



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheira- ten 2013-2017

Bericht des Bundesrats

Bern, 25. Oktober 2017

Zusammenfassung

Durch eine Zwangsheirat werden elementare Persönlichkeitsrechte verletzt. Am 1. Juli 2013 ist das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten in Kraft getreten. Das Gesetz bezweckt, Zwangsheiraten zu verhindern und Opfer wirksam zu unterstützen. Ergänzend zu diesem Gesetz hat der Bundesrat am 14. September 2012 ein Programm zur Bekämpfung von Zwangsheiraten lanciert, das insgesamt über fünf Jahre lief und die Bereiche Prävention, Betreuung/Beratung, Schutz und Ausbildung umfasste. Der Bund setzte in den Jahren 2013 bis 2017 für dieses Programm 2 Mio. Franken aus dem Integrationsförderkredit ein. Dem Staatssekretariat für Migration SEM oblag die Federführung für die Umsetzung des Programms. Es wurde bei dieser Aufgabe durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG unterstützt.

Das Bundesprogramm sah vor, dass innerhalb von fünf Jahren in allen Regionen der Schweiz funktionierende Netzwerke gegen Zwangsheirat entstehen, in denen Fachpersonen und Beratungsstellen in den Bereichen häusliche Gewalt und Integration zusammenarbeiten und sich regelmässig austauschen können. Die verbesserte Zusammenarbeit sollte dafür sorgen, dass für Betroffene sowie Fachpersonen konkrete Angebote und Massnahmen zur Prävention entwickelt werden. Zudem sollten die betroffenen Personen auf eine bessere Beratung und verstärkten Schutz zählen können.

In Phase I (2013 bis 2014) wurden schweizweit 18 Projekte in drei Sprachregionen finanziert und umgesetzt, die sich zumeist auf regionaler, kantonaler oder lokaler Ebene der Vernetzung, aber auch der Information/Sensibilisierung und Schulung/Weiterbildung zum Thema Zwangsheiraten annahmen. Phase II (2015 bis 2017) diente in erster Linie zur Schliessung von erkannten Lücken: Zum einen wurde die Zielgruppenorientierung präzisiert (direkte Erreichung potenziell betroffener Personen und ihres sozialen Umfelds), zum anderen wurde die geografische Reichweite ausgedehnt (Massnahmen in Regionen, in denen es vorher an Aktivitäten fehlte; Konsolidierung und allenfalls Ausbau bestehender Strukturen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten). Auch in Phase II konnten insgesamt 18 Projekte finanziell unterstützt werden.

Während der ganzen Dauer des Bundesprogrammes nahm die Programmleitung des Bundes eine koordinierende Rolle ein, sorgte für Informations- und Wissenstransfer und tauschte sich mit den Projektträgerschaften an jährlich ein bis zwei Mal stattfindenden Netzwerktreffen und an zwei nationalen Praxistagen aus.

Durch das Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten wurden wesentliche Impulse in der Sensibilisierung und der regionalen und gesamtschweizerischen Vernetzung von Akteur/-innen gesetzt. Die Massnahmen trugen dazu bei, dass die Kenntnisse zu Zwangsheiraten bei Fachleuten vertieft werden konnten und Betroffene effektive Unterstützung erhielten.

Hinsichtlich des weiteren Engagements formulieren die externen Evaluatoren des Bundesprogrammes neun Empfehlungen, die sich an Bund, Kantone, Städte, Gemeinden und weitere Akteur/-innen richten.

Die Aufgaben des Bundes bestehen primär darin, einen Beitrag zur Koordination zu leisten, auf gesamtschweizerischer Ebene mit Informationsarbeit und Wissensvermittlung die Arbeit der Fachpersonen zu unterstützen und dafür zu sorgen, dass die Betroffenen und ihre Ansprechpersonen vor Ort, insbesondere bei komplexen Fällen, Unterstützung erhalten. Der Bund wird sich künftig in diesem Bereich weiterhin engagieren und in den nächsten vier Jahren eine Kompetenzstelle mit bis zu 800'000 Franken aus dem Integrationsförderkredit des Bundes unterstützen. Als zweiter Beitrag des Bundes werden das Wissen und der Austausch auf Bundesebene weiterhin durch eine Stelle im Staatssekretariat für Migration gepflegt. Drittens wird der Bundesrat in Erfüllung des Postulats Arslan 16.3897 „Evaluation der Revision des

Zivilgesetzbuches vom 15. Juni 2012 (Zwangsheiraten)“ die Wirksamkeit der neuen Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB)¹, die zum Schutz der Opfer von Zwangsheiraten geschaffen wurden, evaluieren. Davon erfasst sind auch die neu geschaffenen Regelungen, welche die Minderjährigenheiraten betreffen.

Der Bundesrat setzt sich damit in seinen Zuständigkeiten weiterhin gegen Zwangsheiraten in der Schweiz ein.

¹ SR 210

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
1. Ausgangslage	6
1.1 Hintergrund und Zielsetzung des Berichts	6
1.2 Das Phänomen Zwangsheirat	7
1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts	7
2. Bundesprogramm Zwangsheiraten 2013 – 2017	8
2.1 Ziel und Rahmen des Bundesprogramms.....	8
2.2 Projekte in den Regionen	9
2.2.1 Projektphase I (2013-2014)	9
2.2.2 Projektphase II (2015-2017)	10
2.3 Bilanz des Bundesprogramms.....	11
2.3.1 Wirkungen	11
2.3.2 Handlungsbedarf gemäss Evaluation	13
Exkurs: Internationale Fälle	14
3. Datenlage.....	15
3.1 Machbarkeitsstudie Monitoring	15
3.2 Fallerhebungen im Rahmen des Bundesprogramms.....	16
4. Folgerungen des Bundesrats	17
4.1 Engagement des Bundes ab 2018	17
4.2 Fazit	18

Abkürzungsverzeichnis

BFM	Bundesamt für Migration
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SEM	Staatssekretariat für Migration

1. Ausgangslage

1.1 Hintergrund und Zielsetzung des Berichts

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

Zwangsheirat und Zwangsehe sind in keiner Weise mit der schweizerischen Rechtsordnung zu vereinbaren. 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.“ Mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) stellen die Vertragsstaaten in Art. 16, Abs. b in Aussicht, alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen zu treffen und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten zu gewährleisten.

Das am 11. Mai 2011 abgeschlossene und am 16. Juni 2017 durch die Eidgenössischen Räte genehmigte „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Istanbul-Konvention) nennt Zwangsheiraten ebenfalls als eine der zu bekämpfenden Gewaltformen.

Der Bund hat die Aufgabe, für die Umsetzung der einschlägigen verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Garantien besorgt zu sein. Er hat Massnahmen zur Verhinderung erzwungener Eheschliessungen zu treffen und konkrete Ausstiegsmöglichkeiten für die Betroffenen zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund verabschiedeten die Eidgenössischen Räte am 15. Juni 2012 das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten², welches am 1. Juli 2013 in Kraft trat.

In Ergänzung dazu lancierte der Bundesrat am 14. September 2012 ein fünfjähriges Bundesprogramm zur Bekämpfung von Zwangsheiraten. Das Bundesprogramm sah vor, dass innerhalb von fünf Jahren in allen Regionen der Schweiz funktionierende Netzwerke gegen Zwangsheirat entstehen, in denen Fachpersonen und Beratungsstellen in den Bereichen häusliche Gewalt und Integration zusammenarbeiten und sich regelmässig austauschen können. Die verbesserte Zusammenarbeit sollte dafür sorgen, dass für Betroffene sowie Fachpersonen konkrete Angebote und Massnahmen zur Prävention entwickelt werden. Zudem sollten die betroffenen Personen auf eine bessere Beratung und verstärkten Schutz zählen können.

Das Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten ging auf den Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Motion 09.4229 Andy Tschümperlin "Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat" vom 11. Dezember 2009 sowie des Postulats 12.3304 Bea Heim "Prävention der Zwangsverheiratung" vom 16. März 2012 zurück. Dieser Bericht wiederum basierte auf der ersten umfassenden Studie zu diesem Thema "Zwangsheiraten in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass", verfasst im Auftrag des SEM an der Universität Neuenburg (BFM-Studie Zwangsheirat 2012).³

Zum Abschluss des Programms gilt es mit vorliegendem Bericht zu prüfen, welche Ergebnisse und Erfahrungen mit dem Bundesprogramm erzielt werden konnten.

² BBl 2012 5937 (im Internet publiziert unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/5937.pdf>).

³ Anna Neubauer / Janine Dahinden):

„Zwangsheiraten“ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass. Bern, Bundesamt für Migration 2012.

Weiter ist zu klären, in welchen Bereichen weiterhin Handlungsbedarf besteht und in welcher Form der Bund sein Engagement zur Bekämpfung des Phänomens Zwangsheiraten künftig fortsetzen wird.

1.2 Das Phänomen Zwangsheirat

Das Bundesprogramm gegen Zwangsheiraten bezog sich auf drei Situationstypen, in denen bei Partnerschaft, Heirat oder Scheidung Zwang/Druck ausgeübt wird (siehe BFM-Studie Zwangsheirat 2012, S. 23/24):

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

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

Typ C: Eine Person wird unter Zwang oder Druck gesetzt, damit sie darauf verzichtet, eine Scheidung einzureichen („Zwangsehe“), wobei die Heirat freiwillig oder unfreiwillig geschlossen worden sein kann.

Quantitative Aussagen zu Zwangsheiraten sind mit grosser Vorsicht zu deuten. Aufgrund der Studie von 2012 konnte festgestellt werden, dass Zwangsheiraten in der Schweiz zwar gemessen an der Bevölkerungszahl kein Massenphänomen sind, aber dennoch zahlreich vorkommen. Die Untersuchung von 2012 hatte ergeben, dass im Zeitraum von zwei Jahren bei 229 befragten Institutionen über 700 Fälle geschätzt 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). Die Dunkelziffer wird als hoch eingeschätzt. Auf die Datenlage wird in Kapitel 3 weiter eingegangen.

1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Dieser Bericht basiert auf den zwei Evaluationen zum Bundesprogramm.⁴ Weiter wurden Entwicklungen aufgrund parlamentarischer Vorstösse miteinbezogen. Die Möglichkeiten zur Weiterbearbeitung des Themas wurden mit dem Fachbeirat, Projektträger/-innen und verschiedenen Bundesstellen gespiegelt.

Der Bericht besteht aus drei Hauptteilen:

In Kapitel 2 werden die Aktivitäten des Bundesprogrammes dargestellt und deren Wirkungen bilanziert.

Kapitel 3 fasst die Möglichkeiten zur quantitativen Datenerfassung zusammen.

In Kapitel 4 wird dargestellt, wie sich der Bund künftig gegen Zwangsheiraten und -ehen engagieren wird.

⁴ Büro Vatter AG, Politikforschung & Politikberatung: Evaluation der Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 24. Februar 2017.
Büro Vatter AG, Politikforschung & Politikberatung: Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten: Evaluation von Phase I Schlussbericht, Bern, 19. November 2014.

2. Bundesprogramm Zwangsheiraten 2013 – 2017

2.1 Ziel und Rahmen des Bundesprogramms

Die übergeordnete Zielsetzung des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten (2013-2017) war, dazu beizutragen, dass in allen Regionen der Schweiz funktionierende ‚Netzwerke gegen Zwangsheirat‘ entstehen, in denen Lehrpersonen, Berufsfachleute und Beratungsstellen in den Bereichen häusliche Gewalt und Integration zusammenarbeiten und sich regelmässig austauschen.⁵ Die verbesserte Zusammenarbeit soll dafür sorgen, dass für (potenziell) Betroffene und ihr Umfeld sowie für Fachpersonen Angebote und Massnahmen zur Prävention entwickelt werden, beispielsweise weitere Sensibilisierungskampagnen. Zudem sollen die betroffenen Personen auf eine bessere Beratung und verstärkten Schutz zählen können“.⁶

Die Federführung für das Programm lag beim Staatssekretariat für Migration (SEM), das durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) unterstützt wurde. SEM und EBG setzten dazu insgesamt 130 Stellenprozent ein. Die Programmleitung wurde von einem Fachbeirat unterstützt, der insgesamt vier Mal zusammen kam. Er setzte sich aus verschiedenen nationalen, interkantonalen und regionalen Akteur/-innen zusammen und übte eine beratende Funktion aus.

Für das Programm setzte der Bund für die Jahre 2013 bis 2017 zwei Mio. Franken aus dem Integrationsförderkredit ein.

Kernstück des Bundesprogramms waren die Projekte in den Regionen. In zwei Phasen wurden je 18 Projekte aus drei Sprachregionen unterstützt: In Phase I (2013 bis 2014) lag die Priorität in der Umsetzung von Projekten zum Aufbau von Partnernetzen in Regionen, in welchen noch keine Zusammenarbeitsstrukturen im Bereich Zwangsheirat bestanden. Phase II (2015 bis 2017) fokussierte sich auf die Schliessung identifizierter Lücken in den Netzwerken und deren Angebote.

Darstellung 1: Überblick über die Aktivitäten des Bundesprogramms

Massnahmen vor Ort (Projektträgerschaften)	Massnahmen auf Bundesebene (Ko- Programmleitung SEM und EBG)
Laufend: Netzwerktreffen	
Phase I: <ul style="list-style-type: none"> • Initialmassnahmen • Konsolidierungsmassnahmen 	Veranstaltungen: Fachtagung 2016 und Konferenz 2017 Kommunikation Monitoring: Machbarkeitsstudie, Umsetzung Koordination Evaluation der Phasen I und II Berichterstattung
Phase II: <ul style="list-style-type: none"> A: Begleitung und Beratung B: Sensibilisierung, Information, Prävention C: Weiterbildung Fachpersonen D: Vernetzung E: Weitere Massnahmen 	

Quelle: Büro Vatter 2017: S. 8.

⁵ Zielgruppen sind Organisationen und Fachpersonen aus den Bereichen Gleichstellung/häusliche Gewalt/Opferhilfe; Migration und Integration; Aus- und Weiterbildung; Zivilstandswesen; Gesundheit; Soziales; Jugend; Polizei; Menschenrechts- und andere NGOs; Wissenschaft und Forschung.

⁶ Bericht des Bundesrates zuhanden der Eidgenössischen Räte 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 am 14. September 2012.

Mit den Projektträgerschaften fanden sieben nationale Netzwerktreffen zwecks Erfahrungsaustausch statt. Zudem fand im Januar 2016 ein Praxistag statt, welcher alle am Programm beteiligten Stellen zusammenbrachte für Standortanalysen und Diskussionen betreffend die Umsetzung des Programms. Ein zweiter Praxistag findet im Oktober 2017 statt.

Weitere Programmelemente auf Bundesebene waren eine Machbarkeitsstudie zu einem gesamtschweizerischen Monitoring zu Zwangsheirat (siehe Kap. 3.1), die Publikation von „Faktenblättern“ zur Vertiefung von Fragestellungen im Zusammenhang mit Zwangsheiraten sowie Beiträge zur Information und Kommunikation, wie etwa die dreisprachige Website www.gegen-zwangsheirat.ch.

Das Bundesprogramm wurde von externer Stelle evaluiert (2014, 2017). Die Evaluationen beinhalteten auch Empfehlungen zur weiteren Entwicklung des Programmes.⁷

Ausserhalb des Bundesprogramms, jedoch in dessen Ergänzung, führt das SEM in Zusammenarbeit mit dem EBG Informationsveranstaltungen, insbesondere für Migrationsbehörden zur Umsetzung der Härtefallregelung bei häuslicher Gewalt und Zwangsheiraten (Anwendung von Art. 50 AuG), durch und informiert diese Partner/-innen mit Rundschreiben und Weisungen zum AuG.⁸ Die als Grundlage zur Erfüllung des Po. Feri (15.3408) „Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt“ erstellte Studie geht am Rande auch auf Zwangsheiraten ein.⁹

2.2 Projekte in den Regionen

2.2.1 Projektphase I (2013-2014)

Projekte Phase I

In der ersten Projektphase (Juli 2013 bis Dezember 2014) wurden aufgrund einer schweizweiten Ausschreibung Projekteingaben zu „Initial-Massnahmen“ und „Konsolidierungs-Massnahmen“ umgesetzt. Die Projekte der ersten Kategorie dienten dem Aufbau von Netzwerken gegen Zwangsheiraten und dem Erkennen von Lücken. Die Projekte der zweiten Kategorie hatten nachgelagert den Unterhalt und die Verstärkung von bestehenden Netzwerken durch Schliessung der identifizierten Lücken zum Ziel. Der Bund stellte für die Projekte der ersten Phase 800'000 Franken aus dem Integrationsförderkredit zur Verfügung.

Der Bund verfolgte in der Projektphase I bewusst einen explorativen, inhaltlich offenen Ansatz. Die meisten unterstützten Projektträgerschaften (15) waren auf regionaler, kantonaler oder lokaler Ebene aktiv, zwei auf nationaler Ebene und eine innerhalb ihrer eigenen Gemeinschaft. Bei 11 der 18 Projektträgerschaften handelte es sich um behördliche Stellen, bei sieben um private Organisationen (NGOs). Die Trägerschaften stammten aus unterschiedlichen thematischen Kontexten (Integration/Migration, Migrationsbevölkerung, Gleichstellung, Häusliche Gewalt bzw. Opferhilfe, Menschenrechte).

Bei der Projektunterstützung wurde nicht nur der Aufbau von Netzwerken gefördert, sondern auch Aktivitäten in den Bereichen Information/Sensibilisierung und Schulung/Weiterbildung. Zumeist wurde in den Projekten beides parallel verfolgt, wobei sich die Gewichtung gegenüber der ursprünglichen Konzeption von Phase I von der Netzwerkbildung hin zu konkreten Massnahmen verschob.

⁷ Siehe FN 4

⁸ Rundschreiben „Eheliche Gewalt“ vom 12. April 2013 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/familie/20130413-rs-ehengewalt-d.pdf>; Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich, Kap. 6.14.3 Zwangsheirat und Minderjährigenehe <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf>

⁹ Büro Bass: Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen ausländischen Personen, 2017 (in Erscheinung).

Ergebnisse Phase I

Der externe Evaluationsbericht zu Phase I hielt fest, dass das Bundesprogramm in den Regionen, in denen Projekte umgesetzt wurden, vor allem bei Fachpersonen und Institutionen konkrete Wirkungen zeigte. In sieben Kantonen wurden aufgrund des Programms neue Netzwerkstrukturen aufgebaut, in denen sich verschiedene Stellen gemeinsam mit dem Thema Zwangsheiraten und dessen Bekämpfung befassten. In acht weiteren Regionen (sechs Kantone, zwei Städte) wurden bereits bestehende Netzwerkstrukturen, Aktivitäten und Angebote weitergeführt, konsolidiert und teilweise ausgebaut. In allen Projekten verstärkte sich die Intensität des Austauschs zwischen den beteiligten Stellen, und es fand eine intensivere vernetzte Zusammenarbeit in konkreten Projekten statt. Diese Projekte hatten zumeist die Information und Sensibilisierung oder die Schulung zum Inhalt, aber noch kaum die Betreuung konkreter Fälle von Zwangsheirat.

In den meisten Projekten fand ein Kompetenzzuwachs statt und fachliche Ressourcen (Fachwissen, Themenkenntnis, Kenntnis von Akteur/-innen und Angeboten) wurden aufgebaut bzw. ausgebaut. Hierzu hatten auch die nationalen Netzwerktreffen beigetragen. Handlungsbedarf wurde insbesondere bei der besseren Erreichung und Betreuung der (potenziell) betroffenen Personen und der fehlenden gesamtschweizerischen Reichweite erkannt.

2.2.2 Projektphase II (2015-2017)

Projekte Phase II

Das Hauptziel von Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten war die Umsetzung von Massnahmen zur Schliessung identifizierter Lücken. Auf Basis der Evaluation von Phase I, den Erfahrungen der Projektträgerschaften und Anmerkungen des Fachbeirats wurden fünf Kategorien von Massnahmen definiert, die in Phase II unterstützt werden sollten.

Die Ausschreibung für Phase II lief von Oktober bis Dezember 2014. Für Phase II wurden rund 1 Mio. Franken aus dem Integrationsförderkredit des Bundes eingesetzt. Auch in Phase II wurden 18 Projekte unterstützt, welche vom 1. April 2015 bis zum 31. August 2017 realisiert wurden.

Inhaltlich siedelte sich die Mehrheit der Projekte im Bereich Sensibilisierung, Information und Prävention (potenziell) Betroffener und/oder deren Umfeld an und/oder engagierte sich für die Weiterbildung von Fachpersonen. Neun Projekte förderten weiterhin die regionale Vernetzung. Drei Projektträgerschaften waren auf überregionaler Ebene im Bereich Sensibilisierung, Begleitung oder Beratung von Betroffenen und/oder ihrem Umfeld aktiv.

11 von 18 Projekten wurden von staatlichen Stellen umgesetzt, in sieben Fällen lag die Projektträgerschaft bei einer privaten Organisation (NGO, Migrationsverein). Die Trägerschaften stammten aus unterschiedlichen thematischen Kontexten (Integration/Migration, Migrationsbevölkerung, Gleichstellung, Häusliche Gewalt bzw. Opferhilfe, Menschenrechte). Der räumliche Geltungsbereich der Projekte war in drei Fällen überregional. Elf Projekte wurden innerhalb des jeweiligen Kantonsgebietes umgesetzt, vier in Städten.

Ergebnisse Phase II

Laut Evaluation zur Phase II wurde durch das Programm die mit der Phase II angestrebte verstärkte Zielgruppenorientierung erreicht. Insbesondere Massnahmen zur Sensibilisierung und Information von (potenziell) Betroffenen, deren Umfeld oder der Öffentlichkeit bildeten ein zentrales Element der meisten Projekte vor Ort. Im Bereich der Beratung und Begleitung von betroffenen Personen wurde ein überregionales Angebot in der Deutschschweiz im Rahmen eines Projekts unterstützt.

In der lateinischen Schweiz fehlt demgegenüber ein entsprechendes Angebot auf überregionaler Ebene. Eine Ausweitung der geografischen Reichweite der Programmaktivitäten konnte nur bedingt erreicht werden. In insgesamt neun Kantonen fanden im Rahmen des gesamten Bundesprogramms keine Aktivitäten statt; in anderen Kantonen bezogen sich die Aktivitäten vor Ort auf die Kernstädte. Die Netzwerktreffen im Rahmen des Bundesprogramms und die Evaluation ermöglichten den Projektträger/-innen und weiteren interessierten Stellen, auf Erfahrungen betreffend Erfolgsfaktoren und Schwierigkeiten aufzubauen.

2.3 Bilanz des Bundesprogramms

2.3.1 Wirkungen

Das Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten löste gemäss externer Evaluation¹⁰ in vielen Regionen der Schweiz Wirkungen aus. Dank der finanziellen Unterstützung durch das Bundesprogramm und der Tatsache, dass der Bund das Thema Zwangsheiraten auf die Agenda setzte und mit dem Programm ein gemeinsames Dach und eine Koordination auf übergeordneter Ebene bereit stellte, kamen in vielen, aber nicht in allen Regionen der Schweiz Massnahmen zu Stande und bereits bestehende Aktivitäten konnten weiterentwickelt werden. Im Vergleich mit der Situation vor dem Bundesprogramm, in der das Thema von einzelnen NGOs behandelt wurde und nur wenige Regionen über eigene Strukturen verfügten, konnte damit ein deutlicher Entwicklungsschritt erreicht werden. Speziell in vier Bereichen liessen sich Wirkungen feststellen:

Vernetzung: Das Bundesprogramm trug gemäss Evaluation entscheidend dazu bei, dass in zahlreichen Regionen der Schweiz Netzwerkstrukturen zu Zwangsheirat entstanden sind, dass bereits bestehende Netzwerke weiterentwickelt werden konnten oder sich neu mit dem Thema Zwangsheiraten befassen. Gewisse Fragen stellten sich den Evaluatoren bezüglich der langfristigen Existenz dieser Netzwerkstrukturen: Diese leben aktuell stark von engagierten Schlüsselpersonen; auch war die Legitimation, die das Bundesprogramm regionalen Aktivitäten liefert, ein fördernder Faktor für das Zustandekommen respektive die Weiterentwicklung von Vernetzungsstrukturen. In Kombination mit der im Berufsalltag tiefen Relevanz des Themas Zwangsheiraten für verschiedene Akteur/-innen und der insgesamt geringen formellen Verankerung der Vernetzung zu Zwangsheiraten ergeben sich daraus Risiken bezüglich der Nachhaltigkeit.

Sensibilisierung und Kompetenzen der Fachpersonen: Aufgrund der Evaluationsergebnisse ist davon auszugehen, dass in verschiedenen Regionen die Sensibilisierung unterschiedlicher Fachpersonen für das Thema Zwangsheiraten dank den Aktivitäten im Rahmen des Bundesprogramms verbessert werden konnte. Die Relevanz des Themas konnte aufgezeigt werden. Zu beachten ist, dass – anhand der den Evaluatoren vorliegenden Informationen – vor dem Bundesprogramm die Haltungen verschiedener Fachpersonen von Vorurteilen und Stereotypen geprägt gewesen seien; die Ausgangslage war somit anspruchsvoll. Auch zeigen die Evaluationsergebnisse, dass verschiedene Zielgruppen, die als wichtig erachtet werden (z.B. Lehrpersonen, Arbeitgebende), bislang noch nicht genügend angesprochen werden konnten (schwieriger Zugang, fehlende Ressourcen als mögliche Gründe). Schwierig zu beurteilen war, inwieweit durch die Projektaktivitäten im Rahmen des Bundesprogramms über eine Sensibilisierung hinausgehende Vermittlung von Kompetenzen (insbesondere für die Beratung und Begleitung von Betroffenen und/oder deren Umfeld) erreicht worden sind.

¹⁰ Büro Vatter AG, Politikforschung & Politikberatung: Evaluation der Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Februar 2017, S. 61-67.

Kritisch vermerkten die Evaluatoren in diesem Zusammenhang, dass Aktivitäten, die eine über die Sensibilisierung hinausgehende Zielsetzung verfolgten, z.B. halbtägige Weiterbildungsveranstaltungen, für die Teilnehmenden häufig einen einmaligen Charakter aufweisen.

Sensibilisierung von (potenziell) Betroffenen: Im Rahmen der Phase II lag ein Schwerpunkt der Massnahmen vor Ort auf der Sensibilisierung und Prävention (potenziell) Betroffener und/oder deren Umfeld. Die Aktivitäten zielten mehrheitlich auf die Sensibilisierung bereits betroffener Personen und/oder deren Umfeld; daneben kamen in einzelnen Regionen auch Massnahmen im Bereich der Primärprävention zu Stande. Gemäss Evaluation ist der Beitrag des Bundesprogramms an das Zustandekommen dieser Aktivitäten in der Bereitstellung der finanziellen Ressourcen und in der Legitimierung von Aktivitäten vor Ort zu sehen. Über die Auswirkungen dieser Massnahmen bei den Zielgruppen konnte die Evaluation aufgrund mangelnder Daten keine zuverlässigen Aussagen machen.

Beratung, Begleitung und Schutz von Betroffenen: Es ist im Laufe der Umsetzung des Bundesprogrammes deutlich geworden, dass Fälle von Zwangsheiraten sehr komplex werden können und entsprechend eine spezialisierte Stelle für die Beratung und Begleitung von Betroffenen erforderlich ist. Da regionale Fachstellen insgesamt eher selten mit konkreten Fällen konfrontiert sind, hat sich der Ansatz einer überregionalen Fachstelle mit themenspezifischer Expertise, wie er in der Deutschschweiz in der Phase II umgesetzt worden ist, aus Sicht des Evaluationsteams bewährt. Es erscheint den Evaluatoren als nicht realistisch, dass ausschliesslich in den Regelstrukturen auf regionaler Ebene ausreichende Kompetenzen zum Umgang mit komplexen Situationen von Zwangsheiraten sichergestellt werden können. Die notwendige Klärung von Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteur/-innen ist erst zum Teil gelungen.

Ebenfalls wurde der Beitrag des Programms an die Versachlichung der Diskussion um Zwangsheiraten (Abbau von Vorurteilen und Stereotypen, Beitrag zur Begriffsklärung) positiv gewürdigt.

Kritisch festzuhalten ist, dass das übergeordnete Ziel von funktionierenden Netzwerken gegen Zwangsheirat in der ganzen Schweiz nicht erreicht werden konnte. In insgesamt neun Kantonen (insbesondere der Zentral- und Ostschweiz) fanden im Rahmen des gesamten Bundesprogramms keine Aktivitäten statt; diese Kantone repräsentieren knapp 9% der Bevölkerung. Ins Gewicht fällt in diesem Zusammenhang, dass sich in den bevölkerungsstarken Kantonen Zürich und Bern die Aktivitäten vor Ort auf die Kernstädte bezogen und kantonale Stellen nicht systematisch in die Vernetzung einbezogen waren. Auch bei den Kompetenzen von Fachpersonen und in der Sensibilisierung von Betroffenen dürften weiterhin Lücken bestehen. Dies bedeutet, dass sich die Situation für betroffene Personen und/oder deren Umfeld je nach Region deutlich unterschiedlich gestaltet.

Die Evaluatoren relativieren diese Kritik mit dem Verweis auf die beschränkten Steuerungsmöglichkeiten des Bundes: Der Bund kann mit der Bereitstellung von Mitteln für die Umsetzung von Projekten finanzielle Anreize setzen; weiter kann er potenzielle Projektträgerschaften zur Beteiligung motivieren oder durch attraktive Angebote im Rahmen des Programms (z.B. Netzwerktreffen, Fachtagungen) deren Nutzen positiv beeinflussen. Letztlich entscheiden Behördenstellen und NGOs jedoch autonom. Der Bund verfügt nicht über die Kompetenzen, Regionen zur Umsetzung von Massnahmen zu verpflichten.

Die Evaluation hält auch fest, dass für viele Akteur/-innen in den Regionen (kantonale/städtische Behörden und Beratungsstellen, auch NGOs vor Ort) die Bekämpfung von Zwangsheiraten ein Randthema darstellt. Sie sind selten direkt mit Fällen konfrontiert. Dies dürfte für die Aufrechterhaltung der Bereitschaft, sich in diesem Themenbereich zu engagieren und eine kontinuierliche Sensibilisierung und Wissensgenerierung aufrechtzuerhalten, eine Herausforderung darstellen.

2.3.2 Handlungsbedarf gemäss Evaluation

Hinsichtlich des weiteren Engagements formulieren die externen Evaluatoren des Bundesprogrammes neun Empfehlungen, die sich an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden und weitere Akteur/-innen richten:

Empfehlung 1: Kantone, Städte und Gemeinden sowie nichtstaatliche Einrichtungen fördern nach Ablauf des Bundesprogramms die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bekämpfung von Zwangsheiraten vor Ort.

Empfehlung 2: Zur Förderung der Vernetzung und des Erfahrungsaustausches unterstützen künftig der Bund oder die Kantone (interkantonale Konferenz) die vor Ort in die Bekämpfung von Zwangsheiraten involvierten Akteur/-innen.

