

Sitzung vom 24. August 2005

1212. Interpellation (Scheinehen im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, und Stefan Dollenmeier, Rüti, haben am 4. Juli 2005 folgende Interpellation eingereicht:

Missbräuchlich angestrebte Eheverbindungen existieren vor allem im Zusammenhang mit Migrantinnen und Migranten, welche den Aufenthalt und das Bürgerrecht auf dynamische Art anstreben. Wirtschaftliche Gründe und die Absicht, von unseren schweizerischen Sozialwerken zu profitieren, motivieren jährlich zahlreiche Personen, eine Scheinehe einzugehen.

Der Weg zur Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz erfolgt immer öfters via Eheverbindung. Im Zusammenhang mit der anstehenden Verschärfung des Asylgesetzes und des Ausländerrechts wie auch durch die Dubliner-Abkommen verlagert sich der missbräuchliche Aufenthalt in der Schweiz vermehrt auf den Weg der Scheinehe.

Wir bitten die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Die vollständige Regionalisierung der Zürcher Zivilstandsämter ist abgeschlossen. Diese Institutionen sind aber nach wie vor stark mit dem Aufbau und der Koordination ihrer eigentlichen Tätigkeit beschäftigt. Den Gemeinden wurde diese Tätigkeit de facto entzogen. Als Folge davon ist an der Basis unseres Staates ein wichtiges Frühwarnsystem verloren gegangen, was die Problematik um Scheinehen verschärft. Heute funktionieren diese regionalen Zivilstandsämter autonom. Wie beurteilt die Regierung die Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden (Migrationsamt) des Kantons Zürich und den regionalen Zivilstandsämtern?
2. Was könnte aus Sicht der Regierung unternommen werden, um die Zusammenarbeit unter den neuen organisatorischen Voraussetzungen zu verbessern?
3. Eheverbindungen werden gemäss Gesetz nur dann geschlossen, wenn die Identität zweifelsfrei geklärt ist und die Anmeldung ordentlich erfolgte. Sind der Regierung Eheschliessungen durch Zivilstandsämter bekannt, bei denen Formvorschriften nicht eingehalten wurden?
4. Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen nach der Eheschliessung plötzlich und überraschend ein Familiennachzug einsetzte?
5. Wurden missbräuchlich angestrebte Eheschliessungen schon einmal verhindert? Wenn ja, wie und wie oft?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Claudio Schmid, Bülach, und Stefan Dollenmeier, Rüti, wird wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung:

Zunächst soll der Begriff der Scheinehe und deren Problematik näher umschrieben werden. Unter Scheinehen sind Verbindungen einzig zu fremdenpolizeilichen Zwecken (namentlich zur Erlangung einer Aufenthalt- und Arbeitsbewilligung) zu verstehen. Massgebend für den Umgang mit Scheinehen ist die Rechtslage nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und die daraus abgeleitete Gerichtspraxis.

Wie bereits in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 404/1998 ausgeführt, kann nach geltendem Recht allein unter dem Blickwinkel des Ausländerrechts geprüft werden, ob der nach Art. 7 Abs. 1 ANAG bestehende Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für den ausländischen Ehepartner bzw. die ausländische Ehepartnerin eines Schweizer Bürgers oder einer Schweizer Bürgerin entfällt, wenn die Ehe eingegangen wurde, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu umgehen (Art. 7 Abs. 2 ANAG).

Der Anspruch nach Art. 7 Abs. 1 ANAG setzt grundsätzlich lediglich den formellen Bestand der Ehe zwischen ausländischen und Schweizer Ehegatten voraus. Nicht erforderlich sind die Führung eines gemeinsamen Haushalts und damit der gemeinsame Wohnsitz der Ehegatten. Der Nachweis einer Scheinehe, die den Anspruch auf Gewährung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 7 Abs. 2 ANAG entfallen lässt, obliegt den zuständigen Behörden und gestaltet sich ausserordentlich schwierig. Dass Ehegatten mit der Heirat nicht eine eheliche Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern umgehen wollen, entzieht sich in aller Regel dem direkten Beweis. Die Mitwirkungspflicht der betroffenen Personen im ausländerrechtlichen Verfahren ändert an diesem Umstand in den meisten Fällen nichts. Die Aussagen und Angaben der Ehegatten müssen von den Behörden stets auf ihre Glaubwürdigkeit hin geprüft und entsprechend gewertet werden. Sie stellen deshalb keinen direkten Beweis dar. Auf das Vorliegen einer Scheinehe muss mittels Indizien geschlossen werden. Diese können namentlich darin erblickt werden, dass dem ausländischen Ehegatten bzw. der ausländischen Ehegattin die Wegweisung droht, etwa weil die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert oder das Asylgesuch abgewiesen worden ist bzw. weil mit der Nichtverlängerung der Bewilligung oder der Abwei-

sung eines Gesuchs zu rechnen ist. Für das Vorliegen einer Scheinehe können sodann die Umstände und die Dauer der Bekanntschaft sprechen sowie insbesondere die Tatsache, dass die Ehegatten gar nie eine Wohngemeinschaft aufgenommen haben. Alle diese Umstände bilden jedoch lediglich Indizien, massgeblich ist die Gesamtbeurteilung. Der Wille zur Begründung einer wirklichen Lebensgemeinschaft kann umgekehrt aber nicht schon allein daraus abgeleitet werden, dass die Ehegatten während einer gewissen Zeit zusammenlebten und intime Beziehungen unterhielten. Gerade hier sind die Behörden wesentlich auf die Angaben der Ehegatten angewiesen, weil andere Beweisquellen kaum zur Verfügung stehen.

Zu Frage 1:

Gemäss eidgenössischer Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) haben die Kantone die Zivilstandskreise so festzulegen, dass sich für die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Dieser Beschäftigungsgrad mit ausschliesslich zivilstandsamtlichen Aufgaben soll mindestens 40% betragen. Der Mindestbeschäftigungsgrad gilt nicht nur für die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, sondern ebenso für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter.

Im Kanton Zürich bildete früher jede politische Gemeinde einen eigenen Zivilstandskreis. Die kleinsten Ämter verzeichneten dabei einen Beschäftigungsgrad von 4%. Den vom Bundesrecht geforderten Beschäftigungsgrad von 40% erreichten lediglich 48 Ämter. Einen Beschäftigungsgrad von 80% erreichten gar nur 27 Ämter. Eine Neufestlegung der Zivilstandskreise war unumgänglich. Gestützt auf die revidierte kantonale Zivilstandsverordnung (LS 231.1) unterbreitete der Kanton den Gemeinden einen Vorschlag für die Festlegung der Zivilstandskreise. Als Grundlage dienten dabei die erarbeiteten Vorschläge von Arbeitsgruppen sowie Absichtserklärungen der Stadt- und Gemeinderäte. Anschliessend hat der Regierungsrat – nach Anhörung der Gemeinden – die Zivilstandskreise festgelegt. Zurzeit gibt es im Kanton Zürich 26 Zivilstandskreise. In den neu gebildeten Zivilstandskreisen arbeiten mehrheitlich dieselben Personen wie früher in den 171 Zivilstandsämtern. Der Aufbau und die Koordination der 26 Zivilstandskreise sind dank dem grossen Wissen und der Erfahrung der übernommenen Personen abgeschlossen. Die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten waren seit der Geltung der neuen Strukturen mit den zivilstandsamtlichen Tätigkeiten beschäftigt. Die Zivilstandsämter waren schon immer autonom und haben ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung ausgeführt. Zudem wird die Arbeit der Zivilstandsämter

regelmässig von der Kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen, der Direktion der Justiz und des Innern bzw. dem Gemeindeamt des Kantons Zürich, kontrolliert.

Die Regionalisierung der Zivilstandsämter hat somit vom rechtlichen Standpunkt her gesehen keinen Einfluss auf die Problematik der Scheinehen und auf die Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt. Sowohl vor wie nach der Regionalisierung wird dieses Verhältnis bestimmt durch das Spannungsfeld zwischen dem Amtsgeheimnis gemäss Art. 44 ZStV und der Datenbekanntgabe an Gerichte und Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 58 ZStV. Auf Grund dieser Bestimmungen darf das Zivilstandsamt auch in Fällen, in denen der begründete Verdacht auf Eingehung einer Scheinehe besteht, nach erfolgter Trauung (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu Frage 5) die Migrationsbehörden nicht unaufgefordert informieren. Das Zivilstandsamt darf dem Migrationsamt auch nicht unaufgefordert Identitätspapiere von ausländischen Brautleuten übermitteln. Hingegen besteht eine Auskunftspflicht im Rahmen der Amtshilfe auf schriftliche Anfrage hin (Art. 58 ZStV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 ANAG). Eine enge Zusammenarbeit besteht mit dem Bundesamt für Migration (BFM) in Bern. Gestützt auf Art. 10 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) ist jede Behörde und Verwaltungsdienststelle verpflichtet, Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person Hinweise geben können, sicherzustellen und an das BFM zu übermitteln.

Innerhalb der aufgezeigten Grenzen beurteilt der Regierungsrat die Zusammenarbeit zwischen Zivilstandsämtern und Migrationsbehörden als gut. In Fällen, in denen ausländische Brautleute dem Zivilstandsamt Identitätspapiere vorlegen, über die das Migrationsamt nicht verfügt, lässt es das geltende Recht nicht zu, solche Dokumente dem Migrationsamt zu übermitteln.

Zu Frage 2:

Ausgehend von den Ausführungen zu Frage 1 sieht der Regierungsrat auf Grund der heute geltenden Rechtslage keine Möglichkeit für eine engere Zusammenarbeit zwischen Zivilstandsämtern und Migrationsamt. Eine Totalrevision der Ausländergesetzgebung befindet sich jedoch zurzeit im Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, vom 8. März 2002, Bundesblatt 2002, S. 3709, insbesondere S. 3755 ff. und 3823). Neu sollen die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten eine Eheschliessung verwei-

gern, wenn feststeht, dass eine der verlobten Personen offensichtlich keine eheliche Gemeinschaft eingehen sondern lediglich die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will (Art. 97a Entwurf Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Ferner sollen auch die Amtshilfe und die Datenbekanntgabe im Zusammenhang mit der Verweigerung einer Eheschliessung gesetzlich neu geregelt werden (Art. 92 Entwurf AuG).

Zu Frage 3:

In den Art. 62 ff. ZStV sind unter anderem die Zuständigkeit, die einzulegenden Dokumente, die Prüfung des Gesuchs und der Abschluss des Vorbereitungsverfahrens geregelt. Danach haben die Brautleute Ausweise über den gegenwärtigen Wohnsitz, Dokumente über Geburt, Geschlecht, Namen, Abstammung, Zivilstand sowie Heimatorte und Staatsangehörigkeit einzulegen. Sie erklären ferner, dass sie nicht unter Vormundschaft stehen, nicht durch Adoption miteinander verwandt sind und keine bestehende Ehe verschwiegen haben. Das Zivilstandsamt prüft die Ehefähigkeit beider Verlobten: Identität, Mündigkeit, Urteilsfähigkeit, Zustimmung der eine allfällige Vormundschaft ausübenden Person (Art. 94 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, [ZGB; SR 210]). Zusätzlich prüft es, ob Ehehindernisse im Sinne von Art. 95 und 96 ZGB (Verwandschaft und Stiefkindverhältnis, frühere Ehe) vorliegen. Ferner haben die beteiligten Personen ihre Identität nachzuweisen und die Handlungsfähigkeit sowie die zu beurkundenden Angaben zu bestätigen. Das Zivilstandsamt kann im Ehevorbereitungsverfahren vorgelegte ausländische Dokumente, bei denen Zweifel an der Echtheit bestehen, durch die zuständige Schweizer Vertretung überprüfen lassen. Ist die Urkundenbeschaffung aus dem Heimatland der Brautleute unzumutbar oder unmöglich und ist die Identität und der Personenstand nicht strittig, kann eine Erklärung nicht streitiger Angaben gemäss Art. 41 Abs. 1 ZGB entgegengenommen werden. Bei strittiger Identität und unklarem Personenstand werden die Brautleute gestützt auf Art. 42 ZGB an das zuständige Gericht verwiesen. Zusammenfassend ergibt sich, dass Eheschliessungen nur bei geklärter Identität und unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben erfolgen. Dem Regierungsrat sind keine Fälle bekannt, bei denen die Zivilstandsämter die Formvorschriften nicht eingehalten hätten.

Zu Frage 4:

Die Eheschliessung zwischen gemischtnationalen Partnern hat meistens den raschen Nachzug des ausländischen Ehegatten zur Folge, sofern sich dieser nicht bereits vorher in der Schweiz aufgehalten hat.

Zu Frage 5:

Wird ein Ehevorbereitungsverfahren verweigert, wird letztlich immer ein Grundrecht der Verlobten beschnitten. Das Recht auf Ehe wird durch Art. 14 der Bundesverfassung (BV; SR 101) garantiert und verbietet somit im Grundsatz einen Eingriff durch staatliche Behörden. Alle Grundrechte, auch das Recht auf Ehe, können aber Einschränkungen unterworfen werden. Diese Einschränkungen unterliegen jedoch strengen Voraussetzungen, wie sie in Art. 36 BV aufgeführt sind (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse oder Schutz von Grundrechten Dritter, Verhältnismässigkeit von Einschränkungen und die Unantastbarkeit des Kerngehalts der Grundrechte). Die Verweigerung eines Ehevorbereitungsverfahrens ist als schwerer Eingriff zu werten, weshalb eine solche Einschränkung in einem Gesetz im formellen Sinne vorgesehen werden muss (Art. 36 Abs. 1 BV). Der Gesetzgeber hat die Einschränkung des Rechts auf Ehe im Gesetz mit der Umschreibung der Ehfähigkeit (Art. 94 ZGB) und der Ebehindernisse (Art. 95f. ZGB) abschliessend geregelt und eine Missachtung mit der unbefristeten Ungültigkeit der Ehe sanktioniert (Art. 105 ZGB). Mit Ausnahme von Art. 7 Abs. 2 ANAG, der die Unlauterkeit einer Scheinehe mit der Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung (und nicht mit einem Eheverbot) sanktioniert, findet sich in der gesamten Rechtsordnung keine Norm, welche die Verweigerung des Ehevorbereitungsverfahrens und der anschliessenden Eheschliessung erlauben würde, weil die Verlobten die Ehe im Hinblick auf ausländerrechtliche Vorteile einzugehen gedenken. Eine entsprechende Bestimmung wurde vom Gesetzgeber gar bewusst aus dem Eherecht gestrichen (vgl. Art. 120 Abs. 4 altZGB, in der Fassung vom 1. Januar 1953; vgl. dazu auch Tuor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12. Auflage, Zürich 2002, S. 190, mit weiteren Verweisungen). Es bleibt noch anzumerken, dass die allgemeine Berufung auf den Rechtsmissbrauch nach Art. 2 Abs. 2 ZGB dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV nicht zu genügen vermag.

Dem Regierungsrat sind keine Schätzungen bezüglich der Anzahl von Scheinehen bekannt, die im Kanton Zürich zur illegalen Erwirkung eines Aufenthaltsrechts geschlossen worden sind. Eine im Zuge der Beantwortung dieser Interpellation bei den Zivilstandsämtern Zürich und Winterthur gemachte Nachfrage hat ergeben, dass bei beiden Ämtern in den vergangenen Jahren im Rahmen des Ehevorbereitungsverfahrens auf Grund der gesetzlichen Vorgaben keine Eheschliessung verweigert worden ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi