

Bericht des Gemeinderats

Postulat Rania Bahnan Buechi (GFL) vom 27. April 2006: Weniger Zwangsehen in der Stadt Bern (06.000110)

In der Stadtratssitzung vom 2. November 2006 wurde die folgende Motion Bahnan Buechi in ein Postulat umgewandelt und vom Stadtrat als solches erheblich erklärt:

Jahr für Jahr müssen weltweit Millionen von Frauen einen Mann heiraten, den sie weder kennen noch lieben. Das Problem von Zwangsheiraten wurde lange negiert und nicht zur Kenntnis genommen. Einige tragische Ereignisse haben diese Problematik nun vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit gebracht. Die Zwangsheirat von Frauen steht erstmals auf der Agenda des Europarates. Im vergangenen Jahr hat sich die Frauenrechtsorganisation Terre des Femmes Schweiz in Rahmen der Kampagne „Verbrechen im Namen der Ehre“ des Themas angenommen. Es wird gemäss dem Leiter der Stadtberner Fremdenpolizei vermutet, dass pro Jahr aus der Stadt Bern achtzig Mädchen gegen ihren Willen in den Heimatländern ihrer Eltern verheiratet werden. Frauenhäuser und Beratungsstellen hier und in der Umgebung von Bern sind mit diesem Thema konfrontiert. Das Mädchenhaus in Zürich betreute letztes Jahr 17 Fälle von Zwangsheirat. Terre des Femmes erhält auch häufig Anfragen zu dieser Problematik von jungen Frauen, die in der Schweiz geboren sind oder seit früher Kindheit hier leben, manche sind schon eingebürgert.

Es wird zur Zeit im Nationalrat diskutiert, ob verschärfte Bestimmungen die Situation der Betroffenen verbessern können. Neben einem gesetzlichen Verbot der Zwangsheirat braucht es aber vor allem Begleitmassnahmen, welche den Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen und ihnen einen besseren Rückhalt geben. Es ist schwierig, eine Zwangsheirat gesetzlich zu verbieten. Nur unter dem Tatbestand der „Nötigung“ könnte man diesen Frauen helfen. Doch oft fehlen Beweise, weil die Frauen Angst haben, Anzeige gegen ihre Familie zu erstatten. Es ist für solche Frauen enorm schwierig, ihre Eltern anzuklagen, da sie in einen Loyalitätskonflikt geraten. Sie haben auch oft grosse Angst, den Kontakt zu ihren Familien zu gefährden bzw. verstossen oder ausgeschlossen zu werden. Für viele sind die Konsequenzen zu gross um den „Ehrenkodex“ der Familie zu verletzen. Es gibt zur Zeit erst wenige Angebote, welche die Frauen für einen solchen Entscheid unterstützen. Das Problem bleibt hauptsächlich den viel zu wenigen Fachleuten überlassen, die sich für die Opfer engagieren. Es ist darum wichtig, dass die Stadt Bern dieses Thema zur Kenntnis nimmt und es thematisiert. Aufklärung und bessere Integrationsmöglichkeiten können diesen Frauen helfen, sich ihrer Situation bewusster zu werden und zu wissen, wo sie Hilfe bekommen können. Zudem gibt es keine Statistiken über Zwangsehen, weder für die Schweiz noch für die Stadt Bern.

Aus diesem Grund wird der Gemeinderat gebeten, ein Konzept auszuarbeiten, das unter anderem folgende Punkte enthält:

1. Aufklärungsarbeit in Schulen und Informationsmaterial (Broschüren, DVD's etc);
2. MediatorInnen und/oder Vertrauenspersonen aus den am meisten betroffenen ethnischen Gemeinschaften;
3. Datenerhebung zu dieser Problematik in Auftrag geben;
4. Eine niederschwellige Anlaufsstelle in einer bestehenden Beratungs- oder einer anderen zuständigen Institution (z. B eine NGO) schaffen;
5. Anonyme telefonische Beratung.

Bern, 27. April 2006

Motion Rania Bahnan Büechi (GFL), Ueli Stüchelberger, Martin Trachsel, Barbara Streit-Stettler, Nadia Omar, Anna Coninx, Conradin Conzetti, Anna Magdalena Linder, Verena Furrer Lehmann, Gabriela Bader Rohner

Bericht des Gemeinderats

Das Postulat verlangt vom Gemeinderat ein Präventionskonzept, um Zwangsheiraten in der Stadt Bern zu vermindern. Der Gemeinderat unterstützt diese Forderung, die längerfristig zum Ziel haben sollte, Zwangsheiraten überhaupt zu verhindern, da diese Praxis der Eheschliessung gegen das Recht auf Freiheit der Eheschliessung und damit gegen Selbstbestimmung und Gleichberechtigung aller Menschen verstösst. Zwangsheiraten können nach dem schweizerischen Zivilrecht auf Verlangen eines Ehegatten ungültig erklärt werden (ZGB Artikel 107ff.); das Strafrecht ahndet zudem jede Form der Drohung und Nötigung (StGB Artikel 180ff.), mit der die individuelle Handlungsfreiheit eingeschränkt wird. Das Argument, dass es sich bei den Zwangsheiraten um kulturelle Praktiken handelt, ist rechtlich unerheblich. Auch wenn die Menschenrechte ausdrücklich die kulturellen Freiheiten und damit auch den kulturellen Pluralismus innerhalb der Gesellschaft schützen, findet dieser seine Grenze überall dort, wo er die Selbstbestimmung der Menschen unterdrückt oder verletzt.

Um Genaueres über das Phänomen Zwangsheiraten in der Stadt Bern zu erfahren und auf dieser Grundlage Präventionsmassnahmen vorschlagen zu können, haben die damalige Koordinationsstelle für Integration KI, die Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei EMF sowie die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann FFG am 23. März 2007 ein Hearing durchgeführt. In sechs Gruppen wurden Schlüssel- und Fachpersonen aus Gemeinschaften, in denen die Praxis der Zwangsheirat vorkommt, sowie Vertretungen des Beratungs- und Hilfsnetzes einschliesslich Verwaltungsstellen angehört. Die wichtigsten Ergebnisse des Hearings sind die folgenden:

1. Zwangsheiraten sind in der Schweiz an sich kein neues Phänomen, in früheren Jahrzehnten war diese Praxis verbreitet. Davon zu unterscheiden sind Ehen, denen eine freiwillige Heirat vorausging, die aber unter dem Einfluss von physischer und psychischer Gewalt unter Zwang fortgeführt werden, eine bei Frauenhäusern und Anlaufstellen für Betroffene häuslicher Gewalt bekannte Erscheinung. Ebenfalls anders zu beurteilen sind so genannte arrangierte Heiraten. Das Hearing zeigte jedoch, dass es einen breiten Graubereich im Übergang zwischen arrangierter und unter Zwang zustande gekommener Heirat gibt, da für die Betroffenen oft nicht wirklich klar ist, ob sie zu dem Ehearrangement allenfalls auch Nein sagen können. Einen fundierten Überblick zu Begriffen, verwandten Phänomenen und Abgrenzungen gibt die Webseite www.zwangsheirat.ch.

Soweit ein Fall in der Schweiz als Straftatbestand bekannt und beweisbar ist, werden die Strafverfolgungs- und ausländerrechtlichen Behörden von Amtes wegen tätig. Zivilrechtliche Massnahmen (Ungültigerklären der Ehe) kommen beim heutigen Stand der Gesetzgebung nur innerhalb bestimmter Fristen und nur auf Verlangen eines Ehepartners zum Zug. Auf Bundes- und Europaebene sind Diskussionen um griffigere Straf- und Zivilrechtvorschriften im Gang.

2. Die Rechtsdurchsetzung wird auf vielfältige Weise behindert. Neben der Tatsache, dass Eltern und betroffene Kinder die zivil- und strafrechtlichen Rechte und Pflichten nicht kennen, spielen eine Rolle:

- ein die Selbstbestimmung ausschliessendes Verständnis von Gehorsamspflicht bei jungen Männern und Frauen;
- Anspruch der Eltern auf Kontrolle der Sexualität der Töchter, aber auch der Söhne;
- Erhaltung der „Clan-Reinheit“, d.h. Befolgen von Heiratsbräuchen wie z.B. Cousinenheirat;
- die Angst vor dem sozialen Ausschluss aus der Familie in Form von physischer oder psychischer Gewalt, vor dem Verlust des ethnisch geprägten sozialen Netzes, oder davor, die Kinder, insbesondere die Töchter an eine „unmoralische, egoistische Welt zu verlieren“;
- die gezielte Verfolgung von familiären ökonomischen Interessen, denen sich die Kinder unterzuordnen haben (Stichworte: „das Geld in der Familie halten“, Heiratshandel, Heiraten zum Aufbau einer Kettenmigration, etc.).

Auch ausländerrechtliche Hindernisse sind zu nennen, welche ungewollte Heiraten „kitten“ (Verlust des Aufenthaltsstatus bei Scheidung). Das neue, auf 1. Januar 2008 in Kraft tretende Ausländergesetz sieht allerdings vor, dass in solchen Fällen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erteilt werden kann, eine Praxis, welche die städtische Fremdenpolizei schon heute in Ausübung ihres Ermessens verfolgt.

Nicht immer sind zudem bestimmte Personen als Täter oder Täterinnen auszumachen, was eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Rechtsdurchsetzung wäre. Im Hearing wurde von diversen Gemeinschaften berichtet, in denen die generelle innerethnische soziale Kontrolle alle Beteiligten unter massiven Druck setzen kann, so dass es grosser individueller Stärke und unter Umständen Unterstützung von aussen bedarf, um sich dem Zwang widersetzen zu können.

Die innerethnische soziale Kontrolle kann ihre Wirkung überall dort entfalten, wo Integrationsforderungen zu wenig deutlich sind oder nicht ernst genommen werden; gestärkt wird sie zudem, wenn Orientierung und Aufstiegschancen in der Aufnahmegesellschaft schwach sind oder diskriminierende Ausgrenzungsmechanismen den Alltag bestimmen (Stichwort: Diskriminierung bei der Lehrstellensuche).

3. Chancen für die Rechtsdurchsetzung bestehen bei Eltern wie Kindern immer dann, wenn Ressourcen vorhanden sind oder aufgebaut werden, um traditionelle Praktiken kritisch zu reflektieren und Rechtsverständnis und traditionelle Rollenvorstellungen zu verändern, ohne dass dies als Abbau des Selbstwerts erlebt wird. Hilfreich seien, so wurde im Hearing mehrfach betont, Vorbilder von Personen, die es „geschafft“ haben, traditionelle Beschränkungen der Selbstbestimmung zu durchbrechen und „trotzdem“ glücklich zu sein. Ökonomische Faktoren können die Durchsetzung schweizerischer Rechtsvorschriften unterstützen, beispielsweise wenn die jungen Leute, insbesondere junge Frauen dank einer guten beruflichen und sprachlichen Ausbildung zum Unterhalt der Familie beitragen. Sie können so das Heiratsalter hinausschieben und sich eine starke innerfamiliäre Stellung verschaffen.

Eine grosse Chance für die Rechtsdurchsetzung ist zudem – auch das machte das Hearing deutlich –, dass die Stadtverwaltung, die Schulen, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie das Hilfs- und Beratungsnetz der Stadt Bern viele Gelegenheiten haben, für eine Veränderung von Rechtsvorstellungen zu werben, die nicht im Einklang mit geltendem schweizerischen Recht in Familien- und Gleichstellungsfragen stehen. Schon heute wird präventiv Unterstützung geleistet, allerdings nur sehr punktuell. Um nachhaltige Veränderungen zu erzielen, braucht es jedoch, wie im Postulat und am Hearing festgestellt,

ein *systematisches* und *koordiniertes* Vorgehen im Präventions- wie im Kriseninterventionsbereich.

Bestehende Möglichkeiten, Personen anzusprechen und über die hier geltenden Rechte und Pflichten zu informieren, sind:

- Erstinformation bei der Erteilung der Einreise- oder der Aufenthaltsbewilligung
- Thematisieren von familienrechtlichen Fragen in Sprachkursen
- Nutzung des Gesundheits- und Bildungswesens (Kinderärztinnen und Kinderärzte, Spielgruppen, Projekte „DSWD“ und „Zwäg“ des städtischen Gesundheitsdiensts, Schulsozialarbeit)
- Nutzung der Kontakte im Rahmen der städtischen Gemeinwesenarbeit, der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Sozialhilfe
- Nutzung der Kontakte von Berufsbildnern, Berufsbildnerinnen in den Betrieben bzw. von Arbeitgebern, Arbeitgeberinnen generell
- Nutzung von Kontakten im Zusammenhang mit dem Schutz vor häuslicher Gewalt

Diese Möglichkeiten werden derzeit sehr unterschiedlich genutzt; gewünscht werden mehr fachliche Informationen und gezielte Ausbildung in adäquaten Beratungsmöglichkeiten.

In Bezug auf die Kriseninterventionsmöglichkeiten ist die Einschätzung der Lage und des Handlungsbedarfs schwieriger. Von psychischer und/oder physischer Gewalt betroffene zwangsverheiratete Frauen brauchen umfassend Beratung, Begleitung und Schutz. Bisher stellen die bestehenden Beratungsstellen (FRABINA, BAFAM, Frauenhaus, Opferhilfestelle) in der Stadt Bern das Angebot sicher. Viele Fälle sind diesen aber nicht bekannt. Sie vermuten allerdings wie die Polizei auch eine hohe Dunkelziffer. Die Frage stellt sich, ob Betroffene auch wirklich Kenntnisse von den Beratungsstellen und deren Angeboten haben oder ob sie diese aus Angst vor weiterem innerfamiliärem Druck nicht zu nutzen getrauen. Es fehle zudem, so kommen die befragten Organisationen zum Schluss, eine Hotline, wo in akuten Krisen sofort Unterstützung (oder Triage) möglich ist, sowie eine spezialisierte Anlaufstelle wie das Mädchenhaus in Zürich, welche in der Schweiz lebende Mädchen und junge Frauen beraten und begleiten sowie allenfalls Schutz bieten kann.

Folgende Massnahmen plant der Gemeinderat schrittweise und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten umzusetzen:

a.

Erarbeiten von gut verständlichen, schriftlichen Grundinformationen zuhanden von Jugendlichen, Eltern, Migrantenorganisationen und Personen, die im beruflichen Kontakt mit Betroffenen stehen

Themen: Was ist Zwangsheirat? Warum ist sie verboten? Was können potentiell Betroffene tun, um eine Zwangsverheiratung zu vermeiden? Welche Hilfsangebote (Beratung, Krisenintervention, Polizei) gibt es in der Stadt Bern? Im Hearing wurde wiederholt betont, dass den geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Betroffenheit oder den Auswirkungen von Zwangsheirat in Zukunft mehr und systematischer Beachtung geschenkt werden muss.

b.

Tagung zur Information und Schulung von Personen, die im Kontakt mit Betroffenen oder mit deren Eltern stehen (Verwaltungsstellen, Migrantenorganisationen, Religionsverantwortliche, Sprachlehrer/-innen, interkulturelle Übersetzer/-innen)

- c.
Einrichten einer Hotline als niedrigschwelliges Angebot für junge Frauen und Männer
- d.
Obligatorische Rechtsinformationen und Abklärungen vor der Einreise und bei Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen
- e.
Erfassen und Schliessen von Lücken im Kriseninterventions- und Beratungsangebot für Mädchen

Folgen für Personal und Finanzen

Der grösste Teil der Massnahmen ist im Rahmen der gegebenen personellen und finanziellen Ressourcen des Kompetenzzentrums Integration (Teil des Arbeitsschwerpunkts „Familien in der Migration“) zu bewältigen. Die mit Kosten verbundene Einrichtung einer Pilot-Hotline als niedrigschwelliges Angebot wird in Zusammenarbeit mit dem Kanton geprüft.

Bern, 19. September 2007

Der Gemeinderat