



## Probleme korrekt lösen – Nein zur bundesrechtswidrigen «City-Card»

von Karin Weyermann, Gemeinderätin / Präsidentin Die Mitte Stadt Zürich

**Mit der "City-Card" als lokalem Ausweis für Sans-Papiers will der Zürcher Stadtrat den Anschein einer rechtskonformen Situation bezüglich ihres Aufenthalts erwecken. Sans-Papiers sollen Schutz vor möglichen Kontrollen und Zugang zu weiteren Leistungen haben. So können die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern leichter umgangen werden. Der Bundesrat und das Staatssekretariat für Migration haben mehrmals festgehalten, dass eine solche "City Card" als Ausweis klar gegen Bundesrecht verstossen würde.**

Der Bundesrat hält klar fest, dass die Idee einer "City-Card" untauglich ist. Solche Ausweise seien "keine Lösung für die Aufenthaltsregelung von Personen, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten", denn der rechtswidrige Aufenthalt ist ein strafbares Vergehen. Eine "City-Card" als Identitätsausweis verstösst auch deshalb gegen Bundesrecht, weil der Bund gemäss Ausweisgesetz abschliessend zuständig ist für die Regelung der Ausweisarten.

Gemäss den Bestimmungen der Bundesverfassung ist der Bund für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Gewährung von Asyl zuständig. Der Vollzug des Ausländerrechts erfolgt durch die Kantone. Ausländerinnen und Ausländer erhalten in der Regel einen Ausweis, wenn die gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Personen mit einem rechtswidrigen Aufenthalt sind grundsätzlich verpflichtet, die Schweiz zu verlassen. Die Kantone sind für den Vollzug der Wegweisung zuständig. Die "City Card" ist eine Initiative der Stadt Zürich, die sich nicht auf Bundesrecht stützt. Wie der Bundesrat festgehalten hat, haben die Gemeinden oder die Kantone keine Kompetenz, den Aufenthalt von Sans-Papiers nach eigenen Bestimmungen mit einem Ausweis verbindlich zu regeln. Solche Ausweise wären somit rechtlich nicht verbindlich, und es könnte daraus kein rechtmässiger Aufenthalt abgeleitet werden. Die Einführung einer solchen Karte als Identitätsausweis würde daher gegen Bundesrecht verstossen<sup>1</sup>.

Die mit dem Vollzug des Ausländergesetzes betrauten Behörden unterstützen sich gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben und erteilen dazu die benötigten Auskünfte. Andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind verpflichtet, die für den Vollzug des Ausländergesetzes nötigen Daten und Informationen auf Verlangen den Migrationsbehörden bekannt zu geben. In bestimmten Fällen bestehen Meldepflichten, so insbesondere, wenn Polizei- und Gerichtsbehörden feststellen, dass sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält. Bei den in Art. 115 ff. AuG geregelten Delikten (rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung usw.) handelt es sich um Officialdelikte, die von Amtes wegen zu verfolgen sind<sup>2</sup>.

Nach §167 des Gesetzes über die Gericht- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafverfahren (GOG) zeigen Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden strafbare Handlungen, die sie in Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen, an. Ausgenommen von dieser Pflicht, aber zur Anzeige berechtigt, sind Personen, deren berufliche Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis zu Beteiligten oder deren Angehörigen voraussetzt.

Das vom Stadtrat von Prof. Dr. iur. Regina Kiener und Rechtsanwältin Danielle Breitenbücher erstellte Rechtsgutachten kommt zu folgendem Schluss:

«Die Ausstellung einer Zürich City-Card (ZCC) an alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner, die Identität (« Ich bin ich ») und Wohnsitz (« Ich wohne in der Stadt Zürich ») amtlich bestätigt, ohne gleichzeitig den Aufenthaltsstatus offenzulegen, ist mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht vereinbar. Weder das Ausweisrecht noch das Personenregisterrecht noch das Ausländerrecht stehen diesem Vorhaben entgegen. Die ZCC verfolgt keine ausländerrechtlichen Ziele, sondern will die Wahrnehmung von Rechten gewährleisten, die auch Sans-Papiers zustehen. Sie hat keinen Einfluss auf den Aufenthaltsstatus und kann an Sans-Papiers ausgestellt werden. Es besteht jedoch ein engmaschiges Netz von bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Vorschriften, in das sich die Ausstellung einer ZCC und deren Handhabung in der Praxis einpassen muss.

<sup>1</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 24.02.2021 zur Interpellation 20.4528.

<sup>2</sup> RRB 842/2018 vom 11. September 2018, KR-Nr. 252/2018.



Es müssen verschiedene rechtliche Voraussetzungen gegeben sein, damit die Nutzung der ZCC zulässig und auch wirksam ist. Die Nutzung der ZCC durch Sans-Papiers ist in der Praxis eingeschränkt auf Identifikationen durch Behörden oder Private, die zur Akzeptanz der ZCC gesetzlich verpflichtet sind oder sich verbindlich dazu bekennen und die keiner rechtlichen Pflicht unterliegen, den Aufenthaltsstatus zu erheben, die Identität mit anderen Dokumenten festzustellen oder Personendaten an Dritte weiterzugeben. Die ZCC kann nur von einer Verwaltungseinheit ausgestellt werden, die keiner ausländerrechtlichen Meldepflicht untersteht. Die Mitarbeitenden dürfen weder einer Pflicht zur Erhebung des Aufenthaltsstatus noch zur Bekanntgabe von Personendaten – insbesondere des Aufenthaltsstatus – an Dritte unterliegen. Aufgrund der bestehenden strafrechtlichen Anzeigepflichten ist von Bedeutung, dass die für die Ausstellung der ZCC an Sans-Papiers verantwortlichen Personen durch diese Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis begründen. Im Ergebnis hält das Gutachten fest, dass die Ausstellung einer ZCC in erster Linie einer organisatorisch und personell abgegrenzten Verwaltungseinheit (Dienstabteilung) übertragen werden sollte, die ausschliesslich diese Aufgabe wahrnimmt. In zweiter Linie wäre eine Verwaltungseinheit einzusetzen, deren bestehende Tätigkeiten möglichst keine Berührungspunkte zu ausländerrechtlichen Aufgaben bieten und keinerlei Verpflichtungen zur Bekanntgabe von Personendaten auslösen. In jedem Fall sollte die ausstellende Behörde gesetzlich einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstellt werden, die sie verpflichtet die zu bearbeitenden Daten geheim zu halten.»

Auch wenn das Rechtsgutachten grundsätzlich zum Schluss kommt, dass eine Ausstellung einer «Züri City-Card» möglich ist, ohne gegen übergeordnetes kantonales und eidgenössisches Recht zu verstossen, zeigt sich durch die vorangehenden Ausführungen deutlich, dass es sich dabei um ein rechtsstaatlich äusserst fragwürdiges Vorgehen handelt. So müsste man auch gemäss Rechtsgutachten extra eine personell und organisatorisch abgegrenzte Dienstabteilung einrichten, welche nur diese Aufgabe wahrnimmt. Gleichzeitig müssen die Angestellten dieser Abteilung zu den Antragsstellenden ein Vertrauensverhältnis aufbauen, damit die Anzeigepflicht gemäss § 167 GOG nicht greift. Das wiederum widerspricht dem Grundgedanken, wonach gerade nicht nur Sans-Papier, sondern eben gerade allen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich ungeachtet der Herkunft und Aufenthaltsstatus die «Züri City-Card» ausgestellt werden soll.

Die Mitte Stadt Zürich ist klar der Meinung, dass die Kosten von 3.2 Millionen Franken für die Realisierung von Vorbereitungsarbeiten und Einführung der Züri City-Card in keinem Verhältnis zum Nutzen derselben steht. Die Kosten für den laufenden Betrieb sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Denn am Aufenthaltsstatus der Inhaberinnen und Inhaber der Züri City-Card ändert sich durch diese nichts. Ebenso wenig genügt sie als amtliches Identifikationsmittel, wo der Aufenthaltsstatus nachgewiesen werden muss und somit gegenüber zahlreichen Behörden. Soweit die Verwaltung und Private die «Züri City-Card» z.B. für Vergünstigungen als genügenden Ausweis erachten wollen, gäbe es günstiger, ebenso taugliche Mittel, den Anspruch nachzuweisen. Dafür ist die Einführung der rechtsstaatlich fraglichen «Züri City-Card» nicht notwendig.

Die Problematik der Sans-Papier muss aus Sicht der Mitte anders und rechtlich korrekt gelöst werden. Der Bundesrat hat die Situation von rechtswidrig anwesenden Personen umfassend geprüft. Er hat dabei den Grundsatz einer Einzelfallprüfung bei der Bewilligungserteilung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen bekräftigt. Nach seiner Auffassung hat sich das geltende Recht bewährt, da es dem Bund und den Kantonen den notwendigen Handlungsspielraum belässt. Möchte man die Situation der Sans-Papier nachhaltig lösen, müsste aus Sicht der Mitte die Härtefallregelung geprüft und allenfalls angepasst werden.

Aus den genannten Gründen lehnt die Mitte Stadt Zürich den Rahmenkredit von 3.2 Millionen Franken für die Realisierung von Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der «Züri City-Card» klar ab.