

Sitzung vom 1. Juli 2009

1046. Anfrage (Gewährleistung der Ehefreiheit)

Kantonsrätin Claudia Gambacciani, Zürich, sowie die Kantonsräte Martin Naef, Zürich, und Lars Gubler, Uitikon, haben am 20. April 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Die Freiheit der Ehe ist in der Bundesverfassung garantiert (Art. 14 BV) und gehört zu den für die Entfaltung der Persönlichkeit grundlegendsten Freiheitsrechten. Dennoch ist die Ehefreiheit in der Schweiz und besonders im Kanton Zürich in den vergangenen Jahren zunehmend in Bedrängnis geraten, dem Vernehmen nach agieren die Zivilstandsämter als eigentliche Vollzugsgehilfen des Migrationsamtes in ausländerrechtlichen Belangen. So gehört das Vorgehen gegen sogenannte Scheinehen nach eigenen Angaben zu den Prioritäten des Zürcher Migrationsamtes. Im vergangenen Jahr ist das kantonale Migrationsamt offenbar gegen 3500 Ehen vorgegangen, von denen es dann 500 als sogenannte Scheinehen qualifiziert hat.

In Bezug auf das heikle Spannungsfeld zwischen einem elementaren Freiheitsrecht und der vom Staat zu respektierenden Privatsphäre einerseits und ausländerrechtlichen Anliegen andererseits, bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie wird beim Verdacht auf eine sogenannte Scheinehe konkret vorgegangen? In welcher Art und in welchem Rahmen werden unangemeldete Hausbesuche und getrennte Befragungen der Ehe- oder Brautleute vorgenommen? Welche Personen führen diese Abklärungen durch?
2. Welche geeigneten Massnahmen trifft der Regierungsrat um die Privat- und Intimsphäre der Ehe- oder Brautleute zu respektieren? Bestehen Weisungen darüber, welche Angaben die Ehe- oder Brautleute mit Blick auf ihre Privat- und Intimsphäre verweigern dürfen? Mit welchen Massnahmen wird verhindert, dass es zwischen den Ehe- oder Brautleuten zu Spannungen oder Zerwürfnissen aufgrund der Belastung kommt, die getrennte Befragungen und unangemeldete Besuche darstellen?
3. Nach welchen Kriterien wird entschieden, ob es sich bei einer Ehe um eine «gelebte Beziehung» oder um eine sogenannte Scheinehe handelt? Inwiefern trägt der Regierungsrat den mannigfachen Formen Rechnung, in denen eine Ehe einvernehmlich ausgestaltet sein kann?

4. Inwiefern trägt der Regierungsrat der Tatsache Rechnung, dass eine Intimbeziehung zwischen den Eheleuten oder eine gemeinsame Wohnung nicht notwendige Voraussetzungen für eine tatsächlich gelebte Ehe sind? Inwiefern trägt der Regierungsrat insbesondere der Situation von körperlich behinderten Menschen Rechnung, die aufgrund ihrer Behinderung nicht in der Lage sind, eine Intimbeziehung zu leben und dennoch eine Ehe einzugehen wünschen?
5. Welche geeigneten Massnahmen trifft der Regierungsrat, um zu verhindern, dass es auf Zivilstandsämtern zu Verhaftungen von Brautleuten kommt, die eine gelebte Ehe einzugehen beabsichtigen?
6. Welche geeigneten Massnahmen trifft der Regierungsrat um den Anliegen des Datenschutzes im Zusammenhang mit den persönlichen Angaben und Dokumenten Rechnung zu tragen, welche die Brautleute auf dem Zivilstandsamt abgeben müssen?
7. Wie viel Personal, Arbeitsstunden und Kosten wendet die Kantonale Verwaltung für das Aufspüren oder Verhindern von sogenannten Scheinehen auf, und in wie vielen Fällen hat dieser Aufwand im vergangenen Jahr zu einem Entzug oder einer Nichterteilung einer Aufenthaltsbewilligung geführt?
8. In wie vielen Fällen ist das Migrationsamt bei einer Anfechtung der Verweigerung oder Auflösung der Ehe bei höheren Instanzen (Regierungsrat, Verwaltungsgericht, Bundesgericht) unterlegen?
9. Wie oft ist es im Zeitraum des vergangenen Jahres vorgekommen, dass eine vom Kanton verweigerte oder aufgelöste Ehe später im Ausland geschlossen wurde und in der Schweiz anerkannt werden musste?
10. In wie vielen Fällen ist die öffentliche Hand für Personen unterstützungspflichtig geworden (Sozial- oder Nothilfe), für deren Auskommen sonst gemäss Art. 159, Art. 163 ZGB ihr Ehepartner hätte aufkommen müssen, wenn die Ehe nicht aufgelöst oder verhindert worden wäre?
11. Geht der Regierungsrat davon aus, dass aufgrund der verschärften Bestimmungen gegen sogenannte Scheinehen in der Schweiz (insbesondere aufgrund der Initiative 05.463 n, Toni Brunner) Eheschliessungen im Ausland zunehmen werden, welche die Schweiz aufgrund des IPRG dann anerkennen muss.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudia Gambacciani und Martin Naef, Zürich, sowie Lars Gubler, Uitikon, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss Art. 14 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ist das Recht auf Ehe und Familie gewährleistet. Jedes Recht findet aber dort seine Schranke, wo es rechtsmissbräuchlich geltend gemacht wird. Art. 5 Abs. 3 BV verlangt auch von den Privaten, dass sie nach Treu und Glauben handeln und nach Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) findet der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Schutz. Eine Erscheinungsform des Rechtsmissbrauchs bilden Scheinehen, d.h. Ehen, bei denen nicht die eheliche Gemeinschaft, sondern lediglich der Erwerb des ausländerrechtlichen Aufenthaltsrechts bezweckt wird.

Mit dem seit 1. Januar 2008 in Kraft stehenden Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) wird der Bekämpfung der Scheinehen ein besonderes Gewicht beigemessen. So erlöschen nach Art. 51 AuG Ansprüche auf Familiennachzug, wenn sie rechtsmissbräuchlich geltend gemacht werden, namentlich um die Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt zu umgehen. Zudem ist nach Art. 118 Abs. 2 und 3 AuG das Eingehen, Vermitteln, Fördern oder Ermöglichen einer Scheinehe strafbar.

Mit dem Erlass des AuG wurden per 1. Januar 2008 auch die Zivilstandsbehörden verpflichtet, auf das Gesuch um Ehevorbereitung nicht einzutreten, wenn die Braut und/oder der Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen wollen (Art. 97a Abs. 1 ZGB). Gleiches gilt bezüglich der eingetragenen Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Art. 6 Abs. 2 und 3 Partnerschaftsgesetz; PartG; SR 211.231).

Der Nationalrat hat am 4. März 2009 mit 104 zu 68 Stimmen, der Ständerat am 25. Mai 2009 mit 27 zu 12 Stimmen einer weiteren Massnahme zu Unterbindung von Scheinehen zugestimmt. Danach müssen Verlobte, die nicht Schweizer Bürger sind, über eine gültige Aufenthaltserlaubnis oder ein gültiges Visum verfügen, um in der Schweiz heiraten zu können (Änderung von Art. 98 ZGB).

Daraus ergibt sich, dass die Bekämpfung von Scheinehen vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich gewollt ist. Die kantonalen Vollzugsorgane haben diesen Auftrag zu vollziehen. Während im Bericht des Bundes zur illegalen Migration vom 23. Juni 2004 gesamtschweizerisch noch von

500 bis 1000 Scheinehen ausgegangen wurde, geht eine aktuelle Schätzung des Bundesamtes für Migration (BFM) von 3000 bis 5000 entsprechenden Eheschliessungen aus (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative Scheinehen unterbinden; BBl 2008, 2469, Fn. 3). Die Zahl der vom zürcherischen Migrationsamt als Scheinehen qualifizierten Fälle bestätigt diese gesamtschweizerische Schätzung.

Zu Frage 1:

Haben die Zivilstandsbehörden einen Verdacht auf eine Scheinehe, so richtet sich das Verfahren nach der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2). Bei Vorliegen begründeter Hinweise bzw. gewichtiger Indizien anlässlich des Ehevorbereitungsgesuchs befragen die Zivilstandsbehörden die Brautleute bzw. die Partnerinnen oder die Partner in der Regel einzeln (Art. 74a Abs. 2 ZStV bzw. Art. 75m Abs. 2 ZStV). Ausnahmsweise werden die Verlobten gemeinsam angehört, wenn dies für die Abklärung des Sachverhalts besser geeignet erscheint. Die blosse Vermutung allein löst keine Befragung aus. Die befragten Personen werden auf das Recht hingewiesen, entlastende Dokumente vorzulegen bzw. sie können Behörden oder Dritte bezeichnen, die entlastende Auskünfte geben können (z. B. Arbeitgebende oder Vermietende). Die Zivilstandsbehörden führen keine Hausbesuche durch.

Erhält das Migrationsamt Kenntnis von mehreren Indizien, die bei einer bereits bestehenden Ehe auf eine Scheinehe hinweisen, wird dem Verdacht wie folgt nachgegangen: Entweder werden die Ehegatten brieflich um Beantwortung verschiedener Fragen (Kennenlernen, Eheschluss usw.) gebeten oder die Polizei wird beauftragt, am Wohnort der Ehegatten einen Augenschein vorzunehmen und die Ehegatten getrennt zu befragen oder die Ehegatten werden durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Migrationsamts bzw. der im Herkunftsland weilende Ehegatte durch Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der dortigen Schweizer Auslandvertretung befragt.

Ein allfälliger Augenschein wird nur mit Einwilligung der betroffenen Personen durchgeführt. Gegen den Willen der Betroffenen kann der Augenschein nur vorgenommen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Hausdurchsuchung im Sinne von §§ 88 ff. der Strafprozessordnung (StPO; LS 321) erfüllt sind.

Wenn die Untersuchung der Indizien in ihrer Gesamtheit zum Schluss führt, dass eine Scheinehe vorliegt, wird die Bewilligung bzw. der weitere Aufenthalt verweigert.

Unter dem Titel Scheinehe werden bzw. wurden von den Staatsanwaltschaften im ganzen Kanton bisher fünf Verfahren betreffend sieben Scheinehen und insgesamt 16 angeschuldigten Personen (Eheleute, Or-

ganisatoren und Vermittler) durchgeführt. Mehrere weitere Verzeigungen wegen Widerhandlung gegen Art. 118 AuG hatten lediglich deshalb keine Folge, weil die infrage stehenden Ehen vor dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen geschlossen worden waren.

Zu Frage 2:

Die Braut- oder Eheleute werden als polizeiliche Auskunftspersonen befragt. Dies bedeutet, dass sie zu Beginn der Einvernahme darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie die Beantwortung von Fragen verweigern dürfen, mit denen sie sich selbst, einen nahen Verwandten oder den Lebenspartner bzw. die Lebenspartnerin der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung aussetzen würden (analog § 131 StPO). Sind die betreffenden Personen bereits miteinander verheiratet, werden sie zusätzlich auf das entsprechende Zeugnisverweigerungsrecht für Ehepartner (analog § 129 Ziffer 2 StPO) hingewiesen.

Seitens Migrationsamt bzw. Polizei ist es je nach Indizienlage möglich, dass in allgemeiner Form Fragen zur Intimbeziehung gestellt werden (z. B. ob die Ehe vollzogen werde oder ob die Ehegatten intime Beziehungen unterhielten). Seitens der Zivilstandsbehörden werden keine Fragen zum Sexualleben und zum Gesundheitszustand gestellt. Die Brautleute bzw. die Partnerinnen oder die Partner werden darauf aufmerksam gemacht, dass sie die Beantwortung von Fragen verweigern können.

Im Strafprozess kommt beim Verdacht des Vorliegens einer Widerhandlung gegen Art. 118 AuG in der Regel beiden Eheleuten die Rolle als Angeschuldigte zu. Sie haben deshalb das Recht, die Aussage zu verweigern und werden auf dieses Recht hingewiesen.

Zu Frage 3:

Die Kriterien für einen hinreichenden Tatverdacht auf das Vorliegen einer Scheinehe lassen sich nicht abschliessend auflisten. Einzelne Kriterien können für sich allein selten eine Verdachtslage erzeugen und sind deshalb kaum erheblich. Erst ein Gesamtbild von mehreren erfüllten Kriterien kann zum Verdacht auf eine Scheinehe führen. Zum Katalog möglicher Indizien besteht eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts, so u. a. in BGE 122 II 289 ff.: «Ein solches Indiz lässt sich darin erblicken, dass dem Ausländer die Wegweisung drohte, etwa weil er ohne Heirat keine Aufenthaltsbewilligung erhalten hätte oder sie ihm nicht verlängert worden wäre. Für das Vorliegen einer Ausländerrechtsehe können sodann die Umstände und die kurze Dauer der Bekanntschaft sprechen sowie insbesondere die Tatsache, dass die Ehegatten eine Wohngemeinschaft gar nie aufgenommen haben. Dasselbe gilt, wenn für die Heirat eine Bezahlung vereinbart wurde. Dass die Begründung einer wirklichen Lebensgemeinschaft gewollt war,

kann umgekehrt nicht schon daraus abgeleitet werden, dass die Ehegatten während einer gewissen Zeit zusammenlebten und intime Beziehungen unterhielten; ein derartiges Verhalten kann auch nur vorgespielt sein, um die Behörden zu täuschen.»

Zu Frage 4:

Nach den massgeblichen Bestimmungen des AuG wird vorausgesetzt, dass die Ehegatten zusammenwohnen (Art. 42 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 44 lit. a AuG). Vom Erfordernis des Zusammenwohnens kann nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden (Art. 49 AuG). Wichtige Gründe können durch berufliche Verpflichtungen oder durch eine vorübergehende Trennung wegen erheblicher familiärer Probleme entstehen (Art. 76 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE; SR 142.201). Dabei stellen berufliche Verpflichtungen lediglich dann einen stichhaltigen Grund für eine Ausnahme vom Erfordernis des Zusammenwohnens dar, wenn der Ausländer einer besonderen Tätigkeit für einen bestimmten Arbeitgeber an einem entfernten Ort ausübt und das Pendeln oder ein Wohnortswechsel der Familie an diesen Ort nicht zumutbar ist.

Eine körperliche Behinderung eines Ehegatten bzw. wenn wegen der Behinderung keine Intimbeziehung möglich ist, ist für sich allein kein Grund, auf eine Scheinehe zu schliessen.

Zu Frage 5:

Ergibt sich im Rahmen des Ehevorbereitungsverfahrens (Art. 97 ff. ZGB) oder eines unabhängig davon geführten Strafverfahrens ein dringender Tatverdacht gegen eine heiratswillige Person ausländischer Nationalität, die ihre Verhaftung rechtfertigt, wird diese – wie jede andere Person unter den gleichen Voraussetzungen auch – zur Fahndung ausgeschrieben. Gestützt auf diese Ausschreibung wird diese Person dann verhaftet, wenn sie polizeilich angetroffen wird, sei dies am Wohn-, Arbeits- oder an einem beliebigen anderen Ort. Soweit möglich wird eine Verhaftung innerhalb der Räumlichkeiten von Zivilstandsämtern oder anderen Behörden vermieden. Die Zivilstandsbehörden sind gestützt auf die Anzeigepflicht gemäss § 21 StPO verpflichtet, sich illegal aufhaltende oder sich mit gefälschten Dokumenten ausweisende Personen bei der Polizei anzuzeigen. Es sind hingegen keine Vorkommnisse bekannt, die Massnahmen erforderten, um zu verhindern, dass Brautleute, die eine gelebte Ehe einzugehen beabsichtigen, auf Zivilstandsämtern verhaftet werden.

Zu Frage 6:

Nach Art. 10 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) stellen Behörden und Amtsstellen Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden Person Hinweise

geben können, zuhänden des Bundesamtes für Migration sicher. Nach Art. 97 Abs. 1 AuG unterstützen sich die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie erteilen die benötigten Auskünfte und gewähren auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten. Andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind verpflichtet, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Daten und Informationen auf Verlangen den Behörden nach Absatz 1 bekanntzugeben (Art. 97 Abs. 2 AuG).

Nach Art. 82 Abs. 2 und 3 VZAE melden die Zivilstands-, Vormundschafts- und Gerichtsbehörden der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert und in jedem Fall Eheschliessungen, Verweigerungen der Eheschliessung, Ungültigerklärungen, Trennungen und Scheidungen von Ausländerinnen und Ausländern sowie vormundschaftliche Massnahmen. Die beteiligten Behörden geben der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde im Zusammenhang mit einer Meldung nach Absatz 2 Tatsachen bekannt, die auf eine rechtsmissbräuchliche Eheschliessung zur Umgehung der Zulassungsvorschriften nach Artikel 51 AuG hindeuten. Diese Bestimmungen gelten für die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare sinngemäss.

Gemäss Art. 97a Abs. 1 ZGB tritt das Zivilstandsamt auf ein Eheschliessungsgesuch nicht ein, wenn die Brautleute offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die ausländerrechtlichen Bestimmungen umgehen wollen. Zu diesem Zweck können Auskünfte bei anderen Behörden oder Drittpersonen eingeholt werden (Art. 97a Abs. 2 ZGB). Im Weiteren prüft das Zivilstandsamt im Vorbereitungsverfahren, ob die Identität der Verlobten feststeht (Art. 99 Abs. 1 Ziffer 2 ZGB). Erst wenn auch diese Voraussetzung erfüllt ist, kann das Vorbereitungsverfahren abgeschlossen werden. Entsteht aufgrund der eingereichten Identitätspapiere der Verdacht, dass diese gefälscht sein könnten, werden diese dem Urkundenlabor der Kantonspolizei Zürich zur Prüfung zugestellt. Stellt sich dabei heraus, dass es sich um gefälschte Identitätspapiere handelt, wird ein Strafverfahren eingeleitet und das Migrationsamt sowie das zuständige Zivilstandsamt über diesen Umstand informiert.

Zu Frage 7:

Der Aufwand von Migrationsamt, Zivilstandsamt und Polizei wird statistisch nicht erfasst. Mit der Führung von Strafuntersuchungen bezüglich Scheinehen befassten sich bei den Staatsanwaltschaften bisher insgesamt fünf Staatsanwälte mit ihren Kanzleien. Für die Untersuchung zur Überführung der 16 Angeschuldigten, die teils flüchtig sind und deshalb zur Verhaftung ausgeschrieben wurden, sind bis heute ins-

gesamt rund 120 Stunden oder durchschnittlich ein Tag pro Fall aufgewendet worden. Der Aufwand der polizeilichen Organe ist darin nicht enthalten.

Die Gründe der negativen Entscheide des Migrationsamts werden statistisch nicht erfasst. Es kann deshalb keine genaue Aussage gemacht werden, in wie vielen Fällen eine Aufenthaltsbewilligung wegen Scheinehe nicht erteilt oder nicht verlängert wurde. Es ist aber von rund 500 Fällen pro Jahr auszugehen.

Zu Frage 8:

Das wird statistisch nicht erfasst.

Zu Frage 9:

Darüber bestehen keine statistischen Auswertungen. Das Gemeindeamt als kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen hatte bis heute keine Aufsichtsbeschwerde im Zusammenhang mit der Verweigerung einer «Scheinehe» zu behandeln.

Zu Frage 10:

In der Sozialhilfestatistik des Kantons Zürich werden Personen in dieser Lebenssituation nicht gesondert aufgeführt.

Zu Frage 11:

Es bestehen keine gesicherten Erkenntnisse zur Frage, ob aufgrund der verschärften Bestimmungen in der Schweiz die Eheschliessungen im Ausland zunehmen werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi