

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

3. Oktober 2018

Dringliche Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Juli 2018 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende vom Gemeinderat am 29. August 2018 für dringlich erklärte Motion, GR Nr. 2018/278, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Vorlage zur Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohner*innen (sogenannte Züri City Card) vorzulegen.

Die Züri City Card soll allen Einwohner*innen der Stadt Zürich ungeachtet von Herkunft und Aufenthaltsstatus ausgestellt werden und gegenüber Behörden (insbesondere der Polizei) und Privaten als Identitätsnachweis dienen. Der Aufenthaltsstatus spielt keine Rolle, er soll nicht auf dem Ausweis vermerkt werden und die städtischen Behörden sollen auf die Prüfung des Aufenthaltsstatus verzichten.

Der Stadtausweis soll nicht nur für die Identitätsfeststellung eingesetzt werden können, sie soll auch vergünstigten Zugang zu Kulturinstitutionen, Sportangebote, Bibliotheken usw. ermöglichen. So soll sichergestellt werden, dass die Identitätskarte für alle Stadtbewohner*innen attraktiv ist.

Alle City Card-Daten sollen verschlüsselt gespeichert werden. Diese Daten dürfen ohne richterliche Anordnung nicht weitergegeben werden. Informationen zum Aufenthaltsstatus müssen bei einer Anmeldung für die Züri City Card nicht angegeben werden.

Begründung:

Anfang 2015 führte die Stadt New York mit der ID NYC einen Stadtausweis ein. Alle in New York lebenden Menschen können seither kostenlos einen städtischen Ausweis beantragen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Ab 14 Jahren bekommen alle, die ihre Identität und ihren New Yorker Wohnsitz nachweisen können eine ID NYC mit einem Passfoto. Das Ziel der städtischen Verwaltung war mit der ID NYC den Kontakt zwischen Behörden und Bevölkerung zu „revolutionieren“. Die städtische Polizei und alle anderen städtischen Stellen akzeptieren den Ausweis, ohne nach dem Aufenthaltsstatus zu fragen. Ausserdem profitieren ID-Besitzer*innen von kulturellen Angeboten und Vergünstigungen, somit ist die Karte für alle Bewohner*innen attraktiv.

Die Züri City Card soll nach dem Vorbild der ID NYC ein Stadtausweis für alle in Zürich lebenden Menschen sein. Die Züri City Card soll zur Stärkung einer solidarischen, städtischen Identität beitragen.

In der Stadt Zürich leben geschätzte 14'000 Sans-Papiers, Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus. Der Zürcher Stadtrat sagt in seiner Antwort auf die Schriftliche Anfrage 2016/144: "Sans Papiers verzichten etwa aus Furcht vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen auf Anzeigen, wenn sie Opfer von Übergriffen oder gar Verbrechen werden. Auch bei arbeitsrechtlichen Konflikten vermeiden sie in den meisten Fällen, ihre Rechte gegenüber Arbeitgebern einzufordern. Es geht hierbei um «das Recht auf Rechte» - Rechte, die erst durch einen Behördenkontakt tatsächlich wahrgenommen werden können. Im Gegensatz zum Bund können die grossen Städte ihre Augen vor dieser Realität nicht verschliessen". Mit der Züri City Card werden Sans-Papiers bei der Einforderung ihrer Rechte unterstützt. Für ein funktionierendes Gemeinwesen ist es wichtig, dass die Stadtbewohner*innen keine Angst vor dem Kontakt mit den städtischen Behörden haben müssen. Die Züri City Card kann Abläufe beim Zugang zu städtischen oder privaten Dienstleistungen vereinfachen, Behörden können ihre Funktionen besser wahrnehmen.

Die Züri City Card ist ein Ausweis für alle. Die Stadt soll in Zusammenarbeit mit der Kulturlegi, der Pestalozzi Bibliothek, dem Sportamt und anderen Institutionen vereinfachten Zugang, Vergünstigungen oder Mitgliedschaften für Züri City Card-Besitzer*innen anbieten.

Die Möglichkeit, dass Personen ohne Aufenthaltsrecht ein gültiges Ausweispapier auf sich tragen, kann präventiv gegen unzulässige und ineffiziente polizeiliche Personenkontrollen, die allein oder wesentlich auf Kriterien wie der Hautfarbe beruhen, wirken. Häufig werden Personenkontrollen mit dem Verdacht auf Widerhandlung gegen das Ausländergesetz begründet. Der Europäische Gerichtshof räumt in seiner Rechtsprechung der verwaltungsrechtlichen Rückführung den Vorrang vor strafrechtlichen Sanktionen ein. Dies bedeutet, dass bei einer vorgesehenen Wegweisungsverfahren von einer Strafverfolgung wegen rechtswidrigem Aufenthalt abzusehen ist. Es liegt im Ermessen der Polizei (bzw. deren Vorgesetzten), bei einer Personenkontrolle Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz zu prüfen. Aufgrund dieses Spielraums kann ihr keine Begünstigung vorgeworfen werden, wenn sie die Züri City Card als Ausweisdokument akzeptiert.

Gewisse Dorfgemeinden kennen das Prinzip eines Einwohner*innenpasses. Und da die Stadt Schriftenempfangs-scheine und Wohnsitzbestätigung ausstellen kann, soll sie auch einen Identitätsnachweis für ihre Bürger*innen ausstellen können.

New York City hat gezeigt, dass sie eine Stadt für alle ihre Bewohner*innen sein kann. Das muss Zürich auch können.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Bei dringlich erklärten Motionen ist ein Ablehnungsantrag des Stadtrats oder ein Antrag auf Umwandlung in ein Postulat innert einem Monat nach Dringlicherklärung zu stellen (Art. 88 Abs. 3 GeschO GR). Vorliegende Motion wurde am 29. August 2018 vom Gemeinderat dringlich erklärt.

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Der Stadtrat hat am 5. September 2018 seine Positionierung zum Thema Sans-Papiers festgelegt (STRB Nr. 750/2018) und am 12. September 2018 öffentlich kommuniziert. Dabei hat er auch zu der im September 2017 von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgestellten und in der eingereichten Motion aufgegriffenen Idee einer Züri City-Card Stellung genommen. Er ist aufgrund der im Vorfeld vorgenommenen Abklärungen der Ansicht, dass die vorgestellte Idee der Züri City-Card mit ihrem umfassenden Anspruch die Gefahr birgt, einen Teil der mit ihr verbundenen Erwartungen nicht erfüllen zu können. Namentlich die mit ihr verbundene Hoffnung auf eine ausländerrechtliche Schutzfunktion ist fraglich und könnte dazu führen, dass Sans-Papiers sich in einer falschen Sicherheit wiegen. Einer Schweizer Stadt ist es im Gegensatz zu verschiedenen Städten in den USA nicht möglich, sich zu einer Sanctuary City zu erklären. Schweizer Städte müssen geltendes Recht vollziehen und auch beim Vollzug des geltenden Ausländerrechts vollumfänglich mitwirken. Hinzu kommt, dass für die Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung in der Schweiz weitgehend Kanton und Bund zuständig sind und nicht davon ausgegangen werden kann, dass deren Behörden und Verwaltungseinheiten einen entsprechenden Ausweis zwangsläufig akzeptieren würden.

Das im Rahmen der Abklärungen erstellte Rechtsgutachten zum Zugang zur Justiz von Sans-Papiers (siehe <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html>) hält fest, dass ein «städtischer Ausweis» mit dem übergeordneten Recht des Kantons und des Bundes vereinbar sein muss und den Vollzug des Ausländerrechts nicht vereiteln darf. Diese Prüfung hat das Rechtsgutachten aber nicht vorgenommen. Ferner wird festgehalten, dass ein solcher Ausweis durch eine Behörde ausgestellt werden müsste, die nicht unter die ausländerrechtlichen Melde- oder strafrechtlichen Anzeigepflichten fällt. Auch dürfte eine City-Card keinen Anfangsverdacht auf einen nicht geregelten Aufenthalt begründen.

Angesichts dessen, dass rechtlich noch zu klären ist, ob ein städtischer Ausweis, wie ihn die Motion vorschlägt, mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und ob und unter welchen Bedingungen die Stadt Zürich einen Ausweis einführen kann, bestehen auch hinsichtlich der Motionsfähigkeit des vorliegenden Antrags Zweifel.

Obige Gründe führen insgesamt dazu, dass der Stadtrat der in der Motion geforderten Einführung einer Züri City-Card kritisch gegenübersteht.

Der Stadtrat anerkennt Sans-Papiers als Realität und als Teil der Gesellschaft mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Er hat sich klar dafür ausgesprochen, sie unter transparenten

Bedingungen zu regularisieren und die Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass Sans-Papiers ihre zentralen Grund- und Menschenrechte ungefährdet wahrnehmen können. In der Verantwortung dafür stehen insbesondere Kanton und Bund. Der Stadtrat ist auch bereit, das ihm Mögliche zur Verbesserung der Situation von Sans-Papiers in Zürich zu tun. Er hat dazu verschiedene Massnahmen festgelegt und u. a. entschieden, zu prüfen, in welchen Fällen der ausländerrechtliche Status bei Identitätsfeststellungen tatsächlich erhoben werden muss und seine Praxis entsprechend auszurichten. Er befürwortet auch eine vertiefte Prüfung und eine weiterführende Diskussion zur Stärkung einer auf die Stadt Zürich bezogenen «Urban citizenship». In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat ein zweites Rechtsgutachten in Auftrag geben, um zu klären, ob und in wie weit ein städtischer Ausweis dazu einen Beitrag leisten kann und ob die Einführung eines städtischen Ausweises mit dem übergeordneten Recht von Kanton und Bund vereinbar ist.

Der Stadtrat lehnt aufgrund dieser Ausgangslage und Erwägungen die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti