

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 14. Januar 2015

32.

Schriftliche Anfrage von Mauro Tuena und Roland Scheck betreffend Umsetzung der Vorgaben des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen (EAZW) in Zusammenhang mit rechtsmissbräuchlichen Eheschliessungen und Partnerschaften

Am 22. Oktober 2014 reichten Gemeinderäte Mauro Tuena (SVP) und Roland Scheck (SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/329, ein:

Gemäss einer Weisung des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen EAZW (Nr. 10.07.12.01 vom 5. Dezember 2007 mit Änderungen bis 1. Februar 2014) gibt es Vorgaben in Zusammenhang mit rechtsmissbräuchlichen Eheschliessungen und Partnerschaften, welche auch für das Zivilstandsamt der Stadt Zürich verbindlich sind.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie wird beim Zivilstandsamt der Stadt Zürich die Weisung des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen EAZW "Rechtsmissbräuchliche Eheschliessungen und Partnerschaften" umgesetzt?
2. In welchen Fällen macht das Zivilstandsamt der Stadt Zürich Abklärungen im Zusammenhang mit Scheinehen?
3. In welcher Form werden solche Abklärungen getätigt?
4. Wie stellt sich das Zivilstandsamt der Stadt Zürich zu "Zweckehehen"?
5. Wie definiert das Zivilstandsamt der Stadt Zürich den Begriff "Zweckehe"?
6. Wie kann es sein, dass 1/3 der Eheschliessungen im Kanton Zürich durch das Zivilstandsamt der Stadt Zürich durchgeführt werden, jedoch in der Stadt Zürich bis anhin keine einzige Verweigerung einer Eheschliessung ausgesprochen werden musste?
7. Wie ist es nachvollziehbar, dass in der Stadt Zürich keine einzige Verweigerung ausgesprochen werden musste, obwohl der Ausländeranteil bei Eheschliessungen im Vergleich zu anderen Zivilstandskreisen sehr hoch ist?
8. Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.3 liegt ein Rechtsmissbrauch vor, wenn einer der Eheleute einzig die aufenthaltsrechtlichen Vorteile einer Eheschliessung anstrebt, ohne eine Lebensgemeinschaft begründen zu wollen. Was unternimmt das Zivilstandsamt der Stadt Zürich bei Paaren, wie z. B. junger Asylbewerber / ältere Schweizerin, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass ein nur Teil von ihnen ernsthafte Absichten hat?
9. Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.4 kann das Vorliegen einer Scheinehe im Allgemeinen nicht mittels direktem Beweis nachgewiesen werden, sondern aufgrund einer Reihe von Indizien. Entspricht es wirklich den Tatsachen, dass in der Stadt Zürich bei keinem Paar diese Indizien jemals erfüllt wurden?
10. Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.5 muss der Missbrauch "augenfällig" sein. Zudem kann die Weiterführung des Verfahrens nicht verweigert werden, wenn noch "Restzweifel" in Bezug auf das Vorliegen einer Scheinehe bestehen. Es gibt Zivilstandsämter, die sich auf diese zwei Punkte abstützen und auf eine Verweigerung verzichten. Inwiefern stützt sich das Zivilstandsamt der Stadt Zürich ebenfalls auf diese zwei Punkte?
11. Wie kann der Stadtrat erklären, dass trotz der obenstehenden Punkte im Kanton Zürich durch andere Zivilstandsämter insgesamt acht Verweigerungen ausgesprochen wurden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Der Nachweis, dass es sich bei einer Heirat um eine Scheinehe handelt, ist ausserordentlich schwierig zu erbringen. Dieser Umstand war schon so, als die Ermittlungstätigkeit noch vollkommen bei den Polizei- und Migrationsbehörden lag. Und an diesem Umstand hat sich auch nichts Wesentliches verändert, seit die Klärung dieser Situation den Zivilstandsbehörden delegiert worden ist. Nicht alle Paare heiraten aus purer Liebe, aber deswegen trotzdem nicht zum Schein. Es ist letztlich nicht aussergewöhnlich, wenn bei einer

Eheschliessung mitunter auch sachliche und handfeste Motive und nicht ausschliesslich die gegenseitige Zuneigung im Spiel sind.

Zuständig für die **inhaltliche** Prüfung der ausgeführten Arbeiten im Zivilstandswesen ist der Kanton Zürich als Aufsichtsbehörde durch dessen Gemeindeamt. Dieses Amt bescheinigt in seinem Inspektionsbericht vom 20. März 2013 dem Zivilstandsamt der Stadt Zürich, dass dieses **«die umfangreichen Rechtsänderungen und die damit verbundenen Beurkundungen sicher und rechtskonform umgesetzt hat»**.

Rechtliche Grundlagen

Am 1. Januar 2008 sind verschiedene, die genannte Thematik betreffende Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen in Kraft getreten. Insbesondere handelt es sich um Art. 97a Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) und Art. 6 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) sowie um Art. 74a Zivilstandsverordnung (ZStV) und Art. 75m ZStV. Zu diesen Bestimmungen hat das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) am 5. Dezember 2007 eine Weisung (Nr. 10.07.12.01) erlassen. Bei Verdacht auf rechtsmissbräuchliche Eheschliessungen und Partnerschaften hält sich das Zivilstandsamt Zürich an die Vorgaben, die in der 23-seitigen Weisung stipuliert sind.

Vorgehen bei Verdacht auf rechtsmissbräuchliche Eheschliessung oder Partnerschaft

Will ein Paar die Ehe schliessen oder die Partnerschaft eintragen lassen, reicht es beim Zivilstandsamt am Wohnsitz das entsprechende Gesuch ein. Liegen offensichtliche Verdachtsmomente vor, dass es sich um eine Scheinehe oder Scheinpartnerschaft handeln könnte, füllt die das Verfahren leitende Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte eine interne Checkliste aus, auf der die festgestellten Indizien, gemäss Punkt 2.4 der Weisung des EAZW, vermerkt werden. Gegebenenfalls werden dem Paar direkt am Schalter Fragen gestellt, um zu klären, ob eine Lebensgemeinschaft begründet werden soll. Bereits in diesem Stadium kommt es vor, dass Heiratwillige das Gesuch zurückziehen, aus Zürich wegziehen oder im Ausland die Trauung vornehmen lassen.

In jedem Fall von Verdacht auf Scheinehe legt das Zivilstandsamt dem Paar eine Erklärung zur Unterschrift vor, worin das Paar auf die Straffolgen bei Eingehen einer Scheinehe oder Scheinpartnerschaft aufmerksam gemacht wird. Die Straffolgen sind nicht unerheblich: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder hohe Geldstrafe. Die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte legt das Dossier anschliessend der vorgesetzten Teamleitung vor zum Entscheid über das weitere Vorgehen. Regelmässig wird auch der Amtsleiter in den Entscheid miteinbezogen. Dieses Verfahren bürgt dafür, dass ähnliche Sachverhalte ähnlich beurteilt werden.

Je nach konkretem Fall wird dabei entschieden, ob die Indizien nicht ausreichen und das Verfahren abgeschlossen wird oder ob weitere Abklärungen getroffen werden müssen. Dabei kann es sich um die Einforderung des Dossiers bei den Migrationsbehörden, das Einholen von Informationen bei anderen Amtsstellen oder Dritten oder das Einfordern von Beweisen direkt beim Paar handeln. Allenfalls kommt es danach zu einer getrennten Befragung der Heiratwilligen. Nach der Befragung würde eine Verweigerung nur dann erfolgen, wenn der Missbrauch offensichtlich ist und nicht noch Restzweifel in Bezug auf das Vorliegen einer Scheinehe oder Scheinpartnerschaft bestehen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie wird beim Zivilstandsamt der Stadt Zürich die Weisung des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen EAZW "Rechtsmissbräuchliche Eheschliessungen und Partnerschaften" umgesetzt?»):

Das Zivilstandsamt der Stadt Zürich hält sich, wie auch von der kantonalen Aufsichtsbehörde attestiert, sehr professionell an die Vorgaben gemäss Punkt 2.5 der Weisung des EAZW.

Zu Frage 2 («In welchen Fällen macht das Zivilstandsamt der Stadt Zürich Abklärungen im Zusammenhang mit Scheinehen?»):

Punkt 2.4 der Weisung des EAZW hält die Indizien fest, um die es sich in der Praxis handelt. Diese Indizien sind auch für das Zivilstandsamt der Stadt Zürich massgebend. Amtsintern wurde eine Checkliste erstellt, die den Mitarbeitenden bei der Auflistung der Indizien dient. Bei Vorliegen von drei oder mehr konkreten und schwerwiegenden Indizien werden weitere Abklärungen getroffen.

Zu Frage 3 («In welcher Form werden solche Abklärungen getätigt?»):

Gestützt auf Art. 74a Abs. 3 bzw. 75m Abs. 3 ZStV fordert das Zivilstandsamt beim Migrationsamt das Dossier an, holt gegebenenfalls Auskünfte bei anderen Behörden oder Dritten (Verwandte, Freunde, Nachbarn) ein und natürlich bei den Brautleuten selbst. Als Beweismittel werden regelmässig Fotos, Nachweise über Telefonverbindungen, Briefe von Verwandten, Freundinnen und Freunden sowie Nachbarinnen und Nachbarn eingereicht, die die Aufrichtigkeit der Beziehung beweisen können oder eben nicht. Kann der Verdacht auf Scheinehe oder Scheinpartnerschaft dadurch nicht entkräftet werden, werden die Partnerinnen und Partner getrennt angehört. Über die Anhörung wird Protokoll geführt, zum Teil im Beisein von Dolmetscherinnen und Dolmetschern.

Zu Frage 4 («Wie stellt sich das Zivilstandsamt der Stadt Zürich zu „Zweckehen“?»):

Art. 97a ZGB und Art. 6 PartG legen fest, dass auf ein Gesuch nicht einzutreten ist, wenn offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründet werden soll, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgangen werden sollen. Von Belang können also nur «Aufenthaltsrechtsehen bzw. -partnerschaften» sein. Im ZGB führen die Art. 94 (Ehefähigkeit), 95 und 96 (Ehehindernisse) aus, wann eine Ehe geschlossen werden kann bzw. welche Gründe eine Ehe verunmöglichen. Weitere Gründe für oder gegen das Eingehen einer Ehe oder Eingetragenen Partnerschaft nennt das Gesetz keine. Somit ist vom Zivilstandsamt neben der Ehefähigkeit und den Ehehindernissen einzig zu prüfen, ob das Ausländerrecht umgangen werden soll. Mögliche andere Zwecke sind vom Zivilstandsamt nicht zu prüfen. Wird zum Beispiel eine Ehe aus erbrechtlichen oder geschäftlichen Gründen geschlossen, ist dieser Zweck für die Zivilstandsbehörden nicht von Belang.

Zu Frage 5 («Wie definiert das Zivilstandsamt der Stadt Zürich den Begriff „Zweckehe“?»):

Siehe Antwort zu Frage 4.

Zu Frage 6 («Wie kann es sein, dass 1/3 der Eheschliessungen im Kanton Zürich durch das Zivilstandsamt der Stadt Zürich durchgeführt werden, jedoch in der Stadt Zürich bis anhin keine einzige Verweigerung einer Eheschliessung ausgesprochen werden musste?»):

Eine Verweigerung ist dann auszusprechen, wenn es sich nach allen Abklärungen offensichtlich um eine Scheinehe handelt. Hat das Zivilstandsamt nach Vorname aller Abklärungen Restzweifel in Bezug auf das Vorliegen einer Scheinehe oder Scheinpartnerschaft, kann die Mitwirkung am Verfahren nicht verweigert werden (Punkt 2.5 der Weisung des EAZW). Das ist auch richtig so, denn das Recht auf Ehe wird durch Art. 14 der Bundesverfassung garantiert. Die Verweigerung einer Ehe ist als schwerer Eingriff zu werten, weil letztlich immer ein Grundrecht der Verlobten beschnitten wird. Kommt das Zivilstandsamt nach Abschluss der Abklärungen zum Schluss, dass eine Scheinehe vorliegt, wird dem Brautpaar nochmals das rechtliche Gehör erteilt. Aufgrund dessen gibt es in Zürich regelmässig Rückzüge des Verfahrens und die Trauung findet dann nicht statt. In solchen Fällen können die Gesuchstellenden noch rechtzeitig und ohne Erlass einer Verfügung überzeugt werden, die Ehe nicht einzugehen.

Gestützt auf Art. 98 Abs. 4 ZGB und Art. 5 Abs. 4 PartG (beide in Kraft seit 1. Januar 2011) ist das Ehevorbereitungsverfahren bzw. das Vorverfahren oder die Trauung bzw. die Eintragung auch dann zu verweigern, wenn eine der ausländischen Partnerinnen oder einer der ausländischen Partner keinen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen kann. Hier ist die Rechtslage eindeutig und es wurden von 2011 bis 2013 jährlich 10–20 Verweigerungen ausgesprochen. Daneben führte es auch hier zu Rückzügen durch die Partnerinnen und Partner.

Zu Frage 7 («Wie ist es nachvollziehbar, dass in der Stadt Zürich keine einzige Verweigerung ausgesprochen werden musste, obwohl der Ausländeranteil bei Eheschliessungen im Vergleich zu anderen Zivilstandskreisen sehr hoch ist?»):

Siehe Antwort zu Frage 6.

Zu Frage 8 («Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.3 liegt ein Rechtsmissbrauch vor, wenn einer der Eheleute einzig die aufenthaltsrechtlichen Vorteile einer Eheschliessung anstrebt, ohne eine Lebensgemeinschaft begründen zu wollen. Was unternimmt das Zivilstandsamt der Stadt Zürich bei Paaren, wie z. B. junger Asylbewerber / ältere Schweizerin, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass ein nur Teil von ihnen ernsthafte Absichten hat?»):

In der Fragestellung wird davon ausgegangen, dass in der Konstellation junger Asylbewerber / ältere Schweizerin nur ein Teil ernsthafte Absichten habe. Diese Aussage greift eindeutig zu kurz. In Gesprächen mit vielen Brautpaaren stellt das Zivilstandsamt durchaus immer wieder ernsthafte Absichten von beiden Teilen fest. Der Alters- und Nationalitätenunterschied allein ist kein ausreichender Indikator.

Zu Frage 9 («Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.4 kann das Vorliegen einer Scheinehe im Allgemeinen nicht mittels direktem Beweis nachgewiesen werden, sondern aufgrund einer Reihe von Indizien. Entspricht es wirklich den Tatsachen, dass in der Stadt Zürich bei keinem Paar diese Indizien jemals erfüllt wurden?»):

Siehe Antwort zu Frage 6.

Zu Frage 10 («Gemäss Weisung des EAZW, Punkt 2.5 muss der Missbrauch „augenfällig“ sein. Zudem kann die Weiterführung des Verfahrens nicht verweigert werden, wenn noch „Restzweifel“ in Bezug auf das Vorliegen einer Scheinehe bestehen. Es gibt Zivilstandsämter, die sich auf diese zwei Punkte abstützen und auf eine Verweigerung verzichten. Inwiefern stützt sich das Zivilstandsamt der Stadt Zürich ebenfalls auf diese zwei Punkte?»):

Es trifft zu, dass das Zivilstandsamt der Stadt Zürich – gestützt auf Punkt 2.5 der Weisung des EAZW – keine Verweigerung ausspricht, wenn Restzweifel bestehen. Und der Missbrauch muss «augenfällig» sein. Würde dieser Grundsatz nicht beachtet, würde ein Grossteil der binationalen Paare unter Generalverdacht gestellt. Das in Art. 14 der Bundesverfassung verbrieft Recht auf Ehe und Familie ist hochzuhalten.

Zu Frage 11 («Wie kann der Stadtrat erklären, dass trotz der obenstehenden Punkte im Kanton Zürich durch andere Zivilstandsämter insgesamt acht Verweigerungen ausgesprochen wurden?»):

Zwischen 2008 und 2013 wurden im Kanton Zürich insgesamt 41 860 Ehen geschlossen. Wenn, wie die Anfragenden schreiben, in dieser Periode insgesamt acht Trauungen verweigert wurden, so entspricht dies 0,19 Promille aller Fälle. Die geringe Zahl deutet darauf hin, dass 99,981 Prozent der Ehemilligen alle Voraussetzungen für eine Heirat erfüllen. Und gleichzeitig zeigt die sehr kleine Zahl auch, dass es statistisch zufällig ist, in welcher Gemeinde im Kanton Zürich eine Verweigerung mit Verfügung und Rechtsmittel erlassen wurde.

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti