

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 252/2018

Sitzung vom 11. September 2018

842. Anfrage («Zürich City Card» als Instrument zur Unterwanderung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts)

Die Kantonsräte Marc Bourgeois, Zürich, Michael Biber, Bachenbülach, und Hans-Jakob Boesch, Zürich, haben am 27. August 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Eine Mehrheit des Zürcher Gemeinderates ist bestrebt, einen kommunalen amtlichen Ausweis einzuführen («Zürich City Card», GR Nr. 2018/278). Dieser soll tatsächlichen oder angeblichen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zürich ausgestellt werden. Er soll gegenüber Polizei und Behörden im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben als offizieller Identitätsnachweis verwendet werden können. Der Ausweis soll unabhängig von der Herkunft einer Person und auch unabhängig davon, ob eine Person legal in der Stadt Zürich wohnhaft ist, ausgestellt werden, also insbesondere auch an sogenannte «Sans-Papiers».

Entsprechend soll der Aufenthaltsstatus nicht in diesem Ausweis vermerkt werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zu kommunalen amtlichen Ausweisen, die u. a. den einleitend beschriebenen Zweck verfolgen?
2. Haben kommunale Legislativen, Exekutiven oder andere kommunale Behörden die Kompetenz, eigene Ausweise und/oder Bewilligungspapiere im Sinne von § 21 Abs. 2 und 3 PolG zu erstellen? Falls ja, dürfen solche Ausweise als abschliessend identifizierendes amtliches Dokument bezeichnet werden, um damit auch von Bund und Kanton auferlegte hoheitlichen Aufgaben zu erfüllen?
3. Wäre die Kantonspolizei oder wären andere kantonale Stellen auch gehalten, eine «Zürich City Card» zur abschliessenden Identifikation zu akzeptieren?
4. Das Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige hält fest, dass der Bundesrat die Ausweisarten regelt, die der Inhaberin oder dem Inhaber zum Nachweis der Schweizer Staatsangehörigkeit und der eigenen Identität dienen. Wer verfügt über die entsprechende Kompetenz für ausländische Staatsangehörige?

5. Wie müsste eine städtische Verwaltungsstelle, welche einen solchen kommunalen Identitätsausweis ausstellt, reagieren, falls sie bei der Beantragung feststellt, dass eine illegal im Land oder in Zürich wohnhafte Person um einen solchen Ausweis ersucht?
6. Ist die Stadt Zürich befugt, ihre Polizeikräfte und andere städtische Behörden anzuweisen, Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus nicht zu verfolgen? Wie würde der Regierungsrat reagieren, wenn dies die Stadt Zürich mittels einer «Zürich City Card» oder anderen Massnahmen faktisch tun würde?
7. Wie würden der Kanton – insbesondere das kantonale Migrationsamt und die Kantonspolizei – reagieren, falls festgestellt würde, dass illegal Anwesende auf dem Gebiet der Stadt Zürich weitgehend systematisch nicht mehr identifiziert würden?
8. Einzelne Befürworter der «Zürich City Card» haben die Auffassung vertreten, dass die Ausgabe eines solchen Ausweises den Vorteil hätte, dass illegal Anwesende auch ohne formelle Legalisierung ihres Aufenthaltes Steuern und Sozialversicherungsabgaben zahlen könnten (oder müssten). Teilt der Regierungsrat diese Auffassung?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marc Bourgeois, Zürich, Michael Biber, Bachenbülach, und Hans-Jakob Boesch, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Am 11. Juli 2018 wurde im Gemeinderat der Stadt Zürich eine Motion eingereicht, eine «Züri City Card» einzuführen. Am 29. August 2018 wurde die Motion dringlich erklärt. Der Stadtrat hat zur Motion noch nicht Stellung genommen, die Ausgestaltung einer allfälligen «Züri City Card» steht nicht fest. Somit können vorliegend auch keine konkreten Aussagen zum Umgang mit einer allfälligen «Züri City Card» gemacht werden.

Zu Fragen 1–4:

Zur Einreise in die Schweiz benötigen Ausländerinnen und Ausländer ein für den Grenzübertritt anerkanntes Ausweispapier und allenfalls ein Visum (Art. 5 und 13 Ausländergesetz, AuG; SR 142.20). Anerkannt werden Ausweisschriften der von der Schweiz anerkannten Staaten, sofern sie die Identität der Ausländerin oder des Ausländers und die Zugehörigkeit zum ausstellenden Staat belegen und die Inhaberin oder der Inhaber damit jederzeit in diesen Staat einreisen kann, sowie andere Ausweise, die Gewähr bieten, dass die Person jederzeit in den ausstellenden Staat ein-

reisen kann oder ein entsprechendes Ausweispapier dafür erhalten kann (Art. 8 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE; SR 142.201).

Asylsuchende sind verpflichtet, ihre Identität offenzulegen (Art. 8 Asylgesetz, AsylG; SR 142.31). Das Staatssekretariat für Migration nimmt ihre Reisepapiere und Identitätsausweise zu den Akten (Art. 10 AsylG). Als Identitätsausweis bzw. Identitätspapier im Sinne des Asylrechts gilt ein amtliches Dokument mit Fotografie, welches zum Zweck des Nachweises der Identität seiner Inhaberin oder seines Inhabers ausgestellt wurde (Art. 1a Bst. c Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, AsylV1; SR 142.311).

Reisedokumente für ausländische Personen werden vom Staatssekretariat für Migration ausgestellt (Art. 1 Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, RDV; SR 143.5). Diese Reisedokumente sind fremdenpolizeiliche Ausweise, mit ihnen kann weder die Identität noch die Staatsangehörigkeit der ausländischen Person nachgewiesen werden (Art. 12 RDV).

Ausländerausweise werden von den Migrationsbehörden ausgestellt und gelten als Bestätigung für die entsprechende Bewilligung (Art. 71 VZAE). Der Ausweis N für Asylsuchende bescheinigt, dass ein Asylgesuch eingereicht wurde und gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Ausweispapier (Art. 30 AsylV1).

In der Schweiz besteht keine allgemeine Ausweispflicht und auch keine ständige Mitführungspflicht. Ausweispflichten können sich jedoch in bestimmten Situationen und für bestimmte Personengruppen aus den für diese anwendbaren Vorschriften ergeben (z. B. Fahrzeugführerinnen und -führer). Unabhängig von einer Ausweispflicht ist jedoch jedermann verpflichtet, Polizeiorganen auf Verlangen die Personalien anzugeben, Ausweise vorzulegen oder auf andere Weise seine Identität feststellen zu lassen (vgl. Art. 215 Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0 und § 21 Abs. 2 Polizeigesetz, PolG; LS 550.1). Wenn die Identität einer Person zweifelhaft ist und sie sich nicht durch die Vorlage von Ausweisen oder auf andere Weise sofort identifizieren kann oder will, kann sie notfalls zur weiteren Identitätsfeststellung auf den Polizeiposten verbracht werden (vgl. Art. 215 StPO; § 21 Abs. 3 PolG). Für kantonale Behörden, die im Bereich der Ausländer- und der Asylgesetzgebung polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwenden, gilt zur Identifizierung von Personen überdies das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG; SR 364; siehe Art. 2 Abs. 1 Bst. b ZAG).

Das Fälschen oder Verfälschen von Ausweisschriften oder Bescheinigungen ist strafbar (Art. 252 Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0).

Zu Fragen 5-7:

Die mit dem Vollzug des Ausländergesetzes betrauten Behörden unterstützen sich gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben und erteilen dazu die benötigten Auskünfte (Art. 97 Abs. 1 AuG). 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 (Art. 97 Abs. 2 AuG). In bestimmten Fällen bestehen Meldepflichten (Art. 97 Abs. 3 AuG), so insbesondere, wenn Polizei- und Gerichtsbehörden feststellen, dass sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält (Art. 82 Abs. 1 VZAE). Zu den Meldepflichten im Detail kann auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2015 betreffend Sans-Papiers im Kanton Zürich und auf die Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration verwiesen werden.

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 Offizialdelikte, die von Amtes wegen zu verfolgen sind. Die Prüfung, ob ein Strafverfahren einzuleiten ist bzw. ob Rechtfertigungs- oder Schuldausschlussgründe (namentlich der Notstand nach Art. 17 StGB), Strafbefreiungs- (Art. 52 ff. StGB) oder Strafaufhebungsgründe (Art. 97 ff. StGB) vorhanden sind, liegt jeweils im Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft und der Gerichte (Art. 120e AuG, Art. 7 und 8 in Verbindung mit Art. 308 ff. StPO).

Zu Frage 8:

Wie der Bundesrat in der Stellungnahme zur Motion «Für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers» (18.3005) festgehalten hat, müssen nach geltendem Recht auch Sans-Papiers den obligatorischen Sozialversicherungen beitreten.

Steuerpflichtig im Kanton Zürich ist jede natürliche Person mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton, d. h. insbesondere alle Personen, die sich hier mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalten oder die während mindestens 30 Tagen hier erwerbstätig sind (§ 3 Steuergesetz, LS 631.1). Die kantonalen und kommunalen Steuerbehörden können aber nur denjenigen natürlichen Personen, die im Steuerregister aufgeführt sind, eine Steuererklärung zukommen lassen. Nicht aufgeführte Personen erhalten somit keine Steuererklärung und entrichten auch keine Einkommens- oder Vermögenssteuer. Gemäss Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation «Übersicht über die Leistungen zulasten der Allgemeinheit, die illegal Anwesende beziehen können» (18.3125) könnte

die Besteuerung des Einkommens aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit bei Sans-Papiers im Rahmen der Quellenbesteuerung erfolgen. Steuern, die ohne Zutun derjenigen Personen erhoben werden, welche die Steuer letztlich tragen (z. B. Mehrwertsteuer), fallen somit auch bei Sans-Papiers an (vgl. Interpellation 18.3125).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli