

DJS JDS GDS

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
Giuristas e Giurists Democratics Svizzers

Neuengasse 8
3011 Bern
Tel 031 312 83 34
Fax 031 312 40 45

info@djs-jds.ch
www.djs-jds.ch

Bern, den 12. Oktober 2007

**An das
Sekretariat der Staatspolitischen Kommission
des Nationalrates
Parlamentdienste
3003 Bern**

Vernehmlassungen der DJS zu den Parlamentarischen Initiativen „Scheinehen unterbinden“ und „Änderung Bürgerrechtsgesetz.: Nichtigklärung, Fristerstreckung“
(Vernehmlassungsfrist 15. Oktober 2007)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS) bedanken sich für die Gelegenheit, zu den Vorlagen der staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 2. Juli 2007 Stellung zu nehmen.

Wir werden uns im Folgenden zunächst zur parlamentarischen Initiative der SVP (Toni Brunner) „Scheinehen unterbinden“ und dann in einem zweiten Teil zur Forderung der CVP (Ruedi Lustenberger) für eine Verlängerung der Fristen zur Nichtigklärung von erleichterten Einbürgerungen äussern.

Einleitende Bemerkungen zu beiden Vorlagen

Die DJS wenden sich aus einer grundsätzlichen Überlegung entschieden gegen beide Vorlagen: Migrantinnen und Migranten sind in der Schweiz mit umfassenden und in aller Regel enorm restriktiven Gesetzgebungen und Ausführungsvorschriften konfrontiert, welche in ihrer Gesamtheit überwiegend diskriminierenden und ausgrenzenden Charakter haben. Die DJS setzen sich demgegenüber unmissverständlich für eine, die Grundrechte wahrende und die Menschenrechte achtende Migrationsgesetzgebung ein.

„Scheinehen unterbinden“

1. Das Projekt

Gemäss dem Bericht SPK-NR will die parlamentarische Initiative Toni Brunner vom 16.12.2005 verhindern, dass sich abgewiesene Asylbewerber, bzw. nicht legal anwesende ausländische Staatsangehörige durch ein Ehevorbereitungsverfahren der Ausreiseverpflichtung entziehen könnten. Beide Kommissionen haben dieses Ziel im Grundsatz mehrheitlich übernommen.

Die Mehrheit der SPK-NR will nun nach Konsultation der Verwaltung die entsprechende Ergänzung und Änderung von ZGB sowie des BG über die eingetragene Partnerschaft. Zum einen sollen heiratswillige, bzw. „partnerschaftswillige“ ausländische Staatsangehörige nachweisen müssen, dass sie sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten. Zum andern sollen die Zivilstandsämter verpflichtet werden, die Ausländerbehörden über nicht rechtmässig anwesende Brautleute, bzw. PartnerInnen zu benachrichtigen. Demgegenüber hält die Kommissionsminderheit die Vorschläge der Mehrheit für eine Scheinlösung und beantragt Nichteintreten auf die Vorlage.

Die DJS teilen grundsätzlich die Auffassung der Kommissionsminderheit. Die angestrebte Lösung soll verhindern, dass ausländische Personen zum Schein die Ehe schliessen oder eine Partnerschaft eintragen können. Dabei geht vergessen, dass die Eheschliessung, bzw. die Eintragung einer Partnerschaft als solche zwar ein Aufenthaltsrecht mit sich bringt. Dieses entsteht aber auch nur unter dem Vorbehalt, dass kein zum Schein vollzogener Rechtsakt vorliegt. Im Übrigen betrifft die neue Gesetzgebung eine sehr kleine Personengruppe. Zudem belastet sie die Zivilstandsbehörden mit neuen Aufgaben, für die sie weder konzipiert noch geschult sind.

Das Projekt weckt die Erwartung, dass die angeblich in den letzten Jahren angestiegene Zahl von Scheinehen reduziert werden könne. Es kann diese jedoch in keiner Weise erfüllen und ist somit ein weiteres Beispiel symbolhafter (parteipolitischer) Gesetzgebung und stellt alle Heiratswilligen quasi unter einen Pauschalverdacht.

2. Zum neuen Absatz 4 von Art. 98 ZGB bzw. Art. 5 Abs. 4 Partnerschaftsgesetz: Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts

Heiratswillige, bzw. „partnerschaftswillige“ AusländerInnen sollen in Zukunft gegenüber den Zivilstandsbehörden einen rechtmässigen Aufenthalt während des Vorbereitungsverfahrens bis zur Eheschliessung oder Eintragung der Partnerschaft nachweisen.

Mit dieser Vorschrift wird die Zivilstandsbehörde mit einer an sich sachfremden Aufgabe betraut, der sie nicht ohne weiteres nachkommen kann. Sie ist grundsätzlich zum Vollzug des Grundsatzes *in favorem matrimonii* verpflichtet; zu Nachforschungen und Entscheiden im Ausländerrecht ist sie weder ausgebildet noch gehalten, zumal sich in Zweifelsfällen, ob ein rechtmässiger oder rechtswidriger Aufenthalt vorliegt, erhebliche Schwierigkeiten ergeben können.

Hinzu kommt, dass der ausformulierte Vorschlag der SPK-NR keinen Hinweis darauf enthält, wie und in welcher Form der Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts erbracht werden kann. Gemäss Bericht der SPK-NR soll in einem nächsten Schritt eine Liste von Dokumenten, welche in der Praxis für den rechtmässigen Aufenthalt vorzuweisen sind, in der Zivilstandsverordnung näher umschrieben werden. Dies wäre zwar im Sinne der Rechtssicherheit zu begrüssen, verschiebt aber die angeblich angestrebte Lösung auf später.

Schwierigkeiten dürften sich für die Zivilstandsbehörde namentlich in jenen Ausnahmefällen ergeben, wenn die nachweispflichtige Person das Vorbereitungsverfahren einleitet, bevor die fremdenpolizeiliche Ausreisefrist abgelaufen ist. Sie kann gegenüber der Zivilstandsbehörde nur ein prekäres, weil befristetes Aufenthaltsrecht nachweisen. Ob in diesen Fällen das Vorbereitungsverfahren fortgesetzt werden kann oder nicht, wird vom Vorentwurf nicht beantwortet.

3. Zum neuen Absatz 4 von Art. 99 ZGB bzw. 6 Partnerschaftsgesetz: Information der Ausländerbehörden durch die Zivilstandsbehörde

Auch in diesem Zusammenhang müssen wir nochmals auf die Schwierigkeiten hinweisen, welche mit der Abklärung eines rechtmässigen bzw. rechtswidrigen Aufenthalts verbunden sein können. Diese müssen im Sinne der Klärung einer Vorfrage von der Zivilstandsbehörde gelöst werden, bevor sie die Ausländerbehörde sachgerecht informieren kann.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass das Projekt wesentliche Kostenfolgen nach sich zieht, weil die Zivilstandsbehörden zurzeit nicht über ausreichende sachliche, personelle und finanzielle Ressourcen verfügen.

Änderung des Bürgerrechtsgesetzes

1. Das Projekt

Gemäss Bericht der SPK-NR will die Vorlage krassen Missbrauchsfällen von erleichterten Einbürgerungen durch die Verlängerung der Frist(en) zur Nichtigklärung begegnen.

2. Aktuelle Praxis der Nichtigklärung

In der Praxis unserer Mitglieder hat sich gezeigt, dass die Verfahren betreffend Nichtigklärung von erleichterten Einbürgerungen von der beim BFM zuständigen Abteilung ausserordentlich langsam und umständlich instruiert werden. **So erfordern gewöhnliche, von AnwältInnen gestellte Akteneinsichtsgesuche regelmässig eine Bearbeitungsdauer von ein bis zwei Monaten (!) – innerhalb der Bundesverwaltung ist dies wohl ein einsamer Rekord.** Aus unserer Sicht ist dieser – seit Jahren dauernde - Zustand wohl nur mit Sparmassnahmen – Stichwort Stellenplafonierung – zu erklären und nicht allein mit den vom Bericht der SPK-NR als „ausserordentlich aufwändig“ bezeichneten Nichtigkeitsverfahren.

Im weiteren müssen die DJS festhalten, dass die vom Bundesgericht entwickelte Praxis die Anforderungen an die Beweisführung für das Vorliegen von Nichtigkeitsgründen – verglichen mit anderen Beweisverfahren – verhältnismässig tief ansetzt. Dies wird vom Bundesgericht vermutlich als Korrektiv für die grundsätzlich eher schwierige Beweisführung gesehen.

3. Sinn und Nutzen der vorgeschlagenen Neuregelung

Angesichts der Praxis des BFM stellt sich die Frage, ob die neue Regelung nicht in erster Linie den Bedürfnissen der Verwaltung dient. Dies gilt umso eher, da der Bericht der SPK-NR selbst einräumt, dass die Erstreckung der Verjährungsfrist lediglich eine zahlenmässig geringe Zunahme der Verfahren zur Folge habe.

Weiter erscheint es fraglich, ob die neue Regelung das Ziel, angeblich krasse Missbrauchsfälle eher zu

erfassen, nicht ohnehin verpasst, da diese – wie der Bericht selber ebenfalls festhält – meistens erst viel später behördlich erfasst werden.

Zu berücksichtigen ist im vorliegenden Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage der heute geltenden Frist von fünf Jahren zur Nichtigklärung: Das Bundesgericht hat diesbezüglich kurz und bündig festgehalten, dass eine innerhalb von fünf Jahren seit Erteilung des Bürgerrechts erfolgte Nichtigklärung durch die Ausübung des Rekursrechts nicht der Verjährung unterliegt, also Rechtskraft entfaltet.

Schliesslich stellt sich auch hier die Frage, ob aus den vom BFM genannten Zahlen überhaupt ein Handlungsbedarf abzuleiten ist. Aus der Sicht der DJS ist zu befürchten, dass ein weiteres Mal nur symbolisch (oder eben parteipolitisch) legiferiert wird und die Erhöhung von fünf auf acht Jahre einen rein willkürlichen Charakter aufweist.

4. Vorschläge der DJS

Der Grundsatz, wonach ein einmal erteiltes Bürgerrecht im Zweifelsfall zu schützen ist, ergibt sich nicht allein aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, an welchen sich auch die Verwaltung halten muss. Das bereits heute aufwändige und jahrelang dauernde Verfahren der „erleichterten Einbürgerung“, spricht ebenfalls gegen eine Verlängerung der Frist von fünf Jahren. **Auch die erwähnte Bundesgerichtspraxis, welche mit in anderen Rechtsgebieten geltenden Verjährungsregeln nicht zu vergleichen ist und der Verwaltung einen grosszügigen Spielraum lässt, spricht gegen eine Verlängerung der Frist zur Nichtigklärung. Anstelle der Verlängerung der Verjährungsfrist von fünf auf acht Jahre wäre aus unserer Sicht demnach allein die Ergänzung der aktuellen Bestimmung durch eine klarere Verjährungsregelung erforderlich.**

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen in die noch anstehende parlamentarische Beratung der beiden Vorstösse einfließen können und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Catherine Weber
Geschäftsführerin DJS