

Sitzung vom 27. Februar 2019

**148. Anfrage (Werden die Zivilstandsämter allmählich
zu Repressionsbehörden?)**

Die Kantonsräte Davide Loss, Adliswil, und Lorenz Schmid, Männedorf, sowie Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, haben am 17. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Das Zivilstandsamt der Stadt Kloten liess kürzlich zwei ausländische Staatsangehörige durch die Kantonspolizei Zürich verhaften, nachdem sie zwecks Einleitung des Ehevorbereitungsverfahrens am Schalter vorgesprochen hatten, da deren bewilligungsfreier Aufenthalt abgelaufen war. Beide Personen wurden anlässlich der Vorsprache am Schalter des Zivilstandsamts der Stadt Kloten jeweils weggeschickt und gebeten, am Folgetag nochmals persönlich zu erscheinen, da noch Dokumente bzw. eine Bescheinigung vorbereitet werden müssten. Dieser Hinweis stellte sich am Folgetag jedoch als blanke Lüge heraus: Beiden Personen wurde – entgegen der Zusicherung – weder Dokumente noch eine Bescheinigung über die Einleitung des Ehevorbereitungsverfahrens ausgestellt. Das Zivilstandsamt der Stadt Kloten gaukelte beiden Personen wahrheitswidrig vor, sie müssten noch kurz warten, da die in Aussicht gestellten Dokumente noch vorbereitet werden müssten. In der Zwischenzeit traf die im Vorfeld vom Zivilstandsamt der Stadt Kloten alarmierte Kantonspolizei Zürich ein und liess die Betroffenen verhaften. Die behördlich aufgestellte Falle schnappte gnadenlos zu.

Die Zivilstandsämter im Kanton Zürich unterstehen der Aufsicht durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich (§ 12 Abs. 1 der Kantonalen Zivilstandsverordnung vom 1. Dezember 2004 [ZVO ZH, LS 231.1]). Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen als obere Aufsichtsbehörde hat zur Frage des Umgangs bei Ehen von Personen mit Migrationshintergrund die Weisung Nr. 10.11.01.02 «Ehen und eingetragene Partnerschaften ausländischer Staatsangehöriger: Nachweis des rechtmässigen Aufenthaltes und Meldung an die Ausländerbehörden» vom 1. Januar 2011 erlassen. Aus dieser Weisung ergibt sich, dass das zuständige Zivilstandsamt den Verlobten eine Frist zum Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts anzusetzen hat¹. Daraus ergibt sich, dass es *vor Ablauf dieser Frist* nicht zulässig ist, eine entsprechende Meldung an die Polizei bzw. das Migrationsamt des Kantons Zürich zu erstatten bzw. die Verhaftung einzuleiten. Das Migrationsamt des Kantons Zürich erteilt zum Zweck der Ehe-

vorbereitung eine Kurzaufenthaltsbewilligung bzw. duldet während beschränkter Zeit den Aufenthalt erst, wenn das Ehevorbereitungsverfahren eingeleitet wird. Die Katze scheint sich in den Schwanz zu beissen: ohne Ehevorbereitungsverfahrens kein rechtmässiger Aufenthalt, ohne rechtmässigen Aufenthalt kein Ehevorbereitungsverfahren.

Die Aufstellung einer «behördlichen Falle» und die anschliessende Verhaftung von (noch) nicht rechtmässig anwesenden Verlobten durch das Zivilstandsamt der Stadt Kloten steht nicht nur im Widerspruch zur genannten Weisung, sondern ist auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht zu vereinbaren. Wäre das Vorgehen rechtmässig, würden solche Personen daran gehindert, einen rechtmässigen ausländerrechtlichen Zustand zu schaffen. Dies würde auch Schweizer Verlobten daran hindern, ausländische Staatsangehörige zu heiraten bzw. mit ihnen eine eingetragene Partnerschaft einzugehen.

¹ «An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass die Rechtmässigkeit des Aufenthaltes bis zum voraussichtlichen Tag der Trauung bzw. der Begründung der eingetragenen Partnerschaft nachgewiesen werden muss. [...] Den Verlobten oder Partnern ist zur Beschaffung eines gültigen Aufenthaltstitels bei den Ausländerbehörden eine vernünftige Frist zu gewähren. Diese sollte nicht kürzer als 15 Tage und nicht länger als 60 Tage sein. [...] Das Zivilstandsamt teilt der zuständigen Ausländerbehörde am Aufenthaltsort der betroffenen Person die Identität von Verlobten mit, die ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nicht nachgewiesen haben.»

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Erachtet es der Regierungsrat vor dem Hintergrund der Weisung des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen Nr. 10.11.01.02 vom 1. Januar 2011 als zulässig, dass die Zivilstandsämter im Kanton Zürich ausländische Staatsangehörigen vor Ablauf der Frist zum Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts unter Vorspiegelung wahrheitswidriger Tatsachen wegschicken und zur Vorsprache am Schalter am Folgetag bewegen, um anschliessend deren Verhaftung zu erreichen? Ist ein solches Vorgehen mit dem Grundsatz von Treu und Glauben vereinbar?
2. Kann der Regierungsrat nachvollziehen, dass so der Eindruck entsteht, dass die Zivilstandsämter im Kanton Zürich als Repressionsbehörden fungieren? Ist das in seinem Sinn?
3. Ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen seiner Aufsicht Einfluss auf die Zivilstandsämter im Kanton Zürich zu nehmen, um ein rechtskonformes Vorgehen bei Personen ohne Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts sicherzustellen?

4. Können illegal aufhältige Personen im Kanton Zürich heiraten bzw. eine eingetragene Partnerschaft eingehen, ohne während laufenden Eheschliessungsverfahrens mit einer Verhaftung und einer anschließenden Wegweisung rechnen zu müssen? Wie müssen die Zivilstandsämter im Kanton Zürich konkret vorgehen? Welche Rolle spielt das Migrationsamt des Kantons Zürich?
5. Ist der Regierungsrat bereit, die Zivilstandsämter im Kanton Zürich in geeigneter Weise auf den korrekten Umgang mit Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt hinzuweisen? Wenn ja, auf welche Weise?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Davide Loss, Adliswil, Lorenz Schmid, Männedorf, und Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3 und 5:

Der Regierungsrat kann aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes keine Ausführungen zu Einzelfälle machen. Allgemein gilt jedoch Folgendes: Kann eine Person ihren rechtmässigen Aufenthalt bei einem Ehevorbereitungsverfahren oder Vorverfahren für die eingetragene Partnerschaft nicht nachweisen, geht das Zivilstandsamt nach einem vom Bund vorgegebenen Verfahren vor, das in der Weisung Nr. 10.11.01.02 des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen vom 1. Januar 2011 dargelegt ist. Das Zivilstandsamt setzt der betroffenen Person eine Frist zwischen 15 und 60 Tagen, innert deren diese ihren rechtmässigen Aufenthalt nachweisen kann. Gelingt es der Person bis zum Ablauf der gesetzten Frist nicht, diesen Nachweis zu erbringen, verweigert das Zivilstandsamt die Eheschliessung bzw. die Beurkundung der eingetragenen Partnerschaft mit einer anfechtbaren Verfügung und informiert die Migrationsbehörden.

Gestützt auf Art. 43a Abs. 3^{bis} ZGB (SR 210) sind die Zivilstandsbehörden verpflichtet, alle Straftaten anzuzeigen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen. Anzuzeigen sind folglich auch Verstösse gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20). Dieser gesetzliche Auftrag erschöpft sich in der Meldung an die Polizei oder Staatsanwaltschaft. Darüber hinausgehende Handlungen wie Vorladungen zum Zwecke der Festnahme sind nicht im Zuständigkeitsbereich der Zivilstandsbehörden. Es ist alleinige Sache der Strafverfolgungsbehörden, nach einer Meldung über das konkrete Vorgehen und allfällige Massnahmen zu entscheiden. Dabei ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zu entscheiden.

Gegen Anordnungen der Zivilstandsämter können die betroffenen Personen Rekurs einlegen. In diesem Fall wird die rechtskonforme Abwicklung des Ehevorbereitungsverfahrens oder der eingetragenen Partnerschaft im Einzelfall überprüft. Die allgemeine Einhaltung der erwähnten Weisung ist zudem regelmässig Thema bei den Inspektionen der Zivilstandsämter des Kantons, die mindestens alle zwei Jahre durchgeführt werden. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich als zuständige Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen stellt dabei fest, dass die Vorgaben des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen in den allermeisten Fällen richtig angewendet werden. Der Regierungsrat sieht daher keinen weiteren Handlungsbedarf in dieser Angelegenheit.

Zu Frage 4:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat sich in ihrem Bericht vom 31. Januar 2008 zur parlamentarischen Initiative «Scheinehen unterbinden» (BBl 2008, 2467, S. 2474, Ziff. 3.1) zu dieser Frage wie folgt geäussert: «Personen, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten und sich hier verheiraten wollen, müssen ihren Aufenthalt zuerst legalisieren. Während der Behandlung des Gesuchs müssen sie sich grundsätzlich im Ausland aufhalten. Ausnahmen sind aber möglich, wenn die Zulassungsvoraussetzungen nach der Heirat offensichtlich erfüllt sind und keine Anhaltspunkte für einen Missbrauch der Bestimmungen über den Familiennachzug vorliegen. Zur Vermeidung eines überspitzten Formalismus und zur Wahrung der Verhältnismässigkeit kann in diesen Fällen eine Ausreisefrist angesetzt werden, während der die Heirat und die Regelung des Aufenthalts in der Schweiz zu erfolgen hat. Die Behörden haben auch hier das verfassungsmässige Recht auf Ehe und das Recht auf Achtung der Privatsphäre und des Familienlebens zu wahren.»

Zu ergänzen ist, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Migrationsbehörden zur Vermeidung einer Verletzung des Rechts auf Ehe (Art. 12 EMRK, Art. 14 BV) gehalten sind, den Aufenthalt zwecks Eheschlusses zu bewilligen, wenn nach dem Eheschluss ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht, keine Indizien für ein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorliegen und die Voraussetzungen für eine Zulassung nach dem Eheschluss offensichtlich erfüllt sind (BGE 137 I 351). Zudem muss die Eheschliessung in absehbarer Zeit möglich sein (Urteil des Bundesgerichts 2C_702/2011 vom 23. Februar 2012, E. 4.4). Dies gilt auch dann, wenn sich die gesuchstellende ausländische Person ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz aufhält. In diesem Fall duldet das Migrationsamt den Aufenthalt von illegal anwesenden Personen bis zum Eheschluss, wenn eine Bestätigung des Zivilstandsamtes vorliegt, dass die Verlobten ein Ehevorbereitungsverfahren einlei-

ten wollen und wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach dem Eheschluss erfüllt sind. Dieses Vorgehen ermöglicht beim Nachweis der genannten Bedingungen auch Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt, sich in der Schweiz zu vermählen und ein Aufenthaltsrecht zu erlangen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli