

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 227/2005

Sitzung vom 21. September 2005

1327. Dringliche Anfrage (Fehlender Austausch von Informationen unter Behörden erleichtert Aufenthaltsbewilligung von illegal Eingereisten)

Die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Dr. Christoph Holenstein, Zürich, haben am 22. August 2005 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Mit Schreiben vom 23. Mai 2005 hat das Gemeindeamt des Kantons Zürich die Zivilstandsämter angewiesen, die Zusammenarbeit mit den Polizeiorganen nur noch sehr restriktiv durchzuführen. Unter anderem wird im Schreiben den Angestellten der Zivilstandsämter mitgeteilt, dass sie sich bei Kooperation mit den Polizeibehörden unter Umständen der Amtsheimnisverletzung schuldig machen.

Es ist notorisch, dass viele Asylbewerbende identifizierende Papiere nicht vorlegen wollen, um einer Ausschaffung zu entgehen und in der Schweiz bleiben zu können. Sie haben diese Papiere aber regelmässig dann zur Hand, wenn sie eine Heirat beantragen. Vielfach handelt es sich dabei um Scheinehen, um doch noch zu einem Aufenthaltstitel zu kommen. Solche Fälle sollen nun von den Zivilstandsämtern dem Migrationsamt (vormals Fremdenpolizei) nicht mehr gemeldet werden beziehungsweise es soll auf entsprechende telefonische Anfragen des Migrationsamtes keine Auskunft mehr erteilt werden. Zulässig soll nur noch ein schriftliches Begehren um Amtshilfe sein, welches im Einzelfall und «nach eingehender Abwägung aller Fakten» schriftlich beantwortet wird.

Auch im Hinblick auf die Thematik des internationalen Terrorismus darf nicht vergessen werden, dass Scheinehen mit Schweizerinnen und Schweizern zu einem Aufenthaltsrecht nicht nur in der Schweiz, sondern auch bald im ganzen Schengen-Raum führen werden. Die gegenseitige Unterstützung von Amtsstellen durch einen funktionierenden Informationsfluss scheint dabei grosse Bedeutung zuzukommen und sollte, selbst mit Blick auf den Datenschutz, gewährleistet werden. So gilt z.B. für die Polizei und Gerichte folgende Regelung, welche die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV) in Art. 15 unter der Marginalie «Behördliche Anzeigepflicht» festhält:

Die Polizei- und Gerichtsbehörden sind verpflichtet, der kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann. Die kantonale

Fremdenpolizei gibt solche Mitteilungen gegebenenfalls an die Fremdenpolizei des Bewilligungskantons weiter. Diese meldet sie dem Bundesamt für Migration, wenn dessen Zustimmung zur Bewilligung nötig war oder ist.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Findet es der Regierungsrat in Ordnung, wenn sich Asylanten, welche im Asylverfahren angeben, über keine Papiere zu verfügen, im Ehevorbereitungsverfahren plötzlich Reisepass und andere erforderliche Dokumente präsentieren können?
2. Das Gemeindeamt vertritt in seinem Schreiben die Auffassung, dass das Amtsgeheimnis durch Zivilstandsämter verletzt würde, wenn sie das Migrationsamt bei einem begründeten Verdacht auf Eingehen einer Scheinehe informieren. Teilt der Regierungsrat die Meinung des Gemeindeamtes?
3. Kennt der Regierungsrat die Rechtsauffassung der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Migrationsamtes zu dieser neuen Praxis? Falls nicht: ist er bereit, diese kantonalen Behörden anzuhören?
4. Ist der Regierungsrat nicht auch der Auffassung, dass für den kantonalen Vollzug der Bundesvorschriften von Art. 99 Abs. 1 Ziffer 2 ZGB sowie Art. 16 Abs. 1 lit. b und Abs. 5 Zivilstandsverordnung, welche zur Feststellung der Identität der Verlobten im Ehevorbereitungsverfahren (nötigenfalls) zusätzliche Abklärungen verlangen, die Zivilstandsbehörden von sich aus bei Polizei und Migrationsamt des Kantons Zürich um Amtshilfe ersuchen können? Wäre nicht sogar der Zweck der Bestimmung von Art. 15 ANAV so zu verstehen, dass ein Zuwiderlaufen fremdenpolizeilicher Vorschriften grundsätzlich – auch von den darin nicht explizit erwähnten Zivilstandsämtern – aktiv gemeldet werden sollte?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Claudio Schmid, Bülach, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Dr. Christoph Holenstein, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Zivilstandsbehörde hat gemäss Art. 16 Abs. 1 Bst. b der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2) die Pflicht, vor der Beurkundung eines Zivilstandsfalles die Identität der Personen im Ehevorbereitungsverfahren zu prüfen. Die beteiligten Personen haben die erforderlichen Dokumente vorzulegen, die Auskunft über den Personenstand geben. Handelt es sich bei den beteiligten Personen um Asylsuchende, abgewiesene Asylsuchende, vorläufig aufgenommene

oder schutzbedürftige Personen, so stellt das Zivilstandsamt gestützt auf Art. 10 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) Pässe und Zivilstandsurkunden, die über die Identität einer solchen Person Auskunft geben können, zuhanden des Bundesamtes für Migration sicher. Benötigt das Zivilstandsamt die Urkunde im Original als Beleg für die Beurkundung eines Zivilstandsfalles, stellt es dem Bundesamt für Migration Kopien zu. Müssen in den vorgenannten Fällen ausländische Urkunden auf ihre Echtheit überprüft werden, melden die Zivilstandsbehörden das Ergebnis dieser Abklärungen ebenfalls dem Bundesamt für Migration. Damit ist sichergestellt, dass die entsprechenden Papiere im Asylverfahren Eingang finden.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat die rechtlichen Rahmenbedingungen, nach denen sich die Zivilstandsämter bei ihrer Auskunftserteilung gegenüber den Migrationsbehörden zu richten haben, bereits in seiner Antwort vom 24. August 2005 auf die Interpellation KR-Nr. 200/2005 (insb. zu Frage 1) ausführlich dargelegt. Die entsprechenden Ausführungen – auf die hier verwiesen sei – decken sich mit der Rechtsauffassung des Gemeindeamtes, wie sie sich in dem in der vorliegenden dringlichen Anfrage erwähnten Rundschreiben vom 23. Mai 2005 an die Zivilstandsämter findet. Zum Schreiben des Gemeindeamtes vom 23. Mai 2005 ist zu ergänzen, dass eine Anzeigepflicht gemäss § 21 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO; LS 321) nicht nur beim Vorliegen eines Verdachtes auf Begehung eines Verbrechens oder Vergehens besteht, sondern auch bei einem Verdacht auf Begehung einer Übertretung. Das Eingehen einer Scheinehe fällt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 125 IV 148) allerdings nicht unter einen Straftatbestand des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.29), weshalb insoweit auch nicht von einer entsprechenden Anzeigepflicht der Zivilstandsbehörden ausgegangen werden kann.

Beim Schreiben des Gemeindeamtes vom 23. Mai 2005 an die Zivilstandsämter handelt es sich nicht um eine neue Praxis, sondern lediglich um eine Darstellung der geltenden Rechtslage, bzw. den Hinweis auf die für das Zivilstandswesen geltenden Datenschutzbestimmungen. Das Schreiben zeigt zudem auf, wie die Amtshilfe auf Anfrage im Einzelfall wahrgenommen werden kann.

Zu Frage 3:

Das Migrationsamt und die Kantonspolizei messen dem Informationsfluss zwischen Zivilstandsbehörden und Fremdenpolizeibehörden eine grosse Bedeutung zu, namentlich im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Scheinehen. Das Migrationsamt und die Kantonspolizei

erachten die Auskunftspraxis der Zivilstandsbehörden als unbefriedigend und fordern die Prüfung der Schaffung gesetzlicher Grundlagen, welche die Zivilstandsbehörden zur sachlich gebotenen informationellen Zusammenarbeit berechtigen und verpflichten würden. Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang auf die sich im Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat befindliche Revision der Ausländergesetzgebung hin. Gemäss Art. 92 des Entwurfes zum Ausländergesetz sollen die Amtshilfe und die Datenbekanntgabe zwischen den Behörden gesetzlich neu geregelt werden.

Die Oberstaatsanwaltschaft stellt sich auf den Standpunkt, bei Verdacht auf Vorliegen einer Scheinehe dürfte verhältnismässig häufig ein Verstoss gegen das ANAG vorliegen. Sofern das Zivilstandsamt einen solchen Verstoss erkenne oder vermute, müsse es deshalb gemäss § 21 StPO Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden erstatten. Die Anzeigepflicht gemäss § 21 StPO gelte nicht nur für Verbrechen und Vergehen, sondern auch für Übertretungen. Gegenüber dem Migrationsamt lässt sich nach Auffassung der Oberstaatsanwaltschaft hingegen eine aktive Informations- oder Anzeigepflicht aus § 21 StPO nicht ableiten. Diese sei gemäss Art. 58 ZStV dem Migrationsamt gegenüber nur auf Anfrage hin gegeben. Das Migrationsamt werde aber über den Abschluss eines Strafverfahrens betreffend einer Verletzung des ANAG durch die Strafverfolgungsbehörden in Kenntnis gesetzt.

Zu Frage 4:

Für den kantonalen Vollzug der Bundesvorschriften, die zur Feststellung der Identität der Verlobten im Ehevorbereitungsverfahren zusätzliche Abklärungen verlangen, haben die Zivilstandsbehörden selbstständig zu entscheiden, welche Amtstellen neben dem Bundesamt für Migration allenfalls zusätzlich um Amtshilfe zu ersuchen sind. Die Einsicht in Asyl dossiers des Bundesamtes für Migration, das über die im Asylverfahren abgegebenen Reisepapiere, Identitätsausweise und über die selbst deklarierten Angaben zu einer Person verfügt, verhilft der Zivilstandsbehörde in der Regel zu den notwendigen Kenntnissen. Der Wortlaut von Art. 15 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV; SR 142.201) ist eindeutig. Er lässt deshalb keinen Spielraum zur Ausdehnung einer Meldepflicht auf Zivilstandsämter zu.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi