



Unsere Rechtsordnung gilt für alle – selbst für den Zürcher Stadtrat

von Gregor Rutz, Nationalrat / Mitglied Staatspolitische Kommission

Die Problematik der «Sans Papiers» ist regelmässiges Traktandum in Bundesbern – letztmals an der Sitzung vom 1. Juli in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats. Die SPK-N hat im April 2018 ein Postulat eingereicht, das den Bundesrat beauftragte, die Situation rechtswidrig anwesender Personen umfassend zu prüfen¹. An der Sitzung vom 1. Juli 2021 hat die SPK-N den diesbezüglichen Bericht des Bundesrats diskutiert und zudem Anhörungen mit Vertretungen von verschiedenen Organisationen und Amtsstellen durchgeführt.

Nach Auffassung des Bundesrats hat sich das geltende Recht gewährt. Die Landesregierung bekräftigte den Grundsatz einer Einzelfallprüfung bei der Bewilligungserteilung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen, lehnt aber sowohl eine kollektive Regularisierung als auch eine Teilregularisierung ab, die sich auf eine bestimmte Gruppe von Sans-Papiers beschränkt. Eine langfristige Lösung der Problematik sei so nicht möglich².

Stadtrat kritisiert Politik des Bundesrats

Die schweizerische Asyl- und Ausländerpolitik ist dem Zürcher Stadtrat schon lange ein Dorn im Auge. Die Zürcher Stadtregierung wünscht sich mehr Solidarität mit Sans-Papiers, weil sie der Auffassung ist, dass die 10'000 Personen, die illegal in der Stadt Zürich leben, «tagtäglich zum Wohlstands Zürich» beitragen, keine Wertschätzung erfahren und stattdessen kriminalisiert werden (sic! - vgl. www.zuericitycard.ch).

Aus diesem Grund wurde das Projekt «Züri City-Card» lanciert, für das nun ein erster Kredit von 3,2 Mio. Franken beantragt worden ist. Gemäss dem Zürcher Stadtrat soll die «Züri City-Card» dazu dienen, «dass auch Sans-Papiers besser am städtischen Leben teilhaben können, ohne gleich ihre Ausweisung befürchten zu müssen»³. Das Problem an dieser Sache: Die Stadt Zürich setzt sich mit diesem Projekt über Bundesrecht hinweg, was mit aufwendigen Rechtsgutachten kaschiert werden soll.

Gesetzgebung über Ausländer und Migration beim Bund

Die Bundesverfassung legt in Art. 121 Abs. 1 fest, dass «die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl» in die abschliessende Zuständigkeit des Bundes fällt. Während der Bund die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu gewährleisten hat, sind die Kantone für den Vollzug dieser Bestimmungen zuständig. Vor diesem Hintergrund hielt Bundesrätin Simonetta Sommaruga klar fest: «Die Gemeinden oder die Kantone haben keine Kompetenz, den Aufenthalt von Sans-Papiers nach eigenen Bestimmungen mit einem Ausweis verbindlich zu regeln»⁴.

Unter welchen Voraussetzungen Ausländer einen Ausweis erhalten, ist im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt. Das Ausweisgesetz und die dazugehörige Verordnung wiederum bestimmen, wer für die Regelung der Ausweisarten für Schweiz zuständig ist bzw. dass Pass und Identitätskarte als Ausweisarten anerkannt sind.

Auf diese abschliessende bundesrechtliche Regelung weist auch der Zürcher Regierungsrat hin: «Eine City-Card kann somit kein amtliches Ausweisdokument darstellen bzw. ein solches ersetzen. Sie darf auch nicht dazu führen, dass die Regelungen über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern ausser Kraft gesetzt werden»⁵. Der Bundesrat ergänzt, dass solche Ausweise rechtlich unverbindlich wären und daraus kein rechtmässiger Aufenthalt abgeleitet werden könne⁶. Im Gegenteil: Die Einführung einer solchen Karte als Identitätsausweis würde «gegen Bundesrecht verstossen»⁷.

¹ Postulat 18.3381 vom 12. April 2018 (SPK-N, Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers).

² Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 21. Dezember 2020 (Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers).

³ Landbote vom 26.2.2021, S. 15.

⁴ Antwort vom 24.9.2018 auf die Frage 18.5587 (Gregor Rutz, Legalisierung illegal anwesender Ausländer auf kommunaler Ebene).

⁵ Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 23. Dezember 2020 auf die Interpellation «Zürich City-Card – Verstoss gegen übergeordnetes Recht?» von Ulrich Pfister, Benedikt Hoffmann und René Isler (KR-Nr. 440/2020).

⁶ Antwort des Bundesrates vom 21.8.2019 auf die Interpellation 19.3933 (Erich Hess, Verstossen City-Cards gegen geltendes Recht?).

⁷ Antwort des Bundesrates vom 24.2.2021 auf die Interpellation 20.4528 (Doris Fiala, Fragen zur «Züri City-Card»).



Aufgrund dieser fehlenden Kompetenzen im ausländerrechtlichen Bereich kann der Zürcher Stadtrat auch sein Ziel einer kollektiven Regularisierung der sich in Zürich illegal aufhaltenden Ausländer nicht erreichen. Eine «City-Card» würde höchstens zu einer Scheinlegalisierung führen – den Sans-Papiers also falsche Tatsachen vorspiegeln. Dies unterstreicht auch der Zürcher Regierungsrat: Die Züri City-Card könne «nicht den Aufenthalt von illegal anwesenden Personen legalisieren, auch nicht teilweise»⁸.

Strafbare Handlungen

Bei ausländerrechtlichen Kontrollen oder bei Vorliegen eines Verdachts auf rechtswidrigen Aufenthalt ist die City-Card wertlos. In solchen Fällen würde sich ein Polizist sogar der Begünstigung strafbar machen, würde er die City-Card als Ausweis anerkennen: «Polizistinnen und Polizisten können wegen Begünstigung (Art. 305 StGB) und Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 AIG) strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie sich bei einem hinreichenden Verdacht für eine Verletzung des Ausländergesetzes lediglich auf die «City Card» abstützen, ohne zu prüfen, ob die betreffende Person eine Aufenthaltsbewilligung besitzt. Entsprechende Anweisungen von vorgesetzten Stellen an Polizeibeamte werden ebenfalls strafrechtlich verfolgt»⁹.

Wesentliche Unterschiede zur Opération Papyrus

Wer meint, bei der «Züri City-Card» handle es sich um ein ähnliches Projekt wie beim Projekt Papyrus in Genf, täuscht sich. Die «Opération Papyrus», welche das Staatssekretariat für Migration zusammen mit den Genfer Behörden durchführte, unterschied sich von der «City-Card» in entscheidenden Punkten:

- Die Opération Papyrus wurde **im Rahmen der geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen** durchgeführt, die den dafür notwendigen Handlungsspielraum vorsahen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) begleitet diese Massnahme im Rahmen der geltenden Gesetzgebung. Als Zustimmungsbehörde prüfte das SEM die Härtefälle, die ihm von den Genfer Behörden vorgelegt wurden.
- Die Opération Papyrus wurde vom Kanton **Genf in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden** durchgeführt. Dies ist in Zürich nicht der Fall – im Gegenteil: Die Bundesbehörden haben die Stadt wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dann ein solches Projekt gegen Bundesrecht verstosse.

⁸ Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 23. Dezember 2020 auf die Interpellation 440/2020 (s.o.).

⁹ Antwort des Bundesrates vom 24.2.2021 auf die Interpellation 20.4703 (Gregor Rutz, Zürcher «City-Card». Schaffung von Parallelrecht zum Schutz von illegal Anwesenden).