

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 26. August 1998

**1438. Interpellation von Thomas Luchsinger und Thomas Meier betreffend Scheinehen.** Am 25. Februar 1998 reichten die Gemeinderäte Thomas Luchsinger (SVP) und Thomas Meier (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 98/57 ein:

In den Städten unseres Landes haben sich Scheinehen zu einem ernsthaften Problem entwickelt. So werden gemäss Medienberichten z. B. zahlreiche Scheinehen in die Wege geleitet, um Personen weiblichen Geschlechts aus dem Ausland, etwa aus Ländern des afrikanischen Kontinents, in die Schweiz zu holen und sie hier der Prostitution zuzuführen. Ebenso häufig wird in den Medien berichtet, dass Ausländer oder Ausländerinnen versuchen, für eine bestimmte Summe Geldes eine Person zu finden, die mit ihnen die Ehe eingeht, um ihnen damit eine Aufenthaltsrecht zu verschaffen. Festzuhalten ist, dass Scheinehen überall geschlossen werden können, dass eine oder beide Ehegatten bösgläubig sein können und schliesslich, dass auch beide Partner Ausländer sein können.

In diesem Zusammenhang bitten die Interpellanten den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Informationsstand hat der Stadtrat über die Gründe, weshalb solche Scheinehen geschlossen werden? Insbesondere: Hat der Stadtrat Kenntnis oder Anhaltspunkte über die Anzahl der in Zürich bestehenden Scheinehen; über die Kanäle, über welche solche Ehen vermittelt werden; über die Personen und Personengruppen, die am Scheinehegeschäft beteiligt sind?
2. Welches sind die rechtlichen Grundlagen für das Tätigwerden von städtischen Behörden und Stellen in Zusammenhang mit missbräuchlichen Ehen?
3. Welche Stelle in der Stadt Zürich nimmt Anzeigen oder Meldungen über vermutete Scheinehen entgegen? Wie und von welcher Stelle werden solche Anzeigen erledigt oder weitergeleitet?
4. Welche allenfalls ausserhalb der Stadtverwaltung zuständigen Stellen sind über die Verfolgung von missbräuchlichen Ehen zuständig?
5. Welche Anstrengungen hat der Stadtrat bisher von sich aus unternommen und welche Massnahmen hat er getroffen, um dem Abschluss von Scheinehen Einhalt zu bieten bzw. um sie präventiv zu verhindern?
6. Welche Anstrengungen und welche Massnahmen hat der Stadtrat getroffen, um Fälle vermuteter missbräuchlicher Ehen zu verfolgen?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

**Zu Frage 1:** Als Folge der am 1. Januar 1992 in Kraft getretenen Revision des Bürgerrechtsgesetzes und des darin enthaltenen Wegfalls des automatischen Erhalts des Schweizer Bürgerrechts für Ausländerinnen wurde die Bestimmung von Art. 120 Ziff. 4 ZGB, wonach eine Ehe, die ausschliesslich zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts geschlossen worden ist, nachträglich nichtig erklärt werden kann, ersatzlos aufgehoben. Gemäss Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (BG ANA) erwirbt die/der ausländische Ehemittige mit der Heirat indessen nach wie vor einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Um dem drohenden Missbrauch des Eheinstituts zur Erlangung der Verlängerung einer solchen Aufenthaltsbewilligung auf gesetzlicher Ebene zu entgegnen, wurde im Sinne eines Auffangtatbestandes für die weggefallene Nichtigkeitsklausel Art. 7 Abs. 2 BG ANA geschaffen. Demgemäss hat die ausländische Ehegattin/der ausländische Ehegatte einer

Schweizer Bürgerin/eines Schweizer Bürgers oder einer Ausländerin/eines Ausländers mit Niederlassungsbewilligung dann keinen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ehe lediglich deshalb eingegangen worden ist, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung der AusländerInnen, insbesondere jenen über die Begrenzung der Zahl der AusländerInnen, zu umgehen.

Das aus Art. 12 der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fliessende Recht auf Eheschliessung kann nur bei Vorliegen eines in Art. 120 ZGB aufgeführten Eehindernisgrundes zum voraus entzogen werden. Ob eine Gefälligkeitshehe eingegangen worden ist, kann somit erst nach dem formellen Vollzug der Eheschliessung überprüft werden. Das Zivilgesetzbuch zählt die Gründe für die Nichtigkeit bzw. für die Ungültigerklärung der Ehe abschliessend auf. Bei Scheinehen besteht keine Möglichkeit der Anfechtung durch Dritte. Obschon dieser Umstand nicht in allen Teilen zu befriedigen vermag, wurde trotz entsprechenden Anregungen keine diese Lücke füllende Bestimmung in den Entwurf vom 15. November 1995 für eine Teilrevision des ZGB bezüglich Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung aufgenommen. Die Botschaft begnügt sich mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Verweigerung bzw. des Widerrufs der fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung bei Scheinehen von ausländischen Staatsangehörigen gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BG ANA.

· · Dass Ehepaare mit der Heirat tatsächlich eine eheliche Lebensgemeinschaft begründen oder aber mit dieser lediglich den Erhalt der Aufenthaltsbewilligung erwirken wollen, entzieht sich in der Regel dem direkten Beweis, der meistens – wie das bereits früher bei der Bürgerrechtsehe zutraf – nur durch Indizien erbracht werden kann. Als Indiz für das Vorliegen einer solchen Gefälligkeitshehe kann insbesondere der Umstand gelten, dass im Zeitpunkt der Verheiratung der Ausländerin/dem Ausländer die Wegweisung drohte, weil ihre/seine Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert oder ihr/sein Asylgesuch abgewiesen wurde. Weitere Indizien können sich unter anderem aus der Dauer der Bekanntschaft und ihren Umständen, den Wohnverhältnissen, der Art des Zusammenlebens (keine gemeinsamen Interessen, Unterbleiben spontan geäusserteter zwischenmenschlicher Gefühle als Motiv für die Heirat, fehlende Orientierung von nahen Angehörigen über die Heirat, Vermitteln der Ehe durch Drittpersonen usw.) und dem Altersunterschieds ergeben. Auch finanzielle Leistungen an die schweizerische Ehepartnerin/den schweizerischen Ehepartner können eine Scheinehe indizieren.

Die nicht abschliessende Auflistung erhellt, dass den Ehepartnern eine Scheinehe nur sehr schwer und mit einem personell und zeitlich enormen Aufwand rechtsgenügend nachgewiesen werden kann. Seitens der Betroffenen werden die polizeilichen Bemühungen aus verständlichen Gründen als «Schnüffelei» in ihrer Privatsphäre betrachtet, weshalb sie in den seltensten Fällen mit der Polizei kooperieren. Erheblich erschwert wird die polizeiliche Ermittlungsarbeit schliesslich durch den mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes verbundenen Wegfall eines der wichtigsten und relativ leicht überprüfbaren Indizes einer intakten Ehe, nämlich des Führens eines gemeinsamen Haushalts. So ist die mit einer Schweizerin/einem

Schweizer verheiratete ausländische Person seit dem 1. Januar 1992 nicht mehr gezwungen, mit dieser/diesem einen gemeinschaftlichen Wohnsitz zu begründen.

Aufgrund dieser Sachlage bestehen hinsichtlich der Anzahl der in der Stadt Zürich in den letzten Jahren geschlossenen Scheinehen sowie bezüglich der oftmals gewerbsmässig handelnden HeiratsvermittlerInnen und deren Organisationsstrukturen wenig gesicherte Erkenntnisse. Gestützt auf die bisherigen einschlägigen polizeilichen Erfahrungswerte ist indessen davon auszugehen, dass es sich bei etwa 20 Prozent der rund 2200 jährlich in der Stadt Zürich geschlossenen Ehen um Gefälligkeitsehen zur Umgehung der ausländerrechtlichen Vorschriften handeln dürfte. Die Tendenz ist steigend. Ein wesentlicher Teil davon entfällt auf das Rotlichtmilieu, wo die Stadtpolizei in den letzten drei Jahren eine massive Zunahme von neu ins Gewerbe eingestiegenen ausländischen Prostituierten, die aufgrund ihrer Heirat in den Besitz einer Aufenthaltsbewilligung B gelangt sind, zur Kenntnis nehmen musste. Erhielten 1995 18 Prostituierte durch Heirat eine Aufenthaltsbewilligung, so waren es 1997 bereits deren 170, was fast einer Verzehnfachung entspricht. Im gleichen Zeitraum rapportierte der Ausländerdienst der Stadtpolizei in 147 Fällen wegen des Verdachts der Eingehung einer Scheinehe. Hierbei mussten sich die Ermittlungen auf objektiv feststellbare, äussere Indizien für eine Gefälligkeitsehe, wie z. B. grosser Altersunterschied der Ehepaare, fehlende gegenseitige Sprachkenntnisse, getrennter Wohnsitz, Heirat gegen Entgelt usw., sowie entsprechende Aussagen bei Kontrollen im Sexmilieu stützen. Vor dem Hintergrund, dass von den Betroffenen grundsätzlich keine Kooperationsbereitschaft ausging und belastende Anhaltspunkte oder Erkenntnisse meistens gänzlich fehlten, ergaben sich folglich nur sehr selten verlässliche Hinweise auf spezialisierte Heiratsvermittlung oder organisierten Menschenhandel. Immerhin ist bekannt, dass sich der von mehrheitlich ausländischen HeiratsvermittlerInnen/-vermittlern oder der Schweizerin/dem Schweizer bzw. der Ausländerin/dem Ausländer mit Niederlassungsbewilligung geforderte Durchschnittspreis für eine Heirat gegen Entgelt gegenwärtig im Bereich von Fr. 5000.– bis Fr. 30 000.– bewegt. Eher selten dürfte es zu Gefälligkeitsehen kommen, wo eine selbstlose Schweizer Person oder eine Person mit Niederlassung aus ausschliesslich humanitären Gründen in eine Ehe einwilligt, um so die Ausschaffung oder Ausweisung der Ausländerin/des Ausländers zu verhindern.

Basierten bis 1995 die meisten Polizeiermittlungen auf entsprechenden Aufträgen der Kantonalen Fremdenpolizei, erhielt die Stadtpolizei mit der durch StRB Nr. 1065/1996 legitimierten Übermittlung der Verkünddaten durch das städtische Zivilstandsamt die Voraussetzung, in Verdachtsfällen vermehrt selbständig polizeiliche Ermittlungen einzuleiten. Aufgrund der schwierigen Ermittlungsarbeit einerseits und der hohen Beweisanforderungen andererseits führten in den letzten drei Jahren nur knapp ein halbes Dutzend der 147 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Gefälligkeitsehe zum Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen.

**Zu Frage 2:** Gemäss Art. 15 Abs. 1 BG ANA ist die Kantonale Fremdenpolizei für alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten zuständig, die nicht der Bundesbehörde zustehen oder durch kantonale Gesetzgebung einer anderen Behörde übertragen sind. Insbesondere

ist der Kantonalen Fremdenpolizei gestützt auf Abs. 2 der genannten Bestimmung die Befugnis über die Erteilung oder den Fortbestand einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung übertragen.

Gemäss Art. 7 Abs. 2 BG ANA besteht kein Anspruch auf den Erhalt oder die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ehe eingegangen wurde, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen/Ausländern und namentlich jene über die Begrenzung der Zahl der ausländischen Staatsangehörigen zu umgehen. Die Kantonale Fremdenpolizei ist demnach zuständig für die Beurteilung des Anspruchsverlustes im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BG ANA, wobei es selbstredend nicht um die Frage der Nichtigkeit der formell nach wie vor gültigen Gefälligkeitsehe, sondern ausschliesslich um den Nachweis des Vorliegens einer solchen rechtsmissbräuchlichen Ehe sowie um die daraus folgender fremdenpolizeilichen Konsequenzen geht.

Gestützt auf Art. 15 der Vollziehungsverordnung zum BG ANA sind die Polizei- und Gerichtsbehörden zudem ihrerseits verpflichtet, der Kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit einer Ausländerin/eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann.

Für den Fall des rechtsgenügenden Nachweises einer Gefälligkeitsehe bedeutsam ist schliesslich Art. 23 Abs. 1 al. 5 BG ANA, welche Bestimmung die Bestrafung der Schweizer Ehepartnerin/des Schweizer Ehepartners bzw. der Ausländerin/des Ausländers mit Niederlassungsbewilligung wegen Erleichtern des rechtswidrigen Verweilens im Lande vorsieht.

**Zu Frage 3:** Hinweise oder Anzeigen über allfällige Gefälligkeitsehen können jeder Dienststelle der Stadtpolizei gemeldet werden, welche diese in der Folge an ihren Ausländerdienst weiterleitet. Bei Vorliegen eines entsprechenden Verdachts führt dieser Dienst alle für den Nachweis notwendigen Ermittlungshandlungen durch, nach deren Abschluss die Akten der Fremdenpolizei zur weiteren Veranlassung überstellt werden. Fallweise, insbesondere bei Vorliegen von Verdachtsmomenten von Gefälligkeitsehen im Rotlichtmilieu, kann es auch zu einer Ermittlungsanhebung durch die Sittenpolizei kommen.

**Zu Frage 4:** Die Frage wurde bereits im Zusammenhang mit den Fragen 2 und 3 beantwortet.

**Zu den Fragen 5 und 6:** Der aus Art. 7 Abs. 2 BG ANA resultierende Auftrag an die für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zuständige Kantonale Fremdenpolizei, Ehen zwischen ausländischen Staatsangehörigen und solchen mit Niederlassungsbewilligung bzw. mit Schweizerinnen/Schweizern dahingehend zu überprüfen, ob eine Scheinehe vorliegt, erwies sich in der Praxis ohne Mithilfe der betroffenen Zivilstandsämter mittels Kundgabe der Personalien der Heiratswilligen an die Polizei als nicht erfüllbar. In der Folge kam es ab 1995 zu verschiedenen Kontaktnahmen und Sitzungen zwischen der Stadtpolizei, dem Zivilstandsamt, dem Bevölkerungsamt sowie der Direktion des Innern des Kantons Zürich. Die Ergebnisse dieser ämterübergreifenden Problemanalyse betreffend polizeiliches Vorgehen gegen Gefälligkeitsehen fand schliesslich im bereits erwähnten StRB Niederschlag, in welchem das städtische Zivil-

standsamt ermächtigt und beauftragt wurde, der Stadtpolizei die jeweils anlässlich des Verkündverfahrens veröffentlichten Daten der Verkündakten bzw. Verkündlisten in Kopie zuzustellen.

Die laufende Revision des Eheschliessungsrechts sieht indessen die ersatzlose Abschaffung des Verkündverfahrens vor. Dies bedeutet, dass die bis anhin öffentlichen Daten der Heiratswilligen zu geheimen werden und die Datenübermittlung zwischen Zivilstandsamt und Stadtpolizei rechtlich nicht mehr möglich ist. Da bisher aber die polizeilichen Überprüfungen – wie zu Frage 1 ausgeführt – nur in ganz seltenen Fällen zu einem Widerruf der Aufenthaltsbewilligung führten, ist die Abschaffung des Verkündverfahrens für die Polizei kein grosser Nachteil. Es müssen daher Massnahmen geprüft werden, welche mehr Erfolg versprechen. Es ist festzuhalten, dass dem anhaltend wachsenden Problem der Gefälligkeitsehen wegen der schwierigen Beweisführung mit polizeilichen Mitteln allein nicht beizukommen ist. In interdepartementalen Besprechungen und Diskussionen zwischen dem Präsidial- und dem Polizeidepartement sind deshalb neue Ansatzpunkte gefunden worden, welche nun in einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe näher untersucht werden. Im Raume stehen dabei Vorschläge für gesamtschweizerisch einheitliche Richtlinien zur Bekämpfung von Gefälligkeitsehen. Der Stadtrat beabsichtigt, über die städtische Polizeidirektorenkonferenz und Städtetekonferenz entsprechende Vorschläge dem Bundesrat vorzulegen. Denkbar sind Vorstösse zur Änderung der Vorschriften im Zivilstandswesen, z. B. eine gesetzliche Ermächtigung des Zivilstandsamtes zur Verweigerung der Eheschliessung und Meldung an die Polizei bei begründetem Verdacht auf eine Scheinehe, das Vorhandensein eines legalen Aufenthaltsstatus und/oder eine andauernde Wohngemeinschaft als Voraussetzung für eine Eheschliessung usw. Bei all diesen Überlegungen ist jedoch zu beachten, dass das Recht zur Eingehung einer Ehe ein Grundrecht des Menschen ist, welches nur unter sehr strengen Bedingungen eingeschränkt werden kann. Es braucht deshalb um so mehr auf politischer Ebene Vorstösse, die darauf abzielen, gesamtschweizerisch nach Lösungen zu suchen, sei dies im Rahmen von fremdenpolizeilichen Massnahmen oder mit entsprechenden Änderungen der Bestimmungen im Zivilstandswesen.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Bevölkerungsamt (Zivilstandsamt), die Stadtpolizei und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber