



Zürich

Entwicklung eines ambitionierten Migrationskonzepts

Inhalt

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

3. Ausgewählte lokale Ansätze

3.1. City-ID-Karte: Ein Dokument, das allen nützt

3.2. Gesundheitsversorgung für ‚Sans Papiers‘

4. Interessenvertretung und Vernetzung

5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

Wichtigste Erkenntnisse:

1

Auch in einem konservativen Umfeld wie dem Kanton Zürich ist es möglich, innovative und ambitionierte Migrationspolitiken einzuführen.

2

Die 'Züri City Card' besonders inklusiv konzipiert: Der Stadtausweis erleichtert den Zugang zu wichtigen Grundleistungen sowohl für Einwohner:innen ohne Papiere als auch für alle anderen Stadtbewohner:innen. Sie ist also eine Karte für alle Zürcher:innen, unabhängig von ihrem Status.

Was ist das Besondere an der Stadt?

Politische Anerkennung für alle: Zürich gehört zu den größeren europäischen Städten, die die Initiative des 'Urban Citizenship' vorantreiben: Menschen ohne Papiere und ohne nationales Aufenthaltsrecht werden durch kreative kommunale Maßnahmen Rechte gewährt. Keine andere europäische Stadt hat die Rechte für 'Sans Papiers' (nicht-registrierte Menschen) in dem Maße institutionalisiert wie Zürich. Zivilgesellschaftliche Initiativen drängen auf die volle politische Anerkennung aller in der Stadt lebenden Menschen als gleichberechtigte Bürger:innen und stoßen damit bei der linken Landesregierung auf offene Ohren. Was sind die größten Erfolge?

Was sind die größten Erfolge?

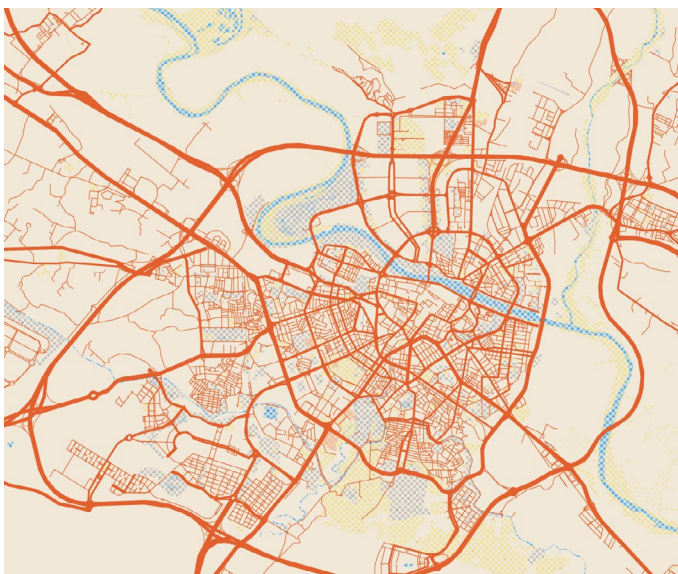
Ein Stadtausweis verbessert das Leben von 'Sans Papiers': Seit Jahren arbeiten zivilgesellschaftliche Gruppen und neuerdings auch der linke Stadtrat an einem Stadtausweis, der 'Züri City Card'. Sie soll den schätzungsweise 10.000 'irregulären' Migrant:innen in einer der reichsten und teuersten Städte der Welt das Leben erleichtern. Gemäß dem Gemeinderatsbeschluss von Ende 2020 soll in den nächsten Jahren die gesetzliche Grundlage für die bisher einzigartige 'Züri City Card' geschaffen werden.

Politische Arbeit über die lokale Ebene hinaus

Zürich ist Mitglied einer Reihe einschlägiger Städtenetzwerke im Bereich der Rassismusbekämpfung: ‚Eurocities‘, ‚Mayor Migration Council‘, ‚Solidarity Cities‘ sowie die ‚Cities Coalition against Racism‘. In jedem Fall kommt Zürich aufgrund seiner Stellung als Finanzhauptstadt und seiner progressiven Ideen im Bereich der ‚Urban Citizenship‘ eine besondere Rolle zu. In den letzten Jahren unterstützte Zürich Thessaloniki bei der Planung informeller Bildungsangebote für unbegleitete minderjährige Geflüchtete. Auch in der Frage der direkten Aufnahme von Einwander:innen aus Lagern an den EU-Außengrenzen meldete sich Zürich politisch zu Wort. Nach dem Brand im Lager Moria auf der griechischen Insel Lesbos im September 2020 sagte der Zürcher Sozialvorsteher Raphael Golta: „Wir sind bereit, mehr Flüchtlinge aufzunehmen.“

„Mit der Einführung einer ‘Züri City Card’ machen wir einen wichtigen Schritt, damit niemand in Zürich um seine Existenz fürchten muss“

(Tiba Ponnuthrei, Vorstandsmitglied der SP Stadt Zürich)



Bevölkerung

434.008

Lage

Hauptstadt des Kantons Zürich, nördlich-zentrale Schweiz

Bürgermeister:in

Corine Mauch (SP, Sozialdemokraten)

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

Zürichs Wohlstand hat lange Zeit Arbeitsmigrant:innen aus der ganzen Welt angezogen. Das Stadtbild ist von Migration geprägt. Der Anteil an Ausländer:innen liegt bei ca. 32 Prozent – deutlich höher als in anderen europäischen Hauptstädten. Ein aktives Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Initiativen bietet eine vielfältige Unterstützung für Neuzuwander:innen an und setzt sich seit 2017 für die Zürich City Card ein.

Leben außerhalb des Rechtssystems: die Gemeinschaft der ‚Sans Papiers‘

Im Jahr 2014 gab der Schweizer Staatssekretär für Migration eine Untersuchung über die Lage der ‚Sans Papiers‘ in der Schweiz in Auftrag. Diese enthüllte, dass zur Zeit geschätzte 65.000 nicht-registrierte Migrant:innen in der Schweiz leben, beinahe die Hälfte davon im Kanton Zürich und etwa ein Viertel in der Stadt Zürich selbst. Viele von ihnen kommen aus nicht-EU Ländern, ungefähr die Hälfte aus Lateinamerika, 10 bis 15 Prozent¹ jeweils aus Asien und Afrika und ca. 15 Prozent aus Ost- und Südosteuropa, wie eine weitere Studie offenbarte. Sie leben von befristeten Jobs und haben generell keine Aussicht auf unbefristete Anstellungen in der Schweiz, welche normalerweise hochqualifizierten Arbeiter:innen und Spezialist:innen aus Drittländern außerhalb der EU vorbehalten sind.² Folglich leben ‚Sans Papiers‘ außerhalb des Rechtssystems – oft über viele Jahre, was schwerwiegende Folgen für ihren Alltag hat. Die Anlaufstelle für ‚Sans Papiers‘ in Zürich weist darauf hin³, dass der Zugang zur Gesundheitsversorgung extrem eingeschränkt ist, sie können keine Haftpflichtversicherung und keinen Handyvertrag abschließen, kein Konto bei einer Bank eröffnen, keine eigene Wohnung mieten und haben kein Recht auf staatliche Unterstützung. Sollten sie Opfer von Gewalt oder Ausbeutung werden, können sie keine Anzeige erstatten.

Das Potenzial von Härtefallanträgen

Im Jahr 2017 hat der liberal regierte Kanton Genf das „Projekt Papyrus“⁴ ins Leben gerufen. Die „Operation Papyrus“ soll den Aufenthalt von Arbeitsmigrant:innen, die keine gültigen Aufenthaltserlaubnis besitzen, aber gut integriert sind und seit vielen Jahren im Kanton leben, regeln. Für sie kann der Kanton einen so genannten Härtefallantrag beim nationalen Staatssekretariat für Migration (SEM) einreichen. Letzteres prüft die Härtefallanträge. Dabei gelten die im Ausländergesetz festgelegten Bedingungen. Die Kriterien für die Bewilligung einer Aufenthaltserlaubnis sind unter anderem eine Aufenthaltsdauer von fünf Jahren für Familien mit Kindern im Schulalter, Französischkenntnisse der Stufe A2, kein Bezug von Sozialhilfe und keine Vorstrafen. Innerhalb der ersten drei Jahre seit Beginn des Projektes Papyrus profitieren 2.390 Menschen⁵ aus dem Kanton Genf von dem Projekt, was ungefähr der Anzahl der ‚Sans Papiers‘, die dort leben, entspricht.

Nach einer Schätzung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit im Kanton Zürich würden bis zu 3.700 ‚Sans Papiers‘ die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Härtefallantrags erfüllen. In Zürich ist solch ein Projekt politisch jedoch nicht umsetzbar – die rechtspopulistische Schweizerische Volkspartei SVP, die den Kanton regiert, lehnt das Konzept ab. Der Kanton Zürich erteilte im Jahr 2019 nicht mehr als drei Genehmigungen von Härtefällen für ‚Sans Papiers‘ und nur 27 für Asylbewerber:innen. Diese niedrige Zahl hängt vermutlich auch damit zusammen, dass viele nicht-registrierte Migrant:innen sich aus Furcht vor Abschiebung nicht bei den kantonalen Behörden melden – selbst, wenn sie gute Chancen hätten, einen rechtlichen Status zu erhalten.

¹ <https://docplayer.org/183716843-Sans-papiers-im-kanton-zuerich.html>

Der Arbeitsmarkt ist für ‚Sans Papiers‘ in Zürich besonders prekär: „Die Arbeitsbedingungen von ‚Sans Papiers‘ werden normalerweise nur über mündliche Vereinbarungen geregelt, die Arbeit ist schlecht vergütet und die Arbeitgeber:innen erwarten höchste Flexibilität,“ offenbart eine Studie, die vom Kanton in Auftrag gegeben wurde.⁶

Die Situation der ‚Sans Papiers‘ auf dem Arbeitsmarkt entspricht nicht den lokalen und branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Sie arbeiten meist ohne Sozialleistungen ihrer Arbeitgeber:innen und sind selten gemäß den Bestimmungen versichert.

Aufnahme auf lokaler Ebene: zivilgesellschaftliche Initiativen

Die Zivilgesellschaft und eine wachsende Anzahl an Stadträten verkündeten öffentlich, sie seien bereit, mehr Geflüchtete aufzunehmen. Doch die Bundesregierung, i.e. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), legte sehr restriktive Aufnahmequoten fest und weder die kantonale noch die kommunale Verwaltung kann die Regierung dazu zwingen mehr Geflüchtete aufzunehmen.

Indessen gelingt es, jährlich einer niedrigen fünfstelligen Anzahl an Geflüchteten in die Schweiz zu gelangen. In Zürich werden sie von einem großen Netzwerk an solidarischen Initiativen, dem ‚Solinetz Zürich‘⁷ empfangen, das vielfältige Unterstützung bietet, angefangen bei einem Foodsharing-Tandem, über eine gemeinsame Wandergruppe, bis hin zu Deutschunterricht oder Freizeitaktivitäten für Kinder.⁸ Schätzungsweise 307 Freiwillige sind in Projekten in Zürich involviert und 142 Freiwillige in den Regionalgruppen. Insgesamt leisten sie in etwa 1.400 Stunden an Freiwilligenarbeit pro Woche, was dem Äquivalent von ca. 2.2. Millionen Schweizer Franken an jährlichen Lohnkosten entspricht, wie das Solinetz berechnet hat.⁹ Auf der politischen Ebene intervenierte das Solinetz 2020 unter anderem, um Bewohner:innen von Sammelunterkünften in die COVID-19 Schutzmaßnahmen einzubeziehen. Es unterstützte auch bei der Freilassung von Insass:innen aus der Abschiebehäft, da Ausreisen aus der Schweiz zu dem Zeitpunkt nicht möglich waren. Der Verein setzte auch durch, dass die so genannten „Nothilfen“ wieder ausgezahlt wurden und damit Grundbedürfnisse gedeckt werden konnten und ‚Sans Papiers‘ eine minimale Unabhängigkeit hatten. Außerdem unterstützte er Geflüchtete tatkräftig bei ihrer Forderung, den wöchentlichen Rhythmus einer Aufnahme in Notfallunterkünften beizubehalten.

Funktionsweise der kommunalen Verwaltung

Auf Verwaltungsebene unterhält die Abteilung für Soziales eine Institution namens Asyl Organisation¹⁰ (AOZ), die für Sprachkurse, Arbeitssberatung, Sozialhilfe und andere Dienste verantwortlich ist. Hier wird Geflüchteten mit non-formalem Fachwissen eine umfangreiche Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt und beim Formalisieren ihrer Fähigkeiten angeboten. Die AOZ verantwortet alle Dienste im Asyl- und Geflüchteten-Sektor der Stadt Zürich. Die AOZ bietet auch andere Dienste für die Bundesregierung, die Kantone und weitere Gemeinden

² https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta-angehoerige.html

³ <https://nccr-onthemove.ch/blog/die-zueri-city-card-eine-staedtische-identitaetskarte-fuer-alle/?lang=de>

⁴ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/sans-papiers/papyrus.html>

⁵ <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/operation-papyrus-2390-sans-papiers-erhalten-in-genf-eine-neue-chance-ld.1196957>

⁶ <https://docplayer.org/183716843-Sans-papiers-im-kanton-zuerich.html>

⁷ <https://solinetz-zh.ch/projekte/>

⁸ <https://solinetz-zh.ch/projekte/befreundete-projekte/>

⁹ Jahresbericht 2020

¹⁰ <https://www.stadt-zuerich.ch/content/aoz/de/index/aoz/organisation.html>

kostendeckend an. In der Regel bewirbt sich die AOZ auf Ausschreibungen für entsprechende Verträge. Im Jahr 2020 hatte die AOZ einen Verkaufsumfang von 288,4 Millionen CHF (Abk. Schweizer Franken), von denen 106,6 Millionen von der Stadt Zürich kamen und 181,8 Millionen von Verträgen anderer lokaler Behörden.¹¹

Zivilgesellschaftliche Initiativen, die mit Regierung oder Stadtverwaltung zusammenarbeiten:

- ◆ Solinetz Zürich
- ◆ ‚Sans Papiers‘ Anlaufstelle Zürich SPAZ
- ◆ Flüchtlingen Helfen
- ◆ Equippers Friedenskirche

Kreative kommunale Reaktionen auf die Bundes-Asyl-Gesetzesreform

Die Debatte um die ‚Züri City Card‘ kam zu einer Zeit auf, in der die konservative Bundesregierung versuchte, so wenig Verantwortung wie möglich für die Unterkunft Geflüchteter während ihrer Asylverfahren zu übernehmen. Im März 2019 trat eine Reform des Asylrechts in Kraft, nachdem alle Verfahren innerhalb von 100 bis 140 Tagen abgeschlossen werden sollten (Dubliner Fälle). Asylbewerber:innen wurden seitdem in neu gegründeten „Bundesasylzentren“ (BAZ) untergebracht, statt in den kommunalen Einrichtungen, die sie bis dahin aufgenommen hatten.

In Zürich führte diese Umstrukturierung zur Einrichtung eines BAZ für 360 Asylbewerber:innen.¹² Im Unterschied zu anderen Schweizer Gemeinden entschloss sich Zürich dazu, innerhalb der BAZ, sofern möglich, eigene Dienste anzubieten – und sich damit auch politischen Einfluss zu sichern. Die kommunale AOZ erhielt vom Staatssekretariat für Migration (SEM) den Auftrag für die Betreuung der Bewohner:innen des BAZ. Neben Lern- und Freizeitmöglichkeiten wurde in Kooperation mit der Stiftung Gemeindezentren Zürich im BAZ ein Begegnungsraum für Geflüchtete und Einheimische eingerichtet. Außerdem werden Bewohner:innen an kommunale Unternehmen der Stadt Zürich vermittelt.

Dies legitimierte politische Interventionen der Stadt, was beispielsweise vom Stadtrat für soziale Angelegenheiten, Raphael Golta, genutzt wurde. Im Februar 2020 prangerte er die „unmenschlichen Konditionen“¹³ und strikte Sicherheitsmaßnahmen im BAZ an. Das Sicherheitspersonal habe ihren Auftrag anfangs „etwas zu ernst genommen“, sagte ein Pressesprecher. „Wir haben das korrigiert.“ Das Wachpersonal zeige nun „mehr Fingerspitzengefühl“ und bei Kindern würden nur noch Sichtkontrollen durchgeführt.

¹¹ aoz Annual Report 2020

¹² <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index/sozialhilfe/bundeszentren/asylregion-zuerich/bazmv-zuerich>

¹³ <https://www.limmattaler-zeitung.ch/limmattal/zuerich/nach-harscher-kritik-im-bundesasylzentrum-auf-dem-duttweiler-areal-gibt-es-mehr-fingerspitzengefuhl-ld.1400738>

3. Ausgewählte lokale Ansätze

3.1 City-ID-Karte

Die Idee eines Stadtausweises ist eine innovative Möglichkeit, allen Bewohner:innen einer Stadt Zugang zu Rechten zu gewähren – unabhängig von ihrem Status. So können auch diejenigen, die nicht von nationalen oder regionalen Leistungen profitieren, grundlegende Angebote gemacht werden und gleichzeitig wird das Risiko vermieden, dass Migrant:innen ohne Papiere ‘entdeckt’ und abgeschoben werden.

Die Stadtregierung von Zürich ist progressiv und links-grün kontrolliert. Sie ist offen für Legalisierungsbestrebungen, obwohl sie kaum über entsprechende Kompetenzen verfügt. 2017 gründeten zivilgesellschaftliche Gruppen und Kirchen den Verein ‘Züri City Card’. Er setzt sich für die Einführung einer City ID nach dem Vorbild der US-amerikanischen ‘Sanctuary Cities’ und ihrer kommunalen Ausweise ein. Nachdem der Verein rund 8.400 Unterschriften gesammelt hatte, beschloss der Stadtrat, die ‘Züri City Card’ im November 2020 einzuführen. Zwei Rechtsgutachten waren zu dem Schluss gekommen, dass dies rechtlich zulässig sei.

Von New York lernen: Zugang zu kommunalen Dienstleistungen

In New York wurde 2015 der städtische Personalausweis eingeführt. Dies geschah auf Druck der Bürger:innenbewegungen auf den Bürgermeister. Der Ausweis weist die Inhaber:innen als Einwohner:innen der Stadt aus, die Anspruch auf kommunale Dienstleistungen haben. Die Polizei erkennt es als Ausweisdokument an. Der Verein ‘Züri City Card’ sieht in diesem Modell eine „Wohnsicherheit im urbanen Raum“ und eine Unterstützung der ‚Sans Papiers‘ bei der „Einforderung ihrer Rechte“. Nach US-amerikanischem Vorbild machte sich der Verband daran, eine „pragmatische Lösung“ zu entwickeln, um die Situation von ‚Sans Papiers‘ zu verbessern.

Um zu verhindern, dass die Karte ausschließlich an undokumentierte Migrant:innen ausgegeben wird und diese damit direkt identifizierbar sind, soll die ‘Züri City Card’ der gesamten Bevölkerung im Großraum Zürich angeboten werden. Die Karte bietet eine ganze Reihe von Zusatzfunktionen an, zum Beispiel als Rabattkarte in Cafés, Museen und Geschäften und gibt so auch Einwohner:innen mit Aufenthaltsstatus einen Anreiz. So ist das Tragen der ‘Züri City Card’ nicht automatisch ein Indiz für einen Sans-Papiers-Status – sie ermöglicht aber einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen.

Den Rat überzeugen

Seit 2015 diskutiert der Verein diese Idee mit der Kommunalregierung Zürichs. Der Stadtrat gab ein rechtliches Gutachten zur möglichen Einführung eines städtischen Personalausweises in Auftrag. 2018 bekannte sich die Stadtregierung zu ihrer Verantwortung für Stadtbewohner:in-

nen ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung und kündigte an, weitere Schritte für die City ID zu prüfen: „Der Stadtrat unterstützt die Regularisierung von ‚Sans Papiers‘, die seit mehreren Jahren hier leben, und setzt sich dafür ein, dass sie sicheren Zugang zu den wichtigsten Grund- und Menschenrechten bekommen, auf die sie Anspruch haben.“¹⁴ Am 31. Oktober 2018 forderte der Stadtrat die Verwaltung auf, einen konkreten Vorschlag zur Einführung der City-ID-Card vorzulegen.

Implementierung der City-ID

Für die „umfangreichen organisatorischen, technischen und rechtlichen Vorbereitungen“ beantragte der Stadtrat einen Rahmenkredit von 3,2 Millionen Franken. Die realen Aufwandskosten dürften jedoch deutlich höher ausfallen. In einem Positionspapier/-dokument/-schriftstück des Gemeinderats heißt es, dass nach der Einführung mit „erheblichen wiederkehrenden Personal- und Sachkosten“ zu rechnen sei, sowie „Ausgaben für die direkten und indirekten finanziellen Vorteile, die eine Nutzung der Karte für die Bevölkerung attraktiv macht“.

Der Gemeinderat wird voraussichtlich 2021 über den Rahmenkredit entscheiden. Die Ausgabe der Karten soll frühestens 2024 beginnen.

Es bleibt abzuwarten, welchen konkreten Nutzen/Vorteile/Vorzüge die Karten für die ‚Sans Papiers‘ haben werden. Anders als New York, das als ‚Sanctuary City‘ seinen Angestellten rechtlich untersagen kann, nationale Ausländerbehörden bei Abschiebungen und Ausweisungen zu unterstützen, ist Zürich grundsätzlich an das übergeordnete Ausländer:innen- und Migrationsgesetz des Landes gebunden. Im Positionspapier des Stadtrats heißt es deshalb, dass der unmittelbare Nutzen für ‚Sans Papiers‘ begrenzt bleibt. Sie könnten zwar ihre Identität und ihren Wohnsitz gegenüber den Behörden nachweisen, am fehlenden Aufenthaltsstatus ändere sich jedoch nichts.

Rechtspopulistischer Backlash und juristische Kontroversen

Kurz nach dem Entscheid des Stadtrats gab es von der rechtsgerichteten SVP eine Anfrage an die Schweizer Bundesregierung in Bezug auf den geplanten Stadtausweis. Der Bundesrat erklärte daraufhin, dass die ‚City Card‘ nur dort gelte, wo der Aufenthaltsstatus einer Person nicht nachgewiesen werden müsse, wie z.B. im Gesundheitswesen oder bei Freizeitaktivitäten wie Bibliotheken oder Museen. Die Bundesregierung erklärte, dass sie die ‚City Card‘ nicht als offizielles Ausweisdokument anerkenne. Es würde beispielsweise bei einer Polizeikontrolle nicht akzeptiert. Für sie legalisiere die ‚City Card‘ „den Aufenthalt von ‚irregulären Migrant:innen‘ nicht, nicht einmal teilweise“. Das hat zur Konsequenz, dass Polizeibeamte den Aufenthaltsstatus einer Person überprüfen können, auch wenn die Person sich mit der ‚City Card‘ ausweist. Sollte ein:e Polizeibeamter:in diese Karte dennoch als Ausweis akzeptieren, würde er oder sie wegen „Bevorzugung“ strafrechtlich verfolgt werden können, so die Regierung.

¹⁴ <https://www.srk-zuerich.ch/fuer-sie-da/vorsorge-gesundheit/meditrina-medizinische-anlaufstelle-fuer-sans-papiers>

Auch der Zugang zu Recht und Justiz, wie etwa die Möglichkeit, als Opfer Anzeige zu erstatten, bleibt für ‚Sans Papiers‘ theoretisch, da dies immer mit dem Risiko einer Abschiebung verbunden ist. Somit erhielten ‚Sans Papiers‘, auch mit ‚Züri City Card‘, nicht das Recht zu heiraten, eine Wohnung anzumieten oder Sozialleistungen zu beziehen.

Der Verein Züri City Card widerspricht dieser Aussage. Er verweist auf das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten des Stadtrats, in dem es „in aller Klarheit“ heißt, dass die ‚Züri City Card‘ „als Identitätsausweis für Polizeikontrollen ausreicht“. Ausgenommen davon ist nur die Kantonspolizei, die auch in der Stadt Kontrollen durchführen kann, zum Beispiel am Zürcher Hauptbahnhof. Auch die für die Stadt zuständige Polizei könnte in Zukunft weiterhin ausländerrechtliche Kontrollen durchführen, bräuchte dafür aber einen besonderen Tatverdacht. „Dieser ist bei Vorlage einer ‚Züri City Card‘ allein nicht gegeben.“ Der Rechtsstreit hierüber wird sich wohl noch eine Weile hinziehen.

Die Idee des Stadtausweises stellt insgesamt einen inspirierenden Ansatz dar, der lokale Solidarität entgegen restriktiver nationaler Gesetze ermöglicht oder auch bei langwierigen Verfahren zur Erlangung des Aufenthaltsstatus. Gleichzeitig hat sich die Einführung in der Praxis in Zürichs Fall als Herausforderung erwiesen. Die Kosten, die Vorbereitungszeit und die Unterstützung auf verschiedenen Regierungsebenen erfordern von den Aktivist:innen enormes Durchhaltevermögen.

3.2. Gesundheitsversorgung für ‚Sans Papiers‘

Menschen ohne gültige Papiere sind darauf angewiesen, versteckt zu leben und nicht aufzufallen. Das macht sie verletzlich und vulnerabel. Neben der Angst vor Kontrollen leben Menschen ohne Papiere oft in existenzieller Not. In Zürich wird nach Möglichkeiten gesucht, eine Gesundheitsversorgung für ‚Sans Papiers‘ zu schaffen, die sie unabhängig von ihrem Aufenthalts nutzen können. Dieses Angebot erwies sich während der Covid-19-Pandemie als besonders wichtig, um undokumentierten Migrant:innen Impfmöglichkeiten anbieten zu können.

Nach drei Jahren Vorbereitung und Kampagnenarbeit, unter anderem durch die Sans- Papiers-Anlaufstelle Zürich, hat der Zürcher Gemeinderat für 2020 ein Pilotprojekt zur medizinischen Versorgung von ‚Sans Papiers‘ ohne