuG, der – wie erwähnt (siehe 2.2) – im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen gegen Zwangsheiraten ergänzt werden soll. In diesem Artikel steht Typ C (Personen, die bereits verheiratet sind) im Fokus. Die verstärkte Arbeit für und mit dieser Gruppe ist zentral, zumal die in Zwangsehen lebenden Personen oftmals Eltern sein dürften und der Integrationsprozess der Kinder behindert wird, wenn ein Elternteil sich nicht autonom und selbstständig in der Gesellschaft bewegen kann und selber unter emotionalem Druck steht.

Weitere Beispiele für die Verknüpfung der Bereich Migration/Integration sowie Gleichstellung/häusliche Gewalt finden sich in der Erstinformation/Information von Migrantinnen und Migranten⁹, die dazu genutzt wird, um über Grundrechte aufzu-

⁸ Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005) vom 13. Mai 2009

⁹ siehe etwa die Publikation des BFM 2011: „Willkommen in der Schweiz“

klären. Generell dient die Integrationspolitik indirekt der Verhinderung von Zwangsheiraten: Da gemäss Art. 53 Abs. 4 AuG namentlich Frauen, Kinder und Jugendliche in Bereichen wie Spracherwerb, Bildung, Arbeitstätigkeit unterstützt werden, wird die Autonomie von (potenziell) von Zwangsheirat Betroffenen gestärkt.

4.3 Bestehende Netzwerke

Die bei Bund, Kantonen und Regionen bestehenden Massnahmen, Strukturen und Netzwerke aus den Bereichen Integration und häusliche Gewalt präsentieren sich aus heutiger Sicht wie folgt:

Integrationsförderung: Das Bundesamt für Migration BFM im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD ist gestützt auf Art. 53 und 57 AuG mit der Koordination der integrationsrelevanten Massnahmen auf Bundesebene zuständig. Kantone und Städte haben aufgrund von Art. 57 Abs. 3 AuG *Integrationsfachstellen* eingerichtet, die Koordinations-, Beratungs-, Informations- und Förderaufgaben wahrnehmen. Sie organisieren sich in der Konferenz der kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten KID.

Die Konferenz der Kantonsregierungen und der Bundesrat haben sich am 30. September 2011 respektive am 23. November 2011 auf die Grundlagen für die spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen geeinigt. Im gemeinsamen Grundlagenpapier wird festgehalten, dass Bund und Kantone die spezifische Integrationsförderung ab 2014 im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen KIP regeln, die aus den drei Pfeilern „Information und Beratung“, „Bildung und Arbeit“ sowie „Verständigung und gesellschaftliche Integration“ bestehen. Darin können Massnahmen zur Bekämpfung der Zwangsheirat aufgenommen werden, sofern die Kantone aufgrund ihrer Bedürfnisabklärung und der Zusammensetzung ihrer Bevölkerung entsprechende Schwerpunkte setzen wollen. Das Thema Zwangsheirat ist dabei nicht ausdrücklich als Förderbereich vorgesehen. Die Integrationsfachstellen sind aufgefordert, im Hinblick auf die Erarbeitung und Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms eine intensive Vernetzungsarbeit zu leisten. Dabei bildet die Koordination mit den für Integration relevanten Regelstrukturen (z.B. Schulen, Institutionen des Gesundheits- oder Bildungswesens) den Schwerpunkt. Die primären staatlichen Partner der Integrationsdelegierten sind somit nicht identisch mit den Stellen, welche gemäss der Studie in erster Linie mit von Zwangsheirat Betroffenen in Kontakt kommen (können). Die Kontakte der Integrationsfachstellen und der Kompetenzzentren Integration werden hingegen relevant, wenn es darum geht, Informationen und Sensibilisierungsmaterial unter die migrantische Bevölkerung zu bringen.¹⁰

Häusliche Gewalt: Innerhalb des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG im Eidgenössischen Departements des Innern EDI wurde 2003 der Fachbereich häusliche Gewalt geschaffen. Dieser konzentriert sich auf die Gewalt in Paarbeziehungen und Trennungssituationen.

¹⁰ Siehe dazu: Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010, Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik vom 29. Juni 2009; Grundlagenpapier der Konferenz „Spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe von Bund – Kantone vom 23. November 2011.

Die Kantone haben unterschiedliche Koordinations- und Kooperationsmodelle. In verschiedenen Kantonen gibt es Interventionsstellen, Fachstellen oder Delegierte für häusliche Gewalt, die eine Koordinationsfunktion übernehmen. In unterschiedlichem Mass kommt ihnen auch eine Informations-, Sensibilisierungs- und Weiterbildungsfunktion zu. Daneben bestehen ständige Kommissionen und runde Tische zur Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteure (Polizei, Justiz, Beratungsstellen etc.). Die Interventions- und Fachstellen sind in der Konferenz der Kantonalen Interventionsstellen, Interventionsprojekte und Fachstellen häusliche Gewalt (KIFS) und der Conférence latine contre la violence domestique (CL) zusammengeschlossen. In der Zentralschweiz erfolgt eine Koordination und Kooperation von Massnahmen durch die Zentralschweizer Fachgruppe häusliche Gewalt. Daneben gibt es auf interkantonaler und nationaler Ebene bereichsspezifische Vernetzungsstrukturen (Konferenzen der Opferhilfestellen, Dachorganisation Frauenhäuser, Fachverband Gewaltberatung Schweiz).

In dem durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG 2009 herausgegebenen Bericht „Gewalt in Paarbeziehungen“ werden die rechtlichen und strukturellen Massnahmen in den Kantonen ausführlich dargestellt. Neben den erwähnten Koordinationsstellen sind auch die in allen Kantonen aufgrund des 1993 erlassenen Opferhilfegesetzes (OHG) eingerichteten Anlauf- und Beratungsstellen für Personen, die Opfer von Gewalttaten werden, relevant.¹¹ Auf nationaler Ebene fördert die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) (ständige Fachkommission der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK) die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wie zwischen Bund und Kantonen und garantiert den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Entschädigungsstellen, den Opferhilfe-Beratungsstellen, dem Bundesamt für Justiz und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Ebenso müssen die Strukturen für Gewalt ausübende Personen (Fachverband, Beratungsstellen, Lernprogramme) mit einbezogen werden. Diese sind allerdings nicht flächendeckend vorhanden.¹²

Die im Bereich häusliche Gewalt existierenden Netzwerke entsprechen weitgehend den Stellen, die mit Betroffenen von Zwangsheirat konfrontiert sein können und gemäss Studie auch Unterstützung erhalten sollten, um sich stärker in diesem Bereich zu vernetzen. Der Bund hat allerdings im Bereich häusliche Gewalt/Gewaltbekämpfung keine Weisungsbefugnis auf die Helferstrukturen und ihre Koordinationsorgane.

Auf Bundesebene ist das Thema Zwangsheirat zurzeit namentlich im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angegliedert. Die laufenden gesetzgeberischen Massnahmen werden vom Bundesamt für Justiz begleitet; konkrete Massnahmen aus dem Bereich Koordination und Information wurden im Bundesamt für Migration (Abteilung Integration) initiiert. Dafür werden bislang im BFM rund 10 Stellenprozent eingesetzt.

¹¹ Siehe dazu www.opferhilfe-schweiz.ch

¹² Siehe Therese Egger, Marianne Schär: Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen, Bern, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, insbesondere Anhang I.

Die vom Bund lancierten Modellvorhaben (siehe 2.2) werden in den Regionen teilweise durch die Integrationsfachstellen oder Ausländerdienste (wie in der Romandie, in den Kantonen BS/BL) oder durch die Fachstellen der Gleichstellung/häusliche Gewalt (Pilotprojekt Kanton Zürich/Kanton Luzern) durchgeführt.

4.4 Fazit aus dem Status Quo: Nutzung bestehender Netzwerke und Stärkung der Koordination

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nicht in erster Linie neue Strukturen geschaffen werden, sondern wo immer möglich bestehende Netzwerke genutzt und die Kooperation zwischen den Bereichen Migration/Integration und Gleichstellung/häusliche Gewalt intensiviert werden sollen. Um neben Prävention und Beratung auch die Komponente Schutz zu stärken, sind die Strukturen der Opferhilfe mit einzubeziehen. Notwendig erscheint, dass bestehende Institutionen explizit mit der Koordination der Aktivitäten zur Bekämpfung von Zwangsheirat beauftragt werden (siehe 6. Programm).

Durch die vorerst für die Laufzeit des Programms festgelegte Mandatierung des BFM als nationale Koordinationsinstanz sowie durch designierte Koordinationsstellen in allen Kantonen und grösseren Städten können die verschiedenen laufenden regionalen Aktivitäten besser aufeinander abgestimmt, die Netzwerke, Strukturen und Massnahmen¹³ geklärt und Angebotslücken identifiziert werden.

Eine national einheitliche Regelung, welche Stellen bei Thema Zwangsheirat den Lead übernehmen sollen, ist aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in den jeweiligen Kantonen und Regionen nicht anzustreben. Einzelne Kantone und Städte haben die Klärung, welche Stellen Beratung oder Schutz bei (drohender) Zwangsheirat bieten können, bereits gemacht¹⁴, oder sind daran, die Koordination und Kooperation zwischen verschiedenen Stellen zu etablieren. Es liegt in der Organisationsautonomie der Kantone und Gemeinden, entsprechende Stellen zu bezeichnen und mit Aufträgen zu mandatieren.

5 Prüfung des Instruments der „Schutzanweisung“

5.1 Postulat Heim (12.3304) "Prävention der Zwangsverheiratung"

Am 16. März 2012 reichte Nationalrätin Heim ein Postulat mit dem Titel „Prävention der Zwangsverheiratung“ ein. Das Postulat wurde am 15. Juni 2012 vom Nationalrat an den Bundesrat überwiesen. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, zum präventiven Schutz von Opfern von Zwangsheirat das Instrument der Schutzanweisung nach dem Vorbild des englischen Rechts zu prüfen.

¹³ Der in der Studie verwendete Begriff der „Interventionsketten“ meint geeignet koordinierte Strukturen und Massnahmen in der Form von Netzwerken unter den beteiligten Stellen und Institutionen. Diese sind nicht dahingehend zu verstehen, dass eine betroffene Person nach einem fixen Schema X begleitet wird. Durch die grosse Heterogenität der Fälle sowie der Situation vor Ort muss von Fall zu Fall entschieden werden, welche Interventionen sinnvoll und notwendig sind. Deshalb wird im Folgenden von „Netzwerke gegen Zwangsheirat“ gesprochen.

¹⁴ Siehe Publikation des Kantons Waadt: „Carte du réseau des institutions en lien avec la problématique des mariages forcés dans le canton de Vaud, September 2011 oder Publikation der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich: Zwangsheirat in Zürich, März 2010.

5.2 Die Schutzanweisung nach englischem Recht

Am 25. November 2007 ist in England und Wales der *Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007* in Kraft getreten. Mit der Revision sollten Probleme behoben werden, die in der Praxis im Kampf gegen Zwangsheiraten erfahrungsgemäss aufgetreten sind. Seit der Revision ist es so insbesondere möglich, auch präventive Schutzmassnahmen anzuordnen, um eine drohende Zwangsheirat zu verhindern (sog. «*Forced Marriage Protection Order*»), wobei dem Gericht umfassende Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen: Es kann jede Art von Massnahmen («*prohibitions, restrictions or requirements*») anordnen, die es zum Schutz der von einer Zwangsheirat bedrohten Person als angemessen erachtet. In Betracht kommen namentlich Verbote, auf den Willen der betroffenen Person Einfluss zu nehmen oder von weiterer Ausübung physischer oder psychischer Gewalt, aber auch die Bekanntgabe des Aufenthaltsortes einer Person oder ein Ausreiseverbot in Verbindung mit der Abgabe des Reisepasses, um eine erzwungene Ausreise zu verhindern. Die Anordnung kann sich zudem auch auf das Verhalten von Personen ausserhalb von England und Wales beziehen. Antragsberechtigt ist sowohl die betroffene Person selbst als auch jede Drittperson. Unter bestimmten Umständen wird das Gericht sogar ohne entsprechenden Antrag von Amtes wegen tätig.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Regelung haben die Gerichte verschiedentlich von der Möglichkeit der Anordnung einer Schutzanweisung Gebrauch gemacht. Bekannt wurde beispielsweise ein Fall, in dem ein fünfzehnjähriges Mädchen, das in Pakistan aufgewachsen war und das Land noch nie verlassen hatte, das aber neben der pakistanischen auch die englische Staatsbürgerschaft besass, sich an die englischen Behörden in Pakistan wandte und diese erfolgreich um Hilfe bat.

In einem anderen Fall gelang es den Freunden einer zweiunddreissigjährigen Frau, die in Bangladesch gegen ihren Willen verheiratet werden sollte, ein Verfahren in England einzuleiten. Die Frau hatte ihren Wohnsitz in England und war nach Bangladesch zurückgekehrt, nachdem man ihr mitgeteilt hatte, ihre Mutter sei schwerkrank. Das Gericht in England erklärte sich bereit, auch zugunsten einer fremden Staatsangehörigen mit festem Wohnsitz in Grossbritannien Hilfe zu leisten und sprach eine *Forced Marriage Protection Order* aus. Mit dieser wurden die Eltern der Frau verpflichtet, ihre Tochter freizugeben und nach England zurückzubringen. Diese Verfügung diente dann als Grundlage, um in Bangladesch ein Gerichtsverfahren einzuleiten, welches anordnete, dass die betroffene Frau nach England zurückkehren sollte.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass auch eine englische *Forced Marriage Protection Order* im Ausland rechtlich nicht erzwingbar ist. Wie die Praxis zeigt, kann einer *Forced Marriage Protection Order* allerdings ein erhebliches faktisches Gewicht im Rahmen eines Gerichtsverfahrens im Ausland zukommen.

5.3 Massnahmen nach schweizerischem Recht

Das vom Bundesrat vorgeschlagene und vom Parlament am 15. Juni 2012 verabschiedete Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten¹⁵ sieht keine Einführung von Massnahmen entsprechend der englischen Schutzanweisung vor.

Die zwangsweise Verheiratung stellt aus zivilrechtlicher Sicht eine Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁶

¹⁵ BBl 2012 5937

dar. Die gesetzlichen Grundlagen für einen effizienten und raschen zivilrechtlichen Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen im Nahbereich wurden im Jahr 2006 geschaffen. Das angerufene Gericht hat gestützt auf Art. 28b ZGB sämtliche zum Schutz des Opfers notwendigen Massnahmen zu erlassen. Bekannte und Behörden haben zwar keine Legitimation, sich auf Art. 28b ZGB zu berufen, aber sie können der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde die Hilfsbedürftigkeit einer Person melden. Erfährt eine Behörde in amtlicher Tätigkeit von dieser Hilfsbedürftigkeit, ist sie sogar zur Meldung verpflichtet (Art. 443 Abs. 2 revZGB). Mit dem Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013¹⁷ haben die Erwachsenenschutzbehörden die Möglichkeit, in solchen Fällen behördliche Massnahmen zum Schutz der hilfsbedürftigen Person anzuordnen (Art. 388 f. revZGB).

Ist eine minderjährige Person von der drohenden Zwangsverheiratung betroffen, hat die Kindesschutzbehörde von Amtes wegen Massnahmen zu deren Schutz zu ergreifen (Art. 307 ZGB). Droht einer Person die Ausreise zwecks Zwangsverheiratung, so können die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder ein Zivilgericht vollstreckbare Massnahmen wie beispielsweise eine Ausreisesperre, die Hinterlegung des Ausweises oder den Entzug der elterlichen Sorge anordnen.

Mangels einschlägigen Staatsvertragsrechts sind solche Anordnungen im Ausland allerdings nicht durchsetzbar. Es hängt damit, wie bei den *Forced Marriage Protection Order* nach englischem Recht, vor allem davon ab, welches faktische Gewicht einer schweizerischen Verfügung im Ausland zugemessen wird. Darauf hat die Schweiz selbst keinen oder nur einen äusserst beschränkten Einfluss.

5.4 Ergebnis

Aufgrund dieser Überlegungen ist der Bundesrat der Ansicht, dass in der Schweiz bereits heute ausreichende rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um gegen eine drohende Zwangsheirat vorzugehen.

6 Programm „Bekämpfung Zwangsheirat“

6.1 Ziel des Programms

Gemäss Auftrag aufgrund der Motion 09.4229 Andy Tschümperlin "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" vom 11. Dezember 2009, am 1. Juni 2010 überwiesen, und gestützt auf die Ergebnisse der Studie „Zwangsheiraten“ in der Schweiz (siehe 3.), den Darlegungen zum zusätzlichen Handlungsbedarf (siehe 4.) und weiteren geprüften Vorschlägen für Massnahmen (siehe 5.) lanciert der Bund das folgende fünfjährige Programm „Bekämpfung Zwangsheirat“.

Das Ziel des Programms ist es dazu beizutragen, dass schweizweit innerhalb von fünf Jahren (2013 bis 2018) funktionierende „Netzwerke gegen Zwangsheirat“ entstehen. Diese sollen Zusammenarbeitsformen und Massnahmen umfassen, welche für die unterschiedlichen Zielgruppen und Typen möglicher Opfer sowie auch auf die Zielgruppe der zwangsausübenden Personen ausgerichtet sind. Sie sollen Massnahmen in den Bereichen der Prävention wie auch der Begleitung/Beratung

¹⁶ SR 210

¹⁷ AS 2011 725

und des Schutzes anbieten und auch Informationen und Schulungen für Berufsleute zur Verfügung stellen.

6.2 Organisation und Umsetzung des Programms

Organisation: Das Bundesamt für Migration (Federführung) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz im EJPD und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG im EDI werden mit der Entwicklung, Begleitung und Evaluation des fünfjährigen Programms „Bekämpfung Zwangsheirat“ betraut. Auf Ebene der Kantone und Gemeinden (operative Umsetzung) sind in erster Linie die Interventionsstellen im Bereich häusliche Gewalt, die Gleichstellungsstellen, die Opferhilfestellen sowie Zivilstands-, Migrations- und Integrationsfachstellen betroffen. Sie sollen im Rahmen der Ausschreibungen des Programmes begrüsst werden. Das BFM setzt zudem auf nationaler Ebene ein Steuergremium ein, um das Vorgehen optimal mit allen betroffenen Akteuren zu koordinieren.¹⁸ Das Steuergremium verfügt über ein beratendes Mandat und trifft sich einmal jährlich oder nach Bedarf. Es dient dazu, die vom Bund lancierten Ausschreibungen und Massnahmen mit den involvierten Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie bei den involvierten nicht-staatlichen Stellen zu koordinieren.

Umsetzung: Die Umsetzung erfolgt in zwei Phasen:

Phase I dauert zwei Jahre und dient dazu, vor Ort und auf Bundesebene die Netzwerke unter involvierten Behörden und nicht-staatlichen Organisationen zu bilden sowie ein systematisches Vorgehen und Massnahmen zur Bekämpfung der Zwangsheirat zu entwickeln. Das BFM unterstützt diese konzeptuellen Vorarbeiten in der ersten Phase und lädt die projektnehmenden Stellen dazu ein, bis Ende von Phase I von den „Netzwerken gegen Zwangsheirat“ als notwendig erachteten Massnahmen als Projektgesuche einzureichen.

Gleichzeitig wird das BFM eine Machbarkeitsstudie zu den methodischen Grundlagen und Kosten eines gesamtschweizerischen Monitorings zu Zwangsheirat in Auftrag geben. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie dienen als Grundlage für eine Ausschreibung für das geplante Monitoring.

Phase II dient der Umsetzung der Massnahmen gemäss den Projekteingaben der „Netzwerke gegen Zwangsheirat“. Gemäss der jeweiligen Situation vor Ort dienen diese Massnahmen dazu, die festgestellten Lücken zu schliessen, beispielsweise hinsichtlich der Ausbildung von Fachpersonen oder der Prävention bei bisher wenig berücksichtigten Zielgruppen.

Begleitend zur Umsetzung in Phase II soll ein Monitoring zu Zwangsheirat erfolgen, sofern die Machbarkeitsstudie aus Phase I dies empfiehlt.

¹⁸ Auf interkantonaler Ebene sind namentlich Institutionen wie die Konferenz der kantonalen Interventionsstellen, Interventionsprojekte sowie Fachstellen gegen Häusliche Gewalt Schweiz (KIFS) und die Conférence latine contre la violence domestique CL, die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID), die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz SVK-OHG (ständige Fachkommission der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK), die Dachorganisation der Frauenhäuser, der Fachverband Gewaltberatung Schweiz sowie die Schweizerische Kriminalprävention SKP angesprochen. Ad hoc können weitere Stellen wie etwa das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Kinder- und Jugendfragen), das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT etc. einbezogen werden.

Im zweiten und vierten Jahr der Umsetzung führt das BFM je ein nationales Vernetzungstreffen durch und erstellt eine Auswertung der bisherigen Arbeiten und der identifizierten Lücken.

Weiteres Vorgehen: Das EJPD informiert den Bundesrat rechtzeitig vor Abschluss des Programms nach fünf Jahren über die Zwischenergebnisse zu den Wirkungen des Programms und zum Monitoring. Es stellt einen Antrag zum weiteren Vorgehen hinsichtlich Beendigung, Fortsetzung oder gegebenenfalls Ausbau des Programms.

6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Programms

Für das Programm „Bekämpfung Zwangsheirat“ setzt der Bund für die Jahre 2013 bis 2018 insgesamt zwei Millionen Franken ein. Diese werden im Rahmen von bestehenden Krediten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aufgewendet.

Die Unterstützungen des Bundes im Rahmen des Programms stellen Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes dar und sind an die Bedingung geknüpft, dass die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft und grundsätzlich eine Mitfinanzierung von Seiten der Kantone, Gemeinden oder von Dritten gewährleistet ist.

Das federführende Bundesamt für Migration übernimmt zur Umsetzung des Programms namentlich folgende Aufgaben: Ausschreibung, Gesuchbewertung, Projektbegleitung und Controlling, Koordination Machbarkeitsstudie Monitoring und Organisation nationaler Austauschtreffen. Der personelle Bedarf im BFM entspricht einer Vollzeitstelle.

Beim in die Umsetzung stark involvierten Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachbereich häusliche Gewalt, wird zur Umsetzung des Programms für fünf Jahre eine zusätzliche halbe Stelle geschaffen. Entsprechend den Empfehlungen der Studie wird damit sichergestellt, dass zur Bekämpfung der Zwangsheirat auf die Fachkompetenz, die bestehenden Netzwerke und Regelstrukturen im Bereich der häuslichen Gewalt auf Ebene Bund und Kantone zurückgegriffen und die Dimensionen Beratung und Schutz gestärkt werden können. Zudem ist die Mitarbeit des Fachbereichs bei den oben genannten Aufgaben des Bundesamts für Migration im Rahmen der Programmumsetzung gesichert.

6.4 Fazit

Zwangsheirat und Zwangshehe sind in keiner Weise mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbar. Auch im UNO-Pakt II (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) wird in Artikel 23, Absatz 3 festgehalten: „Eine Ehe darf nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden.“¹⁹

Zwangsheirat ist nicht nur eine Verletzung der Ehefreiheit, sondern auch des Selbstbestimmungsrechts und oft auch der körperlichen Integrität. Sie bedeuten in der Regel Einschränkungen der persönlichen Entwicklung und einer Verweigerung von Bildung, Berufsausübung und materieller Unabhängigkeit.

Staat und Gesellschaft haben die Aufgabe, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen, folglich Zwangsheirat zu verhindern und konkrete Ausstiegsmöglichkeiten für die Betroffenen zu schaffen. Einen zentralen Schritt dazu hat der Bundesrat bereits gemacht: Mit dem am 15. Juni 2012 durch die Eidgenössischen Räte

¹⁹ SR 0.103.2

verabschiedeten Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten wird angestrebt, dass Zwangsheiraten möglichst verhindert werden und gleichzeitig die Auflösung von bestehenden Zwangsehen erleichtert wird. Ergänzend zu den rechtlichen Bestimmungen braucht es praktische Massnahmen: Einerseits im Bereich Prävention, um potenziell Betroffene – sowohl mögliche Opfer wie auch mögliche Zwangsausübende – zu informieren, welche Rechte dem Individuum zur Verfügung stehen, und um zu kommunizieren, dass Zwangsheirat in der Schweiz nicht geduldet wird. Andererseits braucht es Anlauf- und Beratungsstellen sowie Schutzmechanismen, falls es dennoch zu Zwangsheiraten kommt oder kommen könnte. Personen, welche beruflich mit von Zwangsheirat Betroffenen in Kontakt kommen können, müssen Kenntnisse und Fähigkeiten haben, um angemessen und wirksam handeln zu können. Die Prüfung des Bundesrats bestätigt, was in der parlamentarischen Debatte zum Entwurf für das Bundesgesetz erwähnt und mit der Motion Tschümperlin "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" (09.4229) gefordert worden ist: Im Bereich der praktischen Massnahmen besteht – ergänzend zu den erfolgreich laufenden Modellvorhaben des Bundes im Bereich Prävention – Handlungsbedarf. Namentlich sollen die Zuständigkeiten geklärt, die Netzwerke gestärkt sowie festgestellte Lücken im Angebot (Prävention, Beratung, Schutz, Schulung) geschlossen werden.

Mit der Lancierung eines Programms unterstreicht die Schweiz ihre ernsthafte Absicht, sich für die Einhaltung ihrer Werte einzustehen. Dies selbst in Situationen, die rein numerisch in unserem Land nur ein marginales Phänomen darstellen und gemessen an der Bevölkerungszahl wenige Personen betreffen.

Hinter seinem Engagement steht auch die Intention des Bundesrats, deutlich zu machen, dass die schweizerische, auf demokratischem Wege zustande gekommene Rechtsordnung für alle in der Schweiz lebenden Personen gilt. Normensysteme, die in Konflikt zur schweizerischen Rechtsordnung stehen, werden nicht geduldet.