

Zürich, den 28. September 2007

Sekretariat der Staatspolitischen  
Kommissionen  
Parlamentsdienste  
3003 Bern

**Vernehmlassung Parlamentarische Initiative (05.463) Scheinehen unterbinden  
Parlamentarische Initiative (06.414) Änderung Bürgerrechtsgesetz. Nichtigerklärung.  
Fristausdehnung  
Vernehmlassung im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zu den obgenannten parlamentarischen Initiativen. Wir haben dazu die folgenden Bemerkungen:

**Parlamentarische Initiative (05.463) Scheinehen unterbinden**

Die Initiative verlangt, dass mittels einer Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) ausländische Brautleute dazu verpflichtet werden, vor der Heirat beim Zivilstandsamt ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachzuweisen<sup>1</sup>, und dass die Zivilstandsämter die Ausländerbehörden benachrichtigen müssen, falls sich Heiratswillige illegal in der Schweiz aufhalten<sup>2</sup>. Dieselben Bestimmungen sollen im Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft verankert werden.

Der Vorschlag betrifft in erster Linie abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers. Mit der neuen Regelung soll es ihnen nicht mehr möglich sein, sich durch Heirat der Ausreise aus der Schweiz zu entziehen.

Gemäss Initiative soll damit eine Lücke geschlossen werden, die auch im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) weiterhin bestehe. Ziel sei die Stärkung der Kohärenz des staatlichen Handelns sowie die Reduzierung der Zahl der Scheinehen. Indem der missbräuchlichen Eheschliessung vorgebeugt werde, könne auch das Missbrauchspotenzial bei der erleichterten Einbürgerung verringert werden.

**Grundsätzliches**

Die Initiative verlangt eine weitere Verschärfung des Ausländerrechts, welche nicht nur Grundrechte verletzt, sondern auch wichtige Aspekte der Geschlechterverhältnisse ausser Acht lässt und damit die Ungleichstellung zwischen Frauen und Männer noch verstärken würde.

Durch die im Rahmen des AuG im ZGB verankerten Bestimmungen sind die Zivilstandsämter bereits verpflichtet, bei Verdacht auf eine Eheschliessung zur Umgehung des

---

<sup>1</sup> Art. 98 Abs. 4 (neu) ZGB: Verlobte, die nicht Schweizer Bürgerinnen oder Schweizer Bürger sind, müssen ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz während des Vorbereitungsverfahrens nachweisen.

<sup>2</sup> Art. 99 Abs. 4 (neu) ZGB: Das Zivilstandsamt benachrichtigt die zuständige Behörde, wenn sich die Brautleute nicht rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

Ausländerrechts die Heirat zu verweigern. Weder das neue Ausländergesetz noch die parlamentarische Initiative leisten einen Beitrag zu einer genaueren Definition von „Scheinehe“, sondern überlassen diesen definitorischen Spielraum den Zivilstandsämtern. Aus dem Gesetz lässt sich lediglich ableiten, dass Scheinehe immer die Beteiligung eines Ausländers/einer Ausländerin voraussetzt, resp. dass Scheinehe sich ausschliesslich auf die Umgehung des Ausländerrechts bezieht.

Das Nicht-Vorhandensein von Aufenthaltspapieren in der Schweiz liefert aber keinen Anhaltspunkt über die Absichten der Heiratswilligen oder über die Art ihrer Beziehung zum Heiratspartner/zur Heiratspartnerin.

Gemäss AuG müssen die Zivilstandsämter den Ausländerbehörden lediglich die Eheschliessung oder deren Verweigerung melden. Die in der Initiative verlangte Regelung, wonach die Ausländerbehörden benachrichtigt werden müssen, „wenn sich die Brautleute nicht rechtmässig in der Schweiz aufhalten“ überspannt den Auftrag von Zivilstandsämtern eindeutig, denn Zivilstandsämter sind nicht der verlängerte Arm der Migrationsbehörden.

### **Recht auf Ehe**

Das Recht zu heiraten und eine Familie zu begründen, wird sowohl in der Bundesverfassung (Art. 14: Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet) als auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 12) als Grundrecht definiert. Es ist inakzeptabel, dass eine Kategorie von Personen – nämlich sog. Drittstaatsangehörige – geschaffen wird, deren Recht auf Ehe von ihren persönlichen Beweggründen für die Heirat abhängig gemacht wird. Die Verweigerung der Heirat ist damit verfassungswidrig und verletzt die Menschenrechte.

### **Gender- und Gleichstellungsaspekte**

Die Regelung gemäss AuG mit dem Ziel der Missbrauchsbekämpfung überlässt den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten grossen Handlungsspielraum. Die Initiative bringt diesbezüglich keine nennenswerte Klärung, sondern erweitert lediglich den potenziell des Missbrauchs zu verdächtigenden Personenkreis. Die durch das AuG geschaffene Gefahr der Willkür wird dadurch noch verstärkt. So ist davon auszugehen, dass unkonventionelle, sprich nicht dem bürgerlichen Ideal der Ehe entsprechende Partnerschaften (beispielsweise wenn die Frau älter ist als ihr Partner) noch stärker dem Missbrauchsverdacht unterstehen.

Gemäss AuG obliegt es den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten zu bestimmen, bei welchen Partnerschaften „offensichtlicher“ Grund zum Verdacht besteht, dass es sich nicht um eine Lebensgemeinschaft handelt. Bei dieser Beurteilung dürfte nicht nur das Idealbild der bürgerlichen Ehe zum Tragen kommen, sondern auch die im Zuge der Gastarbeiterpolitik entwickelte Vorstellung, dass Frauen „Anhängsel“ im Rahmen des Familiennachzugs seien, die in der Schweiz primär reproduktive Arbeit verrichten würden<sup>3</sup>.

Ausländische Frauen werden stärker von der Regelung betroffen sein, da die Zahl der Ehen zwischen einem Schweizer und einer Ausländerin jene der Ehen zwischen einer Schweizerin und einem Ausländer seit jeher übersteigen.<sup>4</sup> Im übrigen ist aus der Praxis bekannt, dass die Behörden eher gegenüber heiratswilligen Schweizerinnen als gegenüber heiratswilligen Schweizern eine Heirat wegen Verdacht auf Scheinehe blockieren.

Die Ehe ist für Nicht-EU-/EFTA-Bürger/innen praktisch die einzige Möglichkeit für einen legalen Aufenthalt in der Schweiz. Dies gilt in besonderem Masse für Frauen, da sie aufgrund des chancenungleichen Zugangs zu Bildung in der Mehrheit der Herkunftsländer und wegen

---

<sup>3</sup> Vgl. Schär, Markus; Bachmann, Susanne 2006: Die Schweizer Migrationspolitik und deren geschlechtsspezifische Aspekte. In: Riaño, Yvonne; Wastl-Walter, Doris (Hg.) 2006: Migration und Integrationspolitik aus der Geschlechterperspektive. Geographisches Institut der Universität Bern: Forschungsberichte 11. S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik 2006, in:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/lexi.Document.20605.xls>, 31.08.07.

in der Schweiz nach wie vor vorhandenen Rollenstereotypen verstärkt von der im AuG vorgesehenen Einwanderung als Fachkräfte und Spezialistinnen ausgeschlossen sind.<sup>5</sup> Diese Regelung bevorzugt also indirekt Männer und benachteiligt Frauen, es kommt damit ein Gender-Selektionsmechanismus zum Tragen.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund bleibt Frauen aus Drittstaaten de facto die legale Einwanderung verwehrt. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Ehe nicht auch als Möglichkeit zu diesem Zweck betrachtet werden kann.

## **Parlamentarische Initiative (06.414) Änderung Bürgerrechtsgesetz. Nichtigerklärung. Fristausdehnung**

Die parlamentarische Initiative „Änderung Bürgerrechtsgesetz“ verlangt, dass die Frist für die Nichtigerklärung von Einbürgerungen von fünf auf acht Jahre erstreckt wird, sowie dass nach jeder Untersuchungshandlung, die der eingebürgerten Person mitgeteilt wird, eine neue zweijährige Verjährungsfrist zu laufen beginnt. Die verantwortliche Kommission sieht in diesem Entwurf eine Möglichkeit zur konsequenten Missbrauchsbekämpfung, welche – obwohl es sich bei den „erschlichenen Einbürgerungen“ nicht um ein „Massenphänomen“ handle – längerfristig zur Akzeptanz der Einbürgerungen in den Kantonen und Gemeinden beitragen solle.

Die Vorlage zielt auf die erleichterte Einbürgerung ausländischer Ehepartner/innen von Schweizerinnen und Schweizern und steht in engem Zusammenhang mit den Bemühungen gegen Scheinheiraten.

### **Grundsätzliches**

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie so viele Jahre nach der Eheschliessung festgestellt werden soll, ob es sich bei einer Ehe um eine Scheinehe gehandelt hat. Die Initiative gibt hierzu keinerlei Anhaltspunkte. Die Kommissionsminderheit erachtet eine Fristausdehnung als unnötig, da die Missbrauchsrate sehr gering und die geltende Frist von 5 Jahren in aller Regel ausreichend sei.

Für Nicht-EU-Bürger/innen ist – wie oben gesagt – die Ehe praktisch die einzige Möglichkeit für einen legalen Aufenthalt in der Schweiz. Die Einbürgerung bedeutet für sie deshalb die Absicherung eines zuvor unsicheren, vom Ehegatten/von der Ehegattin und der Stabilität der Beziehung abhängigen Aufenthaltsstatus.

### **Gender- und Gleichstellungsaspekte**

Das Fehlen eines zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsrechts ist ein deutliches Beispiel für die Vernachlässigung geschlechtsspezifischer Aspekte in der Ausländergesetzgebung<sup>7</sup>, welche in der vorliegenden Initiative noch markanter zu Tage tritt. Grundsätzlich schafft die Bindung des Aufenthaltsrechts an den Verbleib beim Ehemann/bei der Ehefrau ein Abhängigkeitsverhältnis der ausländischen Partnerin zu ihrem Schweizer Partner resp. des ausländischen Partners zu seiner Schweizer Partnerin. Mit einer Erstreckung der Frist wird das Abhängigkeitsverhältnis noch zusätzlich verstärkt und verlängert.

Aus der Migrationsforschung ist hinlänglich bekannt, dass Personen umso verletzlicher und anfälliger für Konflikte und Gewalt werden, je instabiler/unsicherer ihr Aufenthalt im

---

<sup>5</sup> Vgl. Gafner, Magalie; Schmidlin Irène 2007: Le genre et la législation suisse en matière de migration. In : Benelli et al. (Hrsg.) 2007: Migrations: genre et frontières – frontières de genre, *Nouvelles Questions Féministes* 26/2007, S. 16 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Schär, Markus; Bachmann, Susanne 2006. S. 14.

<sup>7</sup> Vgl. Gafner, Magalie; Schmidlin Irène 2007; Riaño, Yvonne; Wastl-Walter, Doris (Hg.) 2006: Migration und Integrationspolitik aus der Geschlechterperspektive. Geographisches Institut der Universität Bern: Forschungsberichte 11. S. 9.

Migrationsland ist.<sup>8</sup> Ausserdem steht die Verlängerung dieser Unsicherheit, welche die Regelung gemäss Initiative mit sich bringen würde, in Widerspruch zur Forderung nach Integration. Denn die Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten stehen in direktem Zusammenhang mit der Sicherheit ihres Aufenthaltsrechts.<sup>9</sup>

Obiges trifft in besonderem Mass auf Personen zu, die von ihrem Partner/ihrer Partnerin Gewalt erfahren. Zwar betrifft die Regelung sowohl Frauen und Männer. Von häuslicher Gewalt betroffen sind jedoch in der überwiegenden Zahl der Fälle Frauen. Nach einer Scheidung von ihrem Ehemann nach Erwerb des Schweizer Bürgerrechts setzen sich diese Frauen dem Missbrauchsverdacht aus. Eine zusätzliche Fristerstreckung zur Nichtigerklärung einer erleichterten Einbürgerung verlängert die dadurch entstehende Unsicherheit noch, weil die Frau befürchten muss, dem Vorwurf der Scheinehe ausgesetzt zu werden, was den Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft und des Aufenthaltsrechts in der Schweiz nach sich ziehen könnte. Hinzu kommt, dass gerade Frauen, die sich mit einer Scheidung aus einer gewalttätigen oder konfliktbehafteten Ehe zu befreien versuchen, Gefahr laufen, aus Rache von ihrem Ex-Partner angeschwärzt zu werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass zwei Drittel der Migrierenden, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, Frauen sind.<sup>10</sup> Entsprechend machen auch häufiger Frauen von der erleichterten Einbürgerung Gebrauch als Männer<sup>11</sup> und wären in grösserem Ausmass von einer verschärften Regelung betroffen.

### **Fazit**

Obige Überlegungen machen deutlich, dass die beiden Initiativen die bereits im neuen AuG enthaltene Tendenz zur Vernachlässigung geschlechtlicher Machtverhältnisse zu Ungunsten der Frauen noch verstärken. Wir lehnen beide Initiativen entschieden ab.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Dr. Kathrin Arioli, Präsidentin

Kontaktadresse:

Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich, Kasernenstrasse 49,  
8090 Zürich, ffg@ji.zh.ch

---

<sup>8</sup> Vgl. Wicker, Hans-Rudolf 2003: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“. 12-62.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Ebd., S. 17.

<sup>11</sup> Bundesamt für Statistik 2006: Demografisches Porträt in der Schweiz.