

Sitzung vom 23. Dezember 2020

**1328. Interpellation (Zürich City-Card – Verstoss gegen übergeordnetes Recht?)**

Die Kantonsräte Ulrich Pfister, Egg, Benedikt Hoffmann, Zürich, und René Isler, Winterthur, haben am 30. November 2020 folgende Interpellation eingereicht:

Am 11. November 2020 verbreitete die Stadt Zürich in einer Medienmitteilung die Nachricht, dass sie für Sans-Papiers eine «Zürich City-Card» einführen will. Ziel dieser «Zürich City-Card» sei es, die Situation der Sans-Papiers in der Stadt Zürich zu verbessern.

Im zitierten Bericht vom 29. Oktober 2020, wird unter anderem erwähnt, dass es Ziel sein soll, diese Karte in einer breiten Bevölkerungsschicht zu verbreiten, damit nicht darauf geschlossen werden könne, dass es sich bei einer Person, die sich mit dieser Karte ausweise, um einen Sans-Papiers handeln würde.

Es wird ebenfalls auf ein durch die Stadt Zürich in Auftrag gegebenes Gutachten verwiesen. In diesem Gutachten werden verschiedene rechtliche Abhandlungen gemacht. Unter anderem sei ein Vergleich mit einer immer wieder als Beispiel vorgebrachten Identitätskarte der Stadt New York nicht möglich. Im Gegensatz zur Stadt Zürich sei die Stadt New York nicht verpflichtet, nationales Recht umzusetzen.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Im Bericht wird festgehalten, dass die Stadt Zürich gegenüber städtischen Verwaltungseinheiten eine Weisung erlassen könne, dass diese «Zürich City-Card» als Identitätspapier verwendet werden könne. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Stadt Zürich durch eine entsprechende Weisung an interne Verwaltungsstellen gegen übergeordnetes Recht verstösst?
2. Als interne Verwaltungseinheit wird auch die Stadtpolizei Zürich erwähnt. Die Stadt könnte der Stadtpolizei Zürich – entgegen der Kantonspolizei Zürich auf Stadtgebiet eine entsprechende Weisung zur Akzeptanz der «Zürich City-Card» als Identitätspapier erteilen. Würde sich die Stadtpolizei Zürich der Begünstigung schuldig machen, wenn diese die «Zürich City-Card» ohne weitere Prüfung zur Identitätsfeststellung akzeptieren würde und sich später herausstellt, dass es sich um eine illegal anwesende Person handelte?

3. In einem kürzlich ergangenen Gerichtsurteil wird festgehalten, dass Angehörige der Stadtpolizei missbräuchlich eine Kontrolle durchgeführt hätten, da es keinen genügenden Anfangsverdacht gegeben habe. Handelt es sich, falls die Stadtpolizei Zürich eine Person, welche sich mit einer «Zürich City-Card» ausweist, genauer kontrolliert und den effektiven Aufenthaltsstatus ermittelt, gemäss Argumentation des Gerichtsurteils um eine missbräuchliche Kontrolle?
4. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zur Einführung einer «Zürich City-Card», deren grundsätzliches Ziel es ist, den Aufenthalt von illegal anwesenden Personen teilweise zu legalisieren?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ulrich Pfister, Egg, Benedikt Hoffmann, Zürich, und René Isler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Der Bundesrat und der Regierungsrat (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 252/2018 betreffend «Zürich City Card» als Instrument zur Unterwanderung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts) haben sich bereits früher zur Thematik City-Card geäussert. So hat der Bundesrat in Beantwortung der Interpellation 19.3933 Folgendes festgehalten: «Die Bundesverfassung (BV, SR 101) legt fest, dass die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Gewährung von Asyl Bundessache ist (Art. 121 Abs. 1 BV). Der Bund gewährleistet die einheitliche Anwendung des Bundesrechts, und die Kantone vollziehen diese Bestimmungen. Das Ausländergesetz (AIG, SR 142.20) legt fest, dass Ausländerinnen und Ausländer in der Regel einen Ausweis erhalten, wenn die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 41 AIG). Die Gemeinden oder die Kantone haben 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. Mit dem Postulat der SPK-NR «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» (18.3381), das vom Nationalrat am 12. April 2018 angenommen wurde, ist der Bundesrat zudem beauftragt, die Frage der Sans-Papiers umfassend zu prüfen.» Am 18. Dezember 2020 hat der Bundesrat den Bericht in Erfüllung des Postulats 18.3381 verabschiedet und festgehalten, dass er das heutige System als angemessen erachtet und sowohl eine kollektive Regularisierung als auch eine Teilregularisierung ablehnt.

Der Bericht äussert sich auch allgemein zur City-Card und hält fest, dass nach dem Konzept der City-Card mit einem lokalen Ausweis für Sans-Papiers der Anschein einer rechtskonformen Situation bezüglich der Regelung des Aufenthalts erweckt werden soll und mit einem solchen Konzept die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern wesentlich leichter umgangen werden könnten (Bericht des Bundesrates betreffend Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, S. 43).

Zu Fragen 1 und 2:

Der Bund ist zuständig für die Regelung der Arten von anerkannten Ausweispapieren (für Schweizerinnen und Schweizer: Art. 1 Abs. 3 Ausweisgesetz [SR 143.1]; für Ausländerinnen und Ausländer: Art. 13 Abs. 1 AIG und Art. 8 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [SR 142.201]). Die Ausländerinnen und Ausländer müssen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitz eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AIG anerkannten Ausweispapiers sein [Art. 89 AIG]).

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. Eine solche Karte kann demnach nur bei denjenigen Belangen eingesetzt werden, bei denen es nicht notwendig ist, den Aufenthaltsstatus einer Person zu kennen, wie beispielsweise für den Zugang zu Freizeitaktivitäten wie Museen, Bibliotheken usw. und zur Gesundheitsversorgung. Nur in solchen Bereichen kann die Stadt ihre Verwaltungsstellen anweisen, die City-Card zu verwenden. Sobald eine ausländerrechtliche Kontrolle nötig ist oder die Polizei einen Verdacht auf rechtswidrigen Aufenthalt hat, genügt die City-Card nicht. In diesen Fällen würde sich die kontrollierende Person der Begünstigung strafbar machen, würde sie die City-Card als Ausweis anerkennen.

Zu Frage 3:

Beim in der Anfrage erwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts ging es um die Frage, ob die Kontrolle durch die Polizei zulässig war. Dabei kam das Gericht im konkreten Fall zum Schluss, dass das Abwenden des Blicks des Beschwerdeführers selbst in einer allenfalls deliktträchtigen Umgebung wie dem Hauptbahnhof als alleiniger Auslöser eine Personenkontrolle nicht rechtfertigen kann (VB.2020.00014). Personenkontrollen durch die Polizei erfolgen gestützt auf Art. 215 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) oder auf § 21 des Polizeigesetzes (LS 550.1) und müssen zur polizeilichen Aufgabenerfüllung notwendig und verhältnismässig sein; sie dürfen nicht anlassfrei erfolgen.

Für die Beurteilung, ob eine Kontrolle missbräuchlich ist oder nicht, sind demnach die Gründe bzw. Umstände massgeblich, die zur Anhaltung und Kontrolle geführt haben, also bevor überhaupt ein Ausweis vorgelegt wird. Aus dem Urteil kann demnach in Bezug auf die «Zürich City-Card» nichts abgeleitet werden.

Zu Frage 4:

Wie bereits ausgeführt, kann die «Zürich City-Card» nicht den Aufenthalt von illegal anwesenden Personen legalisieren, auch nicht teilweise. Sie kann einzig dort gültig sein, wo der Aufenthaltsstatus einer Person irrelevant ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**