Empfehlung 3: Eine übergeordnete Stelle (überregionale Fachstelle zu Zwangsheiraten; siehe Empfehlung 5) stellt künftig den vor Ort in die Bekämpfung von Zwangsheiraten involvierten Akteur/-innen Wissen zur Verfügung.

Empfehlung 4: Die regionalen Akteur/-innen sorgen für eine ausreichende Sensibilisierung und gegenseitige Koordination, damit (potenziell) von Zwangsheirat betroffene Personen oder Personen aus deren Umfeld eine angemessene Begleitung durch eine geeignete Stelle erhalten.

Empfehlung 5: Bund und Kantone bezeichnen eine oder mehrere nichtstaatliche überregionale Fachstelle(n), die gesamtschweizerisch für die Bearbeitung komplexer Fälle von Zwangsheiraten zuständig ist/sind und regeln deren Finanzierung.

Empfehlung 6: Regionale Akteur/-innen und die überregionale(n) Fachstelle(n) klären die gemeinsamen Schnittstellen und die Zusammenarbeit im Rahmen der Fallarbeit.

Empfehlung 7: Die Rollen der Bundesstellen im Rahmen von Einzelfällen von Zwangsheiraten, in denen deren Zuständigkeitsbereich betroffen ist, sind zu klären. Dabei sind die Schnittstellen und die Zusammenarbeit mit der/den übergeordnete(n) Fachstelle(n) festzulegen.

Empfehlung 8: Bund und Kantone prüfen, ob und welche spezifischen Massnahmen notwendig sind, um die langfristige Unterstützung der von Zwangsheiraten betroffenen Personen sicherzustellen.

Empfehlung 9: Bund, Kantone und private Organisationen schaffen auf einer strategischen Ebene eine gemeinsame Struktur mit dem Ziel, die Voraussetzungen für die Bekämpfung von Zwangsheiraten in der Schweiz zu verbessern.

Der prioritäre Handlungsbedarf wird von den Evaluatoren wie folgt zusammengefasst:

Stärkung der Beratung und Begleitung Betroffener (‘Case management’): Regionale Akteur/-innen (Behörden auf Ebene Gemeinde, Kantone, Beratungsstellen, private Akteur/-innen) bleiben für die Beratung und Begleitung betroffener Personen weiterhin relevant. Die Beratung und Begleitung von besonders komplexen Fällen von Zwangsheiraten sollen gesamtschweizerisch eine oder mehrere überregionale Fachstelle(n), wahrnehmen. Dem Bund kommt dabei in gewissen Fällen eine unterstützende Funktion zu. Die Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Akteur/-innen vor Ort, der/den überregionalen Fachstelle(n) und dem Bund sind zu klären. Ausserdem prüfen Bund und Kantone, ob spezifische Massnahmen notwendig sind, um die langfristige Unterstützung der von Zwangsheiraten betroffenen Personen sicherzustellen.

Weiterentwicklung der Voraussetzungen vor Ort: Kantone, Städte und Gemeinden sowie nicht-staatliche Einrichtungen fördern nach Ablauf des Bundesprogramms die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bekämpfung von Zwangsheiraten vor Ort; dabei werden sie durch übergeordnete Stellen (Bund, interkantonale Ebene, überregionale Fachstellen) unterstützt, insbesondere in den Bereichen Wissensvermittlung sowie Vernetzung und Erfahrungsaustausch.

Etablierung einer strategischen Struktur: Bund, Kantone und private Organisationen schaffen auf einer strategischen Ebene eine gemeinsame Struktur mit dem Ziel, die Voraussetzungen für die Bekämpfung von Zwangsheiraten in der Schweiz zu verbessern.

Exkurs: Internationale Fälle

Die Evaluation greift auch auf, dass aus NGO-Kreisen wiederholt die Erwartung formuliert wird, dass der Bund eine aktive Rolle bei der Koordination internationaler Fälle übernimmt (betroffene Person hält sich im Ausland auf, z.B. aufgrund von Ferien oder Verschleppung).

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) leistet gestützt auf das Auslandschweizergesetz Schweizer Staatsangehörigen und Personen, für welche die Schweiz Schutzfunktionen übernimmt (anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose) konsularischen Schutz.¹¹ Von Zwangsheiraten bedrohte Personen können direkt bei der konsularisch zuständigen Vertretung oder über die Helpline EDA Kontakt aufnehmen. In beschränktem Masse kann die Schweizer Vertretung auch Personen, die über einen gültigen oder abgelaufenen Schweizer Aufenthaltstitel verfügen und sich im Ausland aufhalten, eine Beratung bieten.¹²

Die Schweizer Vertretungen wurden bislang selten mit drohenden Zwangsheiratsfällen konfrontiert. Die Konsularischen Dienste sind jedoch zu Zwangsheiraten sensibilisiert, beobachten die Fälle aufmerksam und prüfen insbesondere mit den Vertretungen in Ländern, in denen Zwangsheiraten häufiger vorkommen, den Handlungsbedarf.

Erfolgt eine Zwangsverheiratung im Ausland, so ist festzuhalten, dass das Schweizerische Strafrecht auch eine Strafbarkeit vorsieht, sofern die Tat im Ausland begangen wurde, der Täter sich aber in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird (Art. 181a Abs. 2 StGB). Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen EAZW hat 2013 mit entsprechenden Weisungen sensibilisiert und präzisiert, wie bei der Registrierung von im Ausland geschlossenen Ehen vorgegangen und bei Verdacht auf Zwangsheiraten reagiert werden soll.¹³

Das Anliegen nach verbessertem Informationsaustausch und Sensibilisierung gerade in Fällen, in denen sich die betroffenen Personen im Ausland befinden, kann im Rahmen der fortgesetzten Koordination auf Bundesebene teilweise aufgenommen werden (siehe 4.).

¹¹ Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014 (SR 195.1).

¹² Der Rahmen für die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz bietet das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, abgeschlossen in Wien am 24. April 1963.

¹³ Weisungen EAZW Nr. 10.13.07.01 vom 1. Juli 2013 (Zwangsehen und Partnerschaften).

3. Datenlage

3.1 Machbarkeitsstudie Monitoring

Nach der erstmaligen vorsichtigen Quantifizierung des Phänomens Zwangsheiraten durch die Universität Neuenburg 2012 (siehe Kap. 1.2) stellte sich die Frage nach einer institutionalisierten Erfassung des Phänomens Zwangsheiraten. Der Bundesrat stellte 2012 in Aussicht, eine Machbarkeitsstudie zu den methodischen Grundlagen und Kosten eines gesamtschweizerischen Monitorings zu Zwangsheirat zu veranlassen.

Im Auftrag des SEM wurde 2013 am „Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux“ an der Universität Neuenburg eine Machbarkeitsstudie durchgeführt.¹⁴ Basis dazu bildete eine Literaturrecherche sowie Interviews mit Expert/-innen und Experten aus der Schweiz, Deutschland, Frankreich und Grossbritannien.

Die Machbarkeitsstudie liess zum Schluss kommen, dass es keine Methode für ein Monitoring gibt, welche aussagekräftige und verlässliche Daten generieren würde. Alle Möglichkeiten zur Annäherung an das Phänomen (Bevölkerungsbefragungen, Befragung der Institutionen, Ergänzung von existierenden Erhebungen) wären mit sehr grossem finanziellen Aufwand verbunden und nur bedingt aussagekräftig: die methodischen Schwierigkeiten, wie etwa die Subjektivität des Zwangselementes und die Dunkelziffer der Betroffenen, welche eine Zwangsheirat oder –ehe nicht melden, verhinderten ein realitätsgetreues Monitoring. Aufgrund dieser Ausgangslage verzichteten SEM und EBG auf die Etablierung eines systematischen, umfassenden Monitorings im Rahmen des Bundesprogramms und setzten stattdessen auf eine pragmatische Lösung einer Fallerhebung mit den Projektpartner/-innen.

¹⁴ Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux, Université de Neuchâtel, Eric Crettaz avec la collaboration de Janine Dahinden : Etude de faisabilité d'un monitoring des « mariages forcés » en Suisse, Rapport final pour l'Office Fédéral des Migrations, septembre 2013.

3.2 Fallerhebungen im Rahmen des Bundesprogramms

Die Projektträgerschaften und ihre Netzwerkpartner/-innen wurden 2015 aufgefordert, laufend ihre Fälle in anonymer Form zu beschreiben und der Fachstelle Zwangsheirat zu melden, welche diese zuhanden des Bundes sammelte und analysierte.¹⁵ Das Ziel der fallspezifischen Erhebung war, weitere Informationen zum Ausmass und Ausprägung des Phänomens Zwangsheirat in der Schweiz zu erhalten und die Bewusstseinsbildung in den verschiedenen Institutionen zu stärken.

Im Rahmen des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten sind von Anfang 2015 bis zum 31. August 2017 insgesamt 905 Fälle gemeldet worden: davon gingen 169 Fallmeldungen durch Projektträgerschaften des Bundesprogramms und ihre Netzwerkpartner/-innen ein; 736 Fälle hat die Fachstelle Zwangsheirat direkt registriert. Davon wurden im Jahr 2016 von den Projektträgerschaften und ihren Netzwerkpartner/-innen 86 Fälle und von der Fachstelle Zwangsheirat 311 Fälle vermeldet (total 397 Fälle).¹⁶

Diese Daten dürfen nicht mit dem aktuellen Ausmass des Phänomens Zwangsheiraten in der Schweiz gleichgesetzt werden. Erstens, weil es wie erwähnt Lücken in der geografischen Abdeckung der Aktivitäten im Rahmen des Bundesprogramms gibt; zweitens, weil nicht überprüft werden kann, ob die angesprochenen Institutionen alle Fälle gemeldet haben; drittens, weil die Dunkelziffer wie erwähnt hoch sein dürfte.

Die Fallerhebung ermöglicht indes zu verfolgen, ob die Aktivitäten der Projektträgerschaften die Betroffenen erreichen. Die unterschiedlichen Rückmeldungen der Institutionen sind zum Teil stark abhängig von deren Eingebundenheit in das Programm. Der Nutzen der Fallerhebung liegt insbesondere darin, zusätzliche Informationen über die soziodemografische und ökonomische Situation der Betroffenen und die Ausprägungen von Zwangsheiraten und -ehen zu bekommen, damit Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen noch gezielter ausgerichtet werden können.

So zeigen die Auswertungen dieser zwischen 2015 und August 2017 gemeldeten Fälle, dass der Anteil an weiblichen Betroffenen insgesamt bei 83 Prozent und an männlichen Betroffenen bei 17 Prozent liegt.

Analog zur BFM-Studie Zwangsheirat 2012 wird festgestellt, dass viele der Betroffenen über eine Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C verfügen; auch der Anteil der Personen mit Schweizer Pass ist nicht zu vernachlässigen.

Als häufige Herkunftsländer gelten in der Schweiz weiterhin Kosovo, Sri Lanka, Türkei, Albanien und Mazedonien.¹⁷ Zugenommen haben seit der BFM-Studie 2012 offenbar die Fälle mit Personen aus den Herkunftsländern Afghanistan und Syrien.

Was das Alter der Betroffenen betrifft, so ist der hohe Anteil der betroffenen Minderjährigen auffällig: Von 2015 bis 31. August 2017 ergab die Fallerhebung 257 Fälle von Minderjährigen, was einem Anteil von 28.4% von Betroffenen unter 18 Jahren entspricht.

¹⁵ Als Fälle wurden Erstkontakte durch Direktbetroffene als auch ihr soziales Umfeld (Fachpersonen wie etwa Lehrpersonen, Arbeitgebende, Angehörige von Polizei, KESB oder Sozialämtern, aber auch Partner oder Kollegenkreis, etc.) gezählt, welche zu Beratungen geführt haben. Mehrfache Kontaktaufnahmen, auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und/oder bei verschiedenen Akteur/-innen, wurden einmalig erfasst.

¹⁶ Mit fortschreitender Dauer dehnt sich der Kreis der Melder/-innen mit aus und das Monitoring beginnt stärker zu greifen.

¹⁷ Die starke Vertretung gewisser Nationalitäten könnte auf ihren hohen Anteil innerhalb der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung zurückgeführt werden (siehe BFM-Studie Zwangsheirat 2012, S. 49).

4. Folgerungen des Bundesrats

4.1 Engagement des Bundes ab 2018

Der Bundesrat setzt voraus, dass die Kantone und Gemeinden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags namentlich in den Bereichen Gleichstellung/häusliche Gewalt/Opferhilfe; Migration und Integration; Aus- und Weiterbildung; Zivilstandswesen; Gesundheit; Soziales; Jugend und Polizei, ebenfalls aktiv ihren Beitrag zur Bekämpfung von Zwangsheiraten leisten.

Der Bund lässt grundsätzlich die Möglichkeit zu, dass die Kantone im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme KIP Massnahmen gegen Zwangsheiraten über den Integrationsförderkredit weiterhin unterstützen, sofern sie zur Erfüllung der strategischen Ziele der acht Förderbereiche dienen.

Eine Fortführung des Bundesprogramms und damit verbunden eine direkte finanzielle Unterstützung lokaler Aktivitäten sieht der Bund künftig nicht weiter vor.

Der Bund engagiert sich basierend auf den Erfahrungen, den Empfehlungen der Evaluation und dem aktuellen parlamentarischen Auftrag mit drei Massnahmen gegen Zwangsheiraten:

Kompetenzstelle Zwangsheiraten

Der Bund unterstützt über den Integrationsförderkredit des Bundes aufgrund einer im Juni 2017 erfolgten Ausschreibung für die Jahre 2018 bis 2021 eine Kompetenzstelle, damit gesamtschweizerisch

- in Zusammenarbeit mit den zuweisenden Stellen komplexe Fälle von Zwangsheiraten begleitet werden, welche aufgrund von fehlendem Spezialwissen nicht ausschliesslich vor Ort bearbeitet werden können
- Fachwissen zu Zwangsheiraten (z.B. allgemeine Informationen und Entwicklungen, Informationen zu erfolgsversprechenden oder wirksamen Massnahmen zur Sensibilisierung und Begleitung von Betroffenen und/oder deren Umfeld) den Akteur/-innen vor Ort in geeigneter Form zur Verfügung gestellt wird, u.a. durch Publikationen, Erfahrungsaustausche, Weiterbildungsangebote, mediale Tätigkeiten
- Aktivitäten zur Sensibilisierung von Fachpersonen sowie (potenziell) Betroffenen und der Öffentlichkeit von dieser Fachstelle erbracht werden können

Die Projektträgerschaft kann eine einzige Institution/Organisation sein oder ein Verbund von Institutionen/Organisationen, die zusammenarbeiten. Dafür werden in den Jahren 2018 bis 2021 bis zu 800'000 Franken aus dem Integrationsförderkredit des Bundes eingesetzt.

Koordination und Wissenspflege auf Bundesebene

Für die Wissenspflege und Koordination auf Bundesebene wird das SEM weiterhin als Ansprechstelle für Zwangsheiraten für Bund, Kantone und private Akteur/-innen wirken. Diese Stelle pflegt aktiv die Vernetzung mit anderen Bundesstellen (namentlich BJ, EDA, EBG; BSV; SBFI und Eidgenössische Kommissionen) sowie mit den interkantonalen Konferenzen. Weiter stellt sie den Informationsaustausch und die Koordination zu nichtstaatlichen Stellen sicher, treibt die Massnahmen zu Bekämpfung von Zwangsheiraten in den eigenen Zuständigkeiten weiter (bspw. Sensibilisierung des Bundespersonals) und verfolgt die Entwicklung des Phänomens.

Minderjährigenheiraten

Seit Sommer 2016 wird medial vermehrt die Frage der Zwangsverheiratung von Minderjährigen wie auch der Minderjährigenehen allgemein thematisiert. Auch die Fachstelle Zwangsheirat verzeichnete viele Fälle an betroffenen Minderjährigen (siehe Kap. 3).

Das Thema war auch bereits Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse. Eingereicht wurden die Anfragen 16.5461 Rickli „Kinderehen in der Schweiz“, 16.1060 Rickli „Kinderehen in der Schweiz“, 16.5462 Rutz „Anerkennung von Kinderehen“ und die Interpellation 16.3655 Buffat „Zwangsheiraten in der Schweiz“. Weiter ist die Motion 16.3916 Rickli „Verbot von Kinderehen“ pendent.

Der Bund nimmt diese aktuelle Thematik im Rahmen der Umsetzung des am 16. Dezember 2016 durch den Nationalrat überwiesenen Postulats Arslan 16.3897 „Evaluation der Revision des Zivilgesetzbuches vom 15. Juni 2012 (Zwangsheiraten)“ auf. Mit der Evaluation soll untersucht werden, ob mit den 2012 beschlossenen Bestimmungen gegen Zwangsheiraten im ZGB, welche auch den neuen Eheungültigkeitsgrund der Minderjährigkeit umfassen, die gesteckten Ziele erreicht werden konnten oder ob allenfalls weiterer Handlungsbedarf besteht. Laut Begründungstext des Postulats soll insbesondere auch die Situation der im Ausland geschlossenen Minderjährigenheiraten – auch im internationalen Vergleich – überprüft werden.

Mit der Umsetzung des Postulats wird damit nicht nur die Problematik der Minderjährigenheiraten aufgegriffen, sondern es wird – mit Blick auf die Bestimmungen im ZGB – evaluiert, ob weitergehende Massnahmen gegen Zwangsheiraten allgemein erforderlich sind.

4.2 Fazit

Nach fünf Jahren intensiviertem Einsatz zur Bekämpfung von Zwangsheiraten in der Schweiz kann festgestellt werden, dass durch das Bundesprogramm zahlreiche wertvolle Impulse ausgelöst werden konnten. Diese bilden eine gute Basis, damit die verschiedenen Berufspersonen, welche mit Betroffenen in Kontakt kommen, drohende Zwangsheiraten erkennen und adäquat reagieren können. Es wird aber auch deutlich, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Die Bekämpfung von Zwangsheiraten kann nur erfolgreich sein, wenn sich alle drei staatlichen Ebenen sowie Institutionen des öffentlichen Bereichs und Nicht-Regierungsorganisationen nachhaltig engagieren. Der Bundesrat will sich in seinen Zuständigkeiten auf gesamtschweizerischer Ebene mit der Unterstützung eines Kompetenzzentrums, einer Anlaufstelle auf Bundesebene und der anstehenden Evaluation der Bestimmungen im ZGB zum Schutz der Opfer von Zwangsheiraten und zu den Minderjährigenehen weiterhin gegen Zwangsheiraten in der Schweiz einsetzen und damit wesentlich zur Durchsetzung der Rechtsordnung und zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen.