



An den Grossen Rat

11.5056.02

JSD/P115056
Basel, 8. Mai 2013

Regierungsratsbeschluss vom 7. Mai 2013

Anzug Bülent Pekerman und Konsorten betreffend „Massnahmen bezüglich Zwangsehen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. April 2011 den nachstehenden Anzug Bülent Pekerman und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Eine Zwangsheirat liegt dann vor, wenn die Ehe gegen den Willen der Braut oder/und des Bräutigams geschlossen wird.

Bei einer Zwangsheirat können sich die betroffenen Personen kaum wehren, da sie von den Eltern oder Schwiegereltern, den Verwandten, dem oder der Verlobten, von Gleichaltrigen oder/und von der ganzen Gemeinschaft zur Heirat gedrängt werden. Der soziale Druck kann sich in Form von Drohungen, emotionaler Erpressung und anderen erniedrigenden und kontrollierenden Behandlungen äussern. In Extremfällen werden auch körperliche oder sexuelle Gewalt, Entführung und Einsperren angewendet.

Ein Blick in andere europäische Einwanderungsländer kann den oberflächlichen Eindruck erwecken, dass Zwangsheirat ein Problem der Religion, vorwiegend des Islams, sei. Sind es in den Niederlanden und Frankreich die maghrebischen Migrantinnen, geraten in Deutschland die türkische und in Grossbritannien die pakistanische bzw. bengalische Community in den Fokus des Interesses. Dabei ist zu beachten, dass diese Gemeinschaften jeweils relativ gross sind, ganz abgesehen davon, dass seit dem 11. September 2001 der angebliche Kampf der Kulturen in allen Analysen hoch im Kurs steht. Doch der schweizerische Kontext zeigt, dass Zwangsheiraten nicht in erster Linie mit Religion zu tun haben. Denn in der Schweiz sind Angehörige verschiedener Glaubensrichtungen betroffen: hinduistische Tamilinnen und Tamilen, christlich-orthodoxe Assyrienerinnen und Aramäer, muslimische oder katholische Kosovarinnen, orthodoxe jüdische Personen, sunnitische Türkinnen und alevitische Kurden. Zwangsheirat hat also viel mehr mit traditionellen, patriarchalen und familialistischen Vorstellungen zu tun. So versucht man arrangierte Ehen auch unter Zwang durchzusetzen.

Das schweizerische Strafrecht kennt im Zusammenhang mit der Zwangsheirat die Straftatbestände der Nötigung und der Drohung. Beratungsstellen für Ausländerinnen und Ausländer forderten kürzlich zusätzliche gesetzliche Regelungen und Massnahmen.

Gesetze vermögen zwar das Unrechtsbewusstsein zu schärfen und können für einige abschreckend wirken, es ist aber anzunehmen, dass mit einer ausschliesslich rechtlichen Regelung nur wenige Fälle von Zwangsheirat verhindert werden könnten. Denn Gesetze sind erst durchgreifend, wenn sie alle gesellschaftlichen Gruppen erreichen. Zudem ist fraglich, ob Betroffene bereit wären, ihre eigenen Eltern, Verwandten oder Bekannten anzuzeigen. Solange es an angemessenen Hilfsangeboten und an fürs Thema sensibilisierten Stellen fehlt, können die wenigsten Betroffenen und Bedrohten aus ihrer Zwangsheirat ausbrechen bzw. sich dem Willen ihrer Familie verweigern, da sie von ihrem sozialen Netzwerk abhängig sind. Auf der anderen Seite kann durchaus geprüft werden, ob zusätzliche kantonale rechtliche Mittel geeignet sein könnten, Zwangsehen zu verhindern bzw. zu deren Auflösung und zum Schutz der Betroffenen beizutragen.

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen und zu berichten,

- ob in Ergänzung zu den strafrechtlichen Bestimmungen eine kantonale gesetzliche Regelung

zur Bekämpfung von Zwangsehen, deren Auflösung und dem Schutz der Opfer notwendig und sinnvoll ist

- wie Zwangsehen mit kantonalen rechtlichen Mitteln, zum Beispiel mittels einer Meldepflicht, verhindert bzw. zu deren Auflösung beigetragen werden kann
- wie Zwangsehen mit anderen Mitteln, z.B. präventiven Massnahmen in Schulen, verhindert werden können
- ob es möglich und sinnvoll ist, bei den Willkommens- und Informationsveranstaltungen für Neuzugezogene das Thema aufzugreifen.

Bülent Pekerman, David Wüest-Rudin, Aeneas Wanner, Peter Bochsler, Guido Vogel, Christoph Wydler, Mustafa Atici, André Weissen, Beat Jans, Daniel Stolz, Jürg Meyer, Felix W. Eymann, Lukas Engelberger, Ernst Mutschler“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Anzugsteller greift die von Beratungsstellen für Ausländerinnen und Ausländer zu jener Zeit erhobenen Forderungen nach gesetzlichen Regelungen, Massnahmen und angemessenen Hilfsangeboten auf. Überdies seien die Amtsstellen nicht für das Thema sensibilisiert.

1.1 Begriff

Analog der Definition des Bundes wird im Folgenden der Begriff „Zwangsheirat“ für diejenigen Fälle verwendet, in denen eine Person unter Zwang heiratet („Zwangsverheiratung“) oder gegen ihren Willen eine Ehe oder eingetragene Partnerschaft aufrecht erhalten muss („Zwangsehe“). Gemäss Schätzung einer im Auftrag des Bundes erstellten Studie der Universität Neuenburg wurden in den Jahren 2009 und 2010 schweizweit rund 700 Zwangsverheiratungen (inklusive der Hinderung, eine Liebesbeziehung zu leben) und etwa gleich viele Fälle von Zwangsehen registriert.

1.2 Rechtliche Situation

Gemäss Art. 16 Abs. 2 der UN-Menschenrechtscharta darf eine Ehe nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

Im schweizerischen Recht folgt aus Art. 35 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 14 der Bundesverfassung, dass der Zivilstandsbeamte oder die Zivilstandsbeamtin die Trauung zu verweigern hat, wenn der Wille, die Ehe einzugehen, auf Irrtum, Täuschung oder Drohung beruht. Per 1. Januar 2011 wurde die Zivilstandsverordnung (ZStV) diesbezüglich explizit ergänzt (Art. 65 ZStV).

Aufgrund mehrerer politischer Vorstösse auf Bundesebene hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen gegen Zwangsheiraten vorgelegt, das am 15. Juni 2012 vom Parlament verabschiedet wurde. Neben einer spezifischen Strafnorm zu Zwangsverheiratungen – Art. 181 Strafgesetzbuch (StGB) – wurden auch Anpassungen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB), im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG), im Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (PartG), im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie im Asylgesetz (AsylG) vorgenommen. Das neue Bundesgesetz wird am 1. Juli 2013 in Kraft treten.

1.3 Präventions-, Beratungs- und Schutzmassnahmen

1.3.1 Bestehendes Angebot im Kanton Basel-Stadt

Die Aufklärungs- und Präventionsarbeit wird vor allem durch die Beratungsstelle www.zwangsheirat.ch erbracht. Ferner können sich Betroffene an die GGG Ausländerberatung (die ihrerseits in den Jahren 2010/11 ein Projekt mit dem Titel „Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung zum Thema Zwangsheirat“ durchgeführt hat), die Beratungsstelle für binationale Paare und Familien, die Abteilung Kindes- und Jugendschutz Basel-Stadt, die Familien-, Paar- und Erziehungsberatung sowie an den Polizeinotruf, das Frauenhaus Basel und die Opferhilfe wenden.

Die Fachstelle Halt Gewalt spricht das Thema Zwangsheiraten, als eine Form von häuslicher Gewalt, fortlaufend anlässlich von Weiterbildungen von Fachpersonen an und informiert über das Beratungsnetz. Im Jahr 2010 wurde beispielsweise eine Weiterbildungsveranstaltung zum Thema für Verwaltungspersonal, insbesondere des Migrationsamts, durchgeführt, die von 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Kanton Basel-Stadt besucht wurde. Zudem wurde mit der Interventionsstelle Basel-Landschaft im selben Jahr ein Flyer für Fachpersonen und Behörden herausgegeben. Die Broschüre „Du entscheidest, wen Du heiratest“ liegt in mehreren Sprachen beim Zivilstandsamt zum Bezug auf. Im Jahr 2011 fand am Jugendkulturfestival, gemeinsam mit der GGG, eine Standaktion statt.

„Integration Basel“ führte im Jahr 2010 in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Halt Gewalt und der Beratungsstelle Binationale Paare und Familien eine in zehn Sprachen angebotene Veranstaltungsreihe zum Thema „Ehe & Partnerschaft“ durch. Alle im Kanton wohnhaften Personen zwischen 18 und 55 Jahren mit Migrationshintergrund wurden persönlich eingeladen.

1.3.2 Programm des Bundesrats „Bekämpfung Zwangsheirat“ 2013-2018

Gestützt auf die bereits erwähnte Studie lancierte der Bundesrat im vergangenen September in Ergänzung des neuen Bundesgesetzes ein fünfjähriges Programm mit dem Titel „Bekämpfung Zwangsheirat“. Durch die Entstehung funktionierender Netzwerke in allen Regionen soll das Phänomen schweizweit eingedämmt werden.

Der Regierungsrat begrüsst den Auf- bzw. Ausbau eines schweizweiten Netzwerks gegen Zwangsheiraten, da dies der eigenen, seit längerem eingeschlagenen Stossrichtung entspricht.

2. Zu den einzelnen Fragen

2.1 ob in Ergänzung zu den strafrechtlichen Bestimmungen eine kantonale gesetzliche Regelung zur Bekämpfung von Zwangsehen, deren Auflösung und dem Schutz der Opfer notwendig und sinnvoll ist

2.2 wie Zwangsehen mit kantonalen rechtlichen Mitteln, zum Beispiel mittels einer Meldepflicht, verhindert bzw. zu deren Auflösung beigetragen werden kann

Der Regierungsrat erachtet die unter Ziff. 1.2 aufgeführten gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene als ausreichend, um gegen Zwangsheiraten vorgehen zu können. Er sieht daher keinen Bedarf einer ergänzenden gesetzlichen bzw. rechtlichen Regelung auf kantonaler Ebene.

2.3 wie Zwangsehen mit anderen Mitteln, z.B. präventiven Massnahmen in Schulen, verhindert werden könnten

Die Lehrerinnen und Lehrer wirken sowohl innerhalb ihres täglichen Bildungs- und Erziehungsauftrags als auch in individuellen Situationen präventiv, indem sie die Kinder und Jugendlichen

alters- und stufengerecht in ihrem Recht auf Selbstbestimmung bestärken. In der Primarschule besuchen die Kinder beispielsweise die interaktive Ausstellung "Mein Körper gehört mir". Ferner lernen die Schülerinnen und Schüler im Unterricht, kulturelle Besonderheiten zu reflektieren und eine von engen Zwängen unabhängige eigene Identität zu entwickeln. Wenn möglich beziehen die Lehrpersonen die Eltern dabei ein. Die Schule kann auf Unterstützung durch entsprechende Fachstellen zurückgreifen.

Wenn die Lehrpersonen merken, dass sich Kinder und Jugendliche in einer drohenden Zwangssituation befinden, können sie die Schülerinnen und Schüler individuell über Unterstützungsmöglichkeiten sowie über verschiedene Beratungsstellen informieren, zum Beispiel über die Angebote des Schulpsychologischen Dienstes, der Abteilung Kindes- und Jugendschutz oder an der Weiterbildungsschule über die Angebote der Schulsozialarbeit.

Zur Vermeidung einer erzwungenen Heirat ist es zudem wichtig, dass die Schülerinnen und Schüler bereits früh gut in ihre Klasse integriert sind und durch vielfältige Kontakte die hiesige Kultur kennenlernen.

Aufgrund der familiären und kulturellen Komplexität, die Zwangsheiraten regelmässig zu Grunde liegt, kann die Schule jedoch nur begrenzt präventiv wirken.

2.4 ob es möglich und sinnvoll ist, bei den Willkommens- und Informationsveranstaltungen für Neuzugezogene das Thema aufzugreifen

Obwohl diese Möglichkeit selbstverständlich besteht, soll auch künftig von einem Aufgreifen des Themas anlässlich von Willkommens- und Informationsveranstaltungen abgesehen werden. Das komplexe und schwierige Thema könnte kaum wirkungsvoll eingebracht werden und würde zu einer Überfrachtung des – sehr heterogen besuchten – Anlasses führen. Auch soll ein allfälliger Eindruck eines Generalverdachts seitens der Behörden vermieden werden.

3. Fazit

Die Notwendigkeit, Zwangsheiraten zu bekämpfen, wurde sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene erkannt. Mit dem neuen Gesetz über Massnahmen gegen Zwangsehen bestehen umso mehr die rechtlichen Grundlagen, um wirkungsvolle Massnahmen zu ergreifen bzw. zu ermöglichen. Auf gesetzgeberischer Seite besteht für den Kanton kein Handlungsbedarf.

Für den Regierungsrat ist die Aufklärungs- und Präventionsarbeit essentiell. Das Programm des Bundesrats für die Jahre 2013 - 2018 zielt in die bereits eingeschlagene Richtung.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Bülent Pekerman und Konsorten betreffend Massnahmen bezüglich Zwangsehen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin