

(Dieser Text ist erschienen in: Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff (Hrsg.): *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung (Opladen, Berlin, Toronto 2023)*, S. 264-72) ([Open Access Link](#))

Sans-Papiers sind ein Teil der Bevölkerung: Die Stadt Zürich und die Züri City Card

Adamo Antoniadis und Christof Meier

In der Stadt Zürich leben schätzungsweise 10.000 Personen ohne ausländerrechtlich gültigen Aufenthaltstitel. Sie werden in der Schweiz als Sans-Papiers bezeichnet und rückten aufgrund des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen in den letzten Jahren stärker ins öffentliche Bewusstsein. Dadurch veränderte sich die städtische Politik. Sie entwickelte sich von einer „leisen“, pragmatischen Politik zu einer auch sichtbar engagierten Politik, in der die gegebene Realität und die Verpflichtung gegenüber Grund- und Menschenrechten im Vordergrund stehen. Dieser politischen Linie mehrheitlich folgend, bewilligte die Zürcher Stimmbevölkerung im Mai 2022 einen Rahmenkredit für die Vorbereitungsarbeiten zu einer *Züri City-Card*. Diese Entwicklungen werden in diesem Beitrag beschrieben.

1. Ausgangslage

Die Stadt Zürich ist mit nicht ganz 450.000 Einwohner:innen die größte Stadt und das wirtschaftliche Zentrum der Schweiz. Gut ein Drittel der Bevölkerung sind Ausländer:innen ohne Stimm- und Wahlrecht (bei den 30- bis 40-Jährigen sind es rund 45 Prozent), gut die Hälfte ist im Ausland geboren und zwei Drittel haben mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil. Das Zusammenleben in der "superdiversen" Stadt verläuft gut und wird unter anderem durch eine aktive Integrationspolitik unterstützt. So legt der Stadtrat – das ist die kommunale Regierung – für jede seiner Legislaturen integrationspolitische Ziele fest, die durch die Verwaltung im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten umgesetzt werden.

Dass die Stadt Zürich als politische Gemeinde keine Kompetenzen im Aufenthaltsrecht hat, hat dabei insofern nur eine geringe Bedeutung, als die Frage, wer denn kommen darf und wer wieder gehen muss, keine integrationspolitische Frage ist. Integrationspolitik orientiert sich an der Realität. Sie stellt letztlich „nur“ fest, wer da ist, und stellt sich der Aufgabe, wie das Zusammenleben mit Blick auf eine gelingende Zukunft gestaltet werden kann. Diese Grundhaltung bezieht sich nicht nur auf die Bevölkerung mit regulärem Aufenthalt. Denn auch die Sans-Papiers sind da.

Die große Mehrheit der rund 10.000 Sans-Papiers in der Stadt Zürich reiste mit einem Tourist:innervisum ein und wurde nie administrativ erfasst. Dazu kommen Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, aber nicht ausgewiesen sind, sowie abgewiesene Asylsuchende, die die ihnen zugewiesenen Notunterkünfte verlassen haben, aber hier geblieben sind (Rissi & Stalder 2020). Eine „typische“ Sans-Papiers in Zürich ist eine Frau mittleren Alters aus Lateinamerika, die in privaten Haushalten arbeitet, unter sehr prekären

und oft ausbeuterischen Bedingungen möglichst unauffällig lebt und ständig Angst vor Entdeckung und Ausweisung hat.

2. Zivilgesellschaftliche Initiativen

Wie in anderen Städten lebten in Zürich seit jeher Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung. Sie wurden politisch oft nur wenig zur Kenntnis genommen und insbesondere von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt. Diese betreiben in Zürich seit 2005 eine Beratungs- und Anlaufstelle und gewährleisten dank des Engagements von Ärzt:innen und Hilfswerken eine medizinische Grundversorgung. Die städtische Politik beschränkte sich in der Regel darauf, den Kindern den Zugang zur Volksschule zu ermöglichen, bei Bedarf und in speziellen Situationen pragmatische Lösungen zu suchen und bei sich bietenden Gelegenheiten auf Problemstellungen und mögliche Lösungsansätze hinzuweisen. Sie hielt es lange Zeit für zielführend, mit einer „leisen“ Politik („Tue Gutes und sprich nicht darüber“) die übergeordnete Politik nicht zu Gegenreaktionen herauszufordern. Denn in den Parlamenten auf kantonaler und nationaler Ebene gibt es nur wenig Verständnis für Initiativen, die auf eine Verbesserung der Situation von Sans-Papiers abzielen.

Diese langjährige Praxis änderte sich, als aus der Zivilgesellschaft Mitte der 2010er-Jahre neue Forderungen kamen, die im öffentlichen und politischen Diskurs aufgegriffen wurden. Die wichtigsten Ausgangspunkte und Vorbilder dabei waren die *Identification Card for New York City*, die sich als *Solidarity Cities* bezeichnenden nordamerikanischen Städte, das (wissenschaftlich und oft auch künstlerisch begleitete) Konzept von *urban citizenship* und das in Genf realisierte Regularisierungsprojekt *Papyrus*. So brachte beispielsweise der städtische *Ausländerinnen- und Ausländerbeirat* das Thema in sein jährliches Treffen mit dem Stadtrat ein. Innerhalb der Zivilgesellschaft wurde der Verein *Züri City-Card* gegründet. Primäres Ziel dieser Aktivitäten war vor allem der Schutz von Sans-Papiers bei Polizeikontrollen.

3. Grund- und Menschenrechte als Orientierungspunkte

In der Folge setzte der Stadtrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung der Integrationsförderung ein. Diese erarbeitete einen internen Bericht, der verschiedene Lebensbereiche analysierte, Problembereiche identifizierte und (städtische) Handlungsoptionen aufzeigte. Auf dieser Basis publizierte der Stadtrat im September 2018 ein Positionspapier. Er hielt fest, dass Sans-Papiers Stadtbewohner:innen mit entsprechenden Rechten und Pflichten sind, dass für sie die grundlegenden Grund- und Menschenrechte gelten, dass Bund und Kanton ihre diesbezügliche Verantwortung wahrnehmen sollen, dass langjährige Sans-Papiers regularisiert werden sollen und dass die Stadt Zürich im Rahmen ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten Beiträge zur Verbesserung der Situation leisten wird.

Gleichzeitig äusserte sich der Stadtrat skeptisch gegenüber der Einführung einer City Card und insbesondere gegen „die mit ihr verbundene Hoffnung auf eine ausländerrechtliche Schutzfunktion“ (Stadtrat von Zürich 2018: 2). Das nordamerikanische Modell beruhe auf

speziellen Rechtsgrundlagen und sei weder direkt noch indirekt übertragbar. Eine Stadtregerung in der Schweiz habe keine Möglichkeiten, Polizei und Behörden anzuweisen, das nationale Ausländerrecht nicht zu vollziehen (ebd).

Die durch den Stadtrat festgelegten Maßnahmen orientierten sich unter anderem an den allen Menschen gleichermaßen garantierten Grundrechten. Dabei zeigten sich große Unterschiede sowohl bezüglich der einzelnen Rechte als auch bezüglich der städtischen Handlungsmöglichkeiten. Das Recht auf Bildung zum Beispiel war vergleichsweise leicht durchsetzbar. Die Zugänge zur Volksschule und (dank einer eingespielten Praxis) zu Vergünstigungen im Vorschul- und Betreuungsbereich konnten entsprechend umgesetzt werden. Ausgenommen blieb der Zugang zur nachobligatorischen Berufsbildung, denn ein Lehrvertrag ist ein von den kantonalen Migrationsbehörden zu genehmigender Arbeitsvertrag. Auch das Recht auf Gesundheitsversorgung war aufgrund des zivilen Engagements relativ gut umsetzbar. Diese Umsetzung zeigte sich aber als strukturell und finanziell fragil und nur bedingt zukunftsfähig. Gar nicht gegeben war und ist hingegen der Zugang zu Recht und Justiz. Denn jede Anzeige oder Zeugenaussage eines Sans-Papiers ist laut einem eigens erstellten Rechtsgutachten mit einem unverhältnismäßig hohen Risiko verbunden, selbst angezeigt und ausgewiesen zu werden (Kiener/Breitenbücher 2018: 45). Das ist sowohl rechtsstaatlich als auch gesellschaftlich sehr problematisch, kann aber durch die Stadt Zürich im Rahmen der bestehenden Rechtslage weder geändert noch verbessert werden.

4. Zugang zu städtischen Leistungen

Die oben erwähnte Arbeitsgruppe wurde durch den Stadtrat damit beauftragt, den Zugang von Sans-Papiers zu städtischen Angeboten und Leistungen zu überprüfen und zu verbessern. Dazu wurde eine Umfrage in der Stadtverwaltung durchgeführt. Alle Abteilungen mussten bezüglich ihrer relevanten Dienstleistungen angeben, ob sie Namen und Wohnsitz der Kund:innen erheben, ob und wie sie diese Angaben überprüfen, ob sie Daten an andere Behörden weiterleiten und auf welche Rechtsgrundlage sie sich dabei stützen. Die Rückmeldungen wurden ausgewertet und je einer der folgenden vier Kategorien zugeordnet:

- (1) Keine Datenerfassung: z.B. Kulturanlässe, Gemeinschaftszentren, Informationen
- (2) Keine Datenüberprüfung: z.B. Beratungs- und Bildungsangebote, Veranstaltungen
- (3) Datenüberprüfung im städtischen Interesse: z.B. Tagesstätten, Horte
- (4) Datenüberprüfung gemäß übergeordnetem Recht: z.B. Sozialhilfe, Vermietungen

Abgesehen davon, dass die Umfrage viel zur Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung beitrug, konnten dadurch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert werden. Da in den ersten zwei Kategorien der Zugang für Sans-Papiers prinzipiell gegeben ist, (was noch nicht heißt, dass er auch genutzt wird), und in der vierten Kategorie die Stadt keine Spielräume hat, rückte insbesondere die dritte Kategorie in den Fokus. In ihr werden die Daten nicht selten „nur“ deshalb erhoben und geprüft, weil die Dienstleistung oder das Angebot nur den Bewohner:innen der Stadt (und nicht denjenigen aus einer Nachbargemeinde) zur Verfügung stehen soll, was ja an sich Sans-Papiers nicht ausschließen würde.

Konkret zeigte sich unter anderem, dass das „städtische Interesse“ bei einigen Datenüberprüfungen zu hoch gewichtet wurde, dass Datenüberprüfungen (zu) oft nur über das digitale Register erfolgen und dass alternative Möglichkeiten einer Wohnsitzbestätigung (beispielsweise durch die Anlauf- und Beratungsstelle für Sans-Papiers) öfter genutzt werden könnten.

In der Folge wurden verschiedene Anpassungen zur Verbesserung der Zugänge eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt. Sie beziehen sich auf Vergünstigungen in der Kinderbetreuung, die Nutzung von Bibliotheken, die Möglichkeit des Bezugs von Stipendien, schulzahnärztliche Untersuchungen, Notunterkünfte, Alters- und Pflegeheime etc. In laufenden und regelmäßig weitergeführten Umsetzungsarbeiten wird nur das realisiert, was als verhältnismäßig und zielführend bewertet wird. So ist es beispielsweise nicht sehr sinnvoll, in einem aufwändigen Prozess kommunale gesetzliche Regelungen zur Verbesserung eines Zugangs anzupassen, der von Sans-Papiers kaum nachgefragt wird.

5. Zukunftsweisende Pilotprojekte

Ergänzend zur Überprüfung des Zugangs zu städtischen Leistungen und zur politischen Arbeit auf übergeordneter Ebene – der Stadtrat fordert unter anderem eine Regularisierung des Aufenthalts der schon seit Jahren in der Schweiz lebenden Sans-Papiers – wurden weitere Verbesserungen eingeleitet. Dies teilweise im Auftrag des kommunalen Parlaments (Gemeinderat), das verbindliche Vorstöße zu besseren Lösungen in der Gesundheitsversorgung sowie zur Einführung einer *Züri City-Card* forderte. Bei den Umsetzungsarbeiten wurde darauf geachtet, dass die neuen Konzepte nicht auf Sans-Papiers beschränkt bleiben, sondern prinzipiell der Gesamtbevölkerung zu Gute kommen. Klar war dabei von Beginn an, dass die angedachten Projekte (relativ hohe) Kosten verursachen werden, die von der Stadt selbst zu tragen sind.

Das Pilotprojekt *Medizinische Versorgung für Menschen ohne Krankenversicherung* zielt darauf ab, die fragile Situation im Gesundheitsbereich zu stabilisieren und allen in der Stadt Zürich lebenden Menschen einen Zugang zu gewähren. Es umfasst verschiedene Elemente. Das zur Stadtverwaltung zählende Stadtspital wird das zentrale Behandlungsspital für nicht-krankenversicherte Menschen. Die verursachten ungedeckten Kosten übernimmt die Stadt. Die bisher von einem Hilfswerk finanzierte Hausarztpraxis für Sans-Papiers erhält einen städtischen Leistungsauftrag. Die sozialdienstlichen Beratungen zum Abschluss von Krankenversicherungen werden intensiviert. Die Informationsarbeit wird zielgruppengerecht ausgebaut, so dass möglichst alle Betroffenen bei Bedarf den Zugang zu den gesundheitsbezogenen Leistungen finden. Für die Umsetzung des Pilotprojekts in den Jahren 2023 bis 2025 wurden durch den Gemeinderat 4,5 Millionen Franken bewilligt.¹

Das Pilotprojekt *Wirtschaftliche Basishilfe* wurde vom Stadtrat im Juni 2021 lanciert. Dies geschah unter dem Eindruck der im Zuge der Pandemie sichtbarer gewordenen Notlage vieler Menschen. Vor den durch zivilgesellschaftliche Organisationen betriebenen Essensausgaben bildeten sich lange Warteschlangen. In besonders prekären Situationen befanden sich nicht nur Sans-Papiers, die ihre Arbeit verloren hatten, sondern auch viele Migrant:innen, die keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen wollten. Grund dafür ist das nationale

¹ Weitere Informationen zum Pilotprojekt *Medizinische Versorgung für Menschen ohne Krankenversicherung*: www.stadt-zuerich.ch/nkv [Zugriff: 24.1.2023].

Aufenthaltsrecht. Es beinhaltet die Möglichkeit, bestehende Aufenthaltsbewilligungen bei zu hohem Sozialhilfebezug zurückzustufen oder gar zu entziehen. Ziel des Projektes war, Betroffenen – vermittelt durch die am Projekt beteiligten NGOs – eine finanzielle Überbrückungshilfe außerhalb der Sozialhilfe zu bieten. Aufgrund einer durch übergeordnete Instanzen gutgeheißenen Aufsichtsbeschwerde musste das Projekt im Frühling 2022 gestoppt werden. Aktuell sind politische Arbeiten im Gange, um das Projekt auf einer gesicherten Rechtsgrundlage wieder aufzunehmen.²

Das Projekt Züri City-Card

Obwohl der Stadtrat in seinem Positionspapier vom September 2018 den Nutzen einer *Züri City-Card* für Sans-Papiers skeptisch beurteilte, wurde er vom Gemeinderat damit beauftragt, eine solche einzuführen. Unterstützt durch ein spezifisches Rechtsgutachten und ermutigt durch Rückmeldungen aus der Zivilgesellschaft, änderte der Stadtrat in der Folge seine Haltung. Er legte dem Gemeinderat im Oktober 2020 einen umfassenden Bericht vor, der einerseits über die Umsetzung der früher in Auftrag gegebenen Maßnahmen und andererseits über die nötigen und sich als sehr komplex erweisenden Vorbereitungsarbeiten für eine allfällige *Züri City-Card* informierte (Stadtrat von Zürich 2020).

Die grundlegende Idee ist, dass die *Züri City-Card* einen von den lokalen Behörden akzeptierten Ausweis darstellt, der unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Bewohner:innen der Stadt Zürich Identität und Wohnsitz amtlich bestätigt. Über digitale Schnittstellen soll sie zudem Zugang zu (vergünstigten) Leistungen und zu Partizipationsmöglichkeiten bieten. Dadurch sollen – ganz im Sinne von *urban citizenship* – die Solidarität, die Teilhabe und das Zusammenleben in Zürich gefördert und verbessert werden.

Entscheidend dabei ist, dass der neue Stadtausweis durch die Gesamtbevölkerung genutzt wird und nicht nur von Sans-Papiers. Denn die Stadtpolizei kann im Falle eines Anfangsverdachts auch bei Vorlegen einer *Züri City-Card* zusätzlich den Aufenthaltsstatus überprüfen. Die ebenfalls in der Stadt aktive Kantonspolizei kann von der Stadt nicht angewiesen werden, die *City-Card* zu akzeptieren.

Die Komplexität des Projekts *Züri City-Card* ergibt sich unter anderem dadurch, dass es neue Rechtsgrundlagen braucht. Der Zugang zur *City-Card* muss geregelt werden. Die ausstellende Behörde darf nicht bezüglich des Aufenthaltsstatus anderen Behörden gegenüber meldepflichtig sein. Verschiedene Datenschutzprobleme müssen gelöst werden. Nutzungsmöglichkeiten müssen geschaffen (und finanziert) werden etc. Um diese Vorbereitungsarbeiten zu leisten und um das ergänzende Projekt *Praxistest* zu finanzieren, beantragte der Stadtrat gemeinsam mit seinem Bericht einen Kredit von 3,2 Millionen Franken. Dieser wurde durch den Gemeinderat am 1. September 2021 genehmigt. Da dagegen ein Referendumsprozess gestartet wurde, kam es zu einer Volksabstimmung. Am 15. Mai 2022 befürworteten 51,7 Prozent der Zürcher Stimmbevölkerung die Vorlage. Der Kredit wurde dementsprechend genehmigt.

2 Weitere Informationen zum Pilotprojekt *Wirtschaftliche Basishilfe*: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2022/september/220919a.html#:~:text=Das%20Pilotprojekt%20C2%ABWirtschaftliche%20Basishilfe%20BB%20war,Sozialhilfe%20oder%20zu%20anderen%20bedarfsorientierten [Zugriff: 24.1.2023].

Dieses Ergebnis ist trotz des knappen Resultats als sehr positiv zu bewerten. Denn im Vorfeld der Abstimmung zeigte sich, dass nicht in erster Linie über die relativ hohe Geldsumme oder über den Sinn und Zweck eines Stadtausweises diskutiert wurde, sondern über die Positionierung für oder gegen Sans-Papiers. Unseres Wissens ist es das erste Mal, dass sich eine Stimmbevölkerung dazu bekannt hat, dass Sans-Papiers Teil unserer Gesellschaft sind. Das ist ein großer Schritt nach vorne.

Aktuell wird innerhalb der Verwaltung das Projekt *Vorbereitungsarbeiten Züri City-Card* aufgebaut. Es wird rund zwei Jahre in Anspruch nehmen und in einer konkretisierten Vorlage an den Gemeinderat resultieren. Sollte dieser zustimmen, ist erneut ein Referendum möglich. Erst dann werden die für Ausgabe und Verwaltung der *Züri City-Card* nötigen Strukturen aufgebaut. Der neue Stadtausweis wird also kaum vor 2027 erhältlich sein.

Schlussbemerkungen

Innerhalb weniger Jahre hat sich die Politik der Stadt Zürich gegenüber Personen ohne einen geregelten Aufenthalt eindrücklich verändert und weiterentwickelt. Das verstärkte Engagement zeigt sich nicht nur in politischen Bekenntnissen, sondern konkret in Maßnahmen und Projekten. Möglich war dies durch ein Zusammenspiel von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen mit der Politik und der Verwaltung. Dabei war es für Zürich hilfreich, in das von der Universität Oxford geleitete internationale Projekt *C-MISE (City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe)* eingebunden zu sein und vom grenzüberschreitenden Wissens- und Erfahrungsaustausch zu profitieren.

Bei städtischen Politiken im Bereich Sans-Papiers geht es unserer Einschätzung nach primär darum, Sans-Papiers als Teil der Bevölkerung anzuerkennen und das in kommunaler Kompetenz Mögliche zu tun, um deren sehr prekäre Lebensbedingungen zu verbessern. Dies im Wissen, dass maximal zweitbeste Lösungen erzielt werden können – die beste ist die Regularisierung – und dass sich die angestrebten Verbesserungen stets auch positiv auf die Gesamtbevölkerung auswirken sollten.

Literaturverzeichnis

Kiener, Regina/Breitenbücher, Danielle (2018): Justizzugang von Sans-Papiers. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten-UZH_Justizzugang-Sans_Papiers.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Rissi, Christof/Stalder, Martin (2020): Sans Papiers im Kanton Zürich – Anzahl, Profile und Situation). https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Stadtrat von Zürich (2018): Positionspapier zum Thema Sans-Papiers. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Positionspapier_SansPapiers_SR.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Stadtrat von Zürich (2020): Bericht des Stadtrats zur Motion GR Nr. 2018/278 „Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card)“ https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadtratsbeschlusse/2020/Nov/STRB%20Nr.%201008_2020%2c%20Beilage.pdf [Zugriff: 24.1.2023].

Alle im Quellenverzeichnis erwähnten Berichte, Studien und Rechtsgutachten sind ebenso wie weiterführende Informationen und Materialien auf der Website der Integrationsförderung einsehbar bzw. verlinkt: www.stadt-zuerich.ch/sans-papiers [Zugriff: 24.01.2023].