

Vorlage Stadtparlament

Datum 23. Juni 2020
Beschluss Nr. 4356
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Postulat Christian Huber (Junge Grüne) und Jenny Heeb (SP): St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner*innen; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner*innen» wird **erheblich** erklärt.

Christian Huber (Junge Grüne) und Jenny Heeb (SP) sowie 19 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 28. April 2020 das beiliegende Postulat «St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner*innen» ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

Als «Sans-Papiers» werden Menschen bezeichnet, deren Aufenthalt in der Schweiz ausländerrechtlich nicht gültig geregelt ist und die damit über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Nach Hochrechnungen des Bundes (Staatssekretariat für Migration SEM) aus dem Jahre 2015¹, leben in der Schweiz schätzungsweise 76'000 Sans-Papiers. Nach Schätzungen der Hilfswerke² sind es 90'000 bis 240'000 Sans-Papiers. In Anlehnung an die erwähnte Schätzung des SEM leben in der Stadt Zürich 10'000 Sans-Papiers, heruntergebrochen auf die Stadt St.Gallen dürften es³ 250 bis 500 Personen sein. Die meisten Sans-Papiers sind auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen – legal oder illegal – in die Schweiz migriert und gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Diese Personen sind hauptsächlich in Branchen tätig, die durch Schweizer oder EU-Staatsangehörige nicht vollständig abgedeckt werden: Dies betrifft insbesondere private Haushalte, die Gastronomie, die Hotellerie, das Baugewerbe und die Landwirtschaft. Auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig ab-

¹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf

² Vgl: www.sans-papiers.ch.

³ Vgl. Bericht (SEM) S. 22, Schätzung Kanton St.Gallen: zwischen 400 und 800 Sans-Papiers. Ein Grossteil dieser Menschen dürfte sich in der Stadt St.Gallen aufhalten.

gelehnt wurde, die sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, sowie Asylsuchende mit Nicht-Eintretens-Entscheid (NEE) sind Sans-Papiers. Personen aus Zentral- und Südamerika stellen die grösste Gruppe von «Sans-Papiers», gefolgt von Personen aus Osteuropa.

Die Idee einer «City Card», welche als städtischer Ausweis unabhängig von einem geregelten Aufenthaltsstatus unter dem Titel «Urban Citizenship» nicht nur, aber gerade auch Sans-Papiers zugutekommen soll, ist aktuell in verschiedenen Schweizer Städten ein Thema. Neben behördlichen Prüfungen sind dabei auch zivilgesellschaftliche Engagements von Bedeutung, wie etwa die Bewegung «Wir alle sind Bern»⁴ oder der Verein «Züri City Card»⁵. In der Stadt St.Gallen ist in Bezug auf die Unterstützung von Sans-Papiers insbesondere der Verein «Interessensgemeinschaft Sans-Papiers St.Gallen» zu erwähnen, der an der Rosenbergstrasse seit Frühjahr 2020 eine Anlauf- und Beratungsstelle führt.⁶

2 Problemstellung

Wer sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, macht sich nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz⁷ eines Vergehens strafbar.⁸ Gemäss Strafprozessordnung⁹ (StPO) sind die Strafbehörden (einschliesslich der Polizei) verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, soweit sie für die Verfolgung nicht selber zuständig sind.¹⁰

Hinzu kommen ausländerrechtliche Meldepflichten. So haben etwa die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen, von denen Ausländerinnen und Ausländer betroffen sind, sowie entsprechende zivil- und strafrechtliche Urteile zu melden.¹¹ Entsprechende Meldepflichten bestehen etwa auch im Zusammenhang mit dem Zivilstand, mit dem Bezug von Sozialhilfe oder mit Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen.¹²

Auf der anderen Seite wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der prekäre Status von Sans-Papiers faktisch eine Beeinträchtigung des Grundrechtsschutzes, welcher allen in der Schweiz lebenden Menschen zukommt, zur Folge haben kann. Dies gerade dort, wo die Ausübung eines Grundrechts den Kontakt mit einer Amtsstelle erfordert. Wer Gefahr läuft, aufgrund eines solchen Kontakts straf- bzw. ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen, steht in einem Dilemma, welches sie oder ihn gegebenenfalls davon abhält, einen solchen Kontakt zu suchen. Zu denken ist dabei etwa an das

⁴ Siehe <https://wirallesindbern.ch/about/>.

⁵ Siehe <https://www.zuericitycard.ch/>.

⁶ Siehe <https://igsanspapierssg.ch/>.

⁷ AIG; SR 142.20.

⁸ Vgl. Art. 115 Abs. 1 lit. b AIG.

⁹ StPO; SR 312.0.

¹⁰ Vgl. Art. 302 Abs. 1 StPO.

¹¹ Vgl. Art. 82 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201). Siehe auch Art. 97 Abs. 3 AIG.

¹² Vgl. Art. 82a, 82b und 82f VZAE. Betreffend Meldepflichten im Zusammenhang mit Disziplinar massnahmen von Schulbehörden besteht hingegen eine ausdrückliche Ausnahme für Sans Papiers (vgl. Art. 82e Abs. 2 VZAE).

Grundrecht der Rechtsgleichheit (einschliesslich Lohngleichheit)¹³, das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen¹⁴ oder auch das Grundrecht auf allgemeine Verfahrensgarantien¹⁵ bzw. auf Rechtsweggarantie¹⁶. Wird beispielsweise eine oder ein Sans-Papier Opfer einer Straftat, mag sie oder ihn das Risiko, selber straf- bzw. ausländerrechtlich belangt zu werden, möglicherweise von einer Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden abbringen. Es kann aber, zumal bei schwereren Delikten, kaum im Interesse des staatlichen Strafanspruchs liegen, dass auf seinem Hoheitsgebiet entsprechende Straftaten mangels Anzeige nicht geahndet werden können.¹⁷

3 Beurteilung

Offensichtlich ist eine Auflösung des unter Ziff. 2 dargelegten Spannungsfeldes schwierig. Es stellt sich die Frage, ob ein rechtlich gangbarer und auch praktisch umsetzbarer Weg gefunden werden kann, dieses Spannungsfeld zu überbrücken. In einem zuhanden der Stadt Zürich erstellten Rechtsgutachten, welches sich mit dem Zugang von Sans-Papiers zu Recht und Justiz befasste, brachten die Autorinnen u.a. die Option ein, auf amtlicher Seite – soweit rechtlich zulässig – auf die standardmässige Erhebung des Aufenthaltsstatus sowie auf eine Meldung an die Ausländerbehörden zu verzichten. Stattdessen sollen eine Interessenabwägung im Einzelfall vorgenommen und dabei auch Möglichkeiten geschaffen werden, «dass Verfahrensbeteiligte ihre *Identität* auch ohne Offenlegung ihres Aufenthaltsstatus *nachweisen können* (z.B. mittels Ausweisen des Heimatstaats, City Card)»¹⁸. Erwähnt wird zudem die (allfällige) Möglichkeit, Strafanzeigen anonym entgegen zu nehmen.¹⁹

Abgesehen von praktischen Umsetzungsfragen, welche eine Interessenabwägung im Einzelfall mit sich brächte, ist schon grundsätzlich fraglich, ob eine solche Vorgehensweise mit übergeordnetem Recht vereinbar ist. Gleiches gilt für das allfällige Vorhaben einer «City Card». In seiner Medienmitteilung vom 12. September 2018 stellte sich der Stadtrat der Stadt Zürich der Idee einer «Züri City Card» skeptisch gegenüber, weil die durch sie erhoffte ausländerrechtliche Schutzfunktion fraglich wäre und für Sans-Papiers die Gefahr falscher Sicherheit bergen würde. Schweizer Städte hätten geltendes

¹³ Vgl. Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

¹⁴ Vgl. Art. 12 BV.

¹⁵ Vgl. Art. 29 BV.

¹⁶ Vgl. Art. 29a BV.

¹⁷ Vgl. Regina Kiener und Danielle Breitenbücher «Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang», in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 120. Jahrgang 2019, Nr. 7, S. 370 (https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Kiener%20u.%20Breitenbu%20c3%bccher.%20Das%20Recht%20von%20Sans-Papiers%20auf%20Justizzugang.pdf). Der Beitrag basiert auf dem Gutachten, das die Autorinnen im Januar 2018 zuhanden der Stadt Zürich verfasst hatten (siehe FN 19).

¹⁸ Regina Kiener und Danielle Breitenbücher, Justizzugang von Sans-Papiers, Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich, Zürich, 25. Januar 2018, S. 50 (https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten-UZH_Justizzugang-Sans_Papiers.pdf).

¹⁹ ebd., S. 50.

Recht zu vollziehen und auch beim Vollzug des geltenden Ausländerrechts vollumfänglich mitzuwirken.²⁰

Ähnlich äusserte sich der Stadtrat der Stadt Zürich in seiner Antwort vom 3. Oktober 2018 zu einer Dringlichen Motion betreffend Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner («Züri City Card»). Dabei lehnte der Stadtrat die Motion ab, erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Zudem legte der Stadtrat dar, ein zweites Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, um zu klären, ob und wie weit ein städtischer Ausweis zur «Urban Citizenship» einen Beitrag leisten kann und ob die Einführung eines städtischen Ausweises mit dem übergeordneten Recht von Kanton und Bund vereinbar ist. Am 31. Oktober 2018 überwies der Gemeinderat der Stadt Zürich die Dringliche Motion dem Stadtrat.²¹

Diese Motion wie auch das vom Stadtrat der Stadt Zürich in Aussicht gestellte zweite Rechtsgutachten sind pendent. Trotz der bestehenden Bedenken erscheint es unter den gegebenen Umständen angezeigt, das Postulatsanliegen zu prüfen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass aktiv der Austausch mit Verantwortlichen in anderen Städten gesucht werden soll, gerade mit der Stadt Zürich, welche Rechtsgutachten in Auftrag gegeben hat, um daraus die nötigen Schlüsse für St.Gallen ziehen zu können. Der Stadtrat ist daher bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Postulat vom 28. April 2020

²⁰ Medienmitteilung des Stadtrates der Stadt Zürich vom 12. September 2018: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/MM%20Sans-Papiers.pdf.

²¹ Siehe unter <https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/detailansicht-geschaefte?gld=528687b6-4732-44ac-bf71-6552faab3053>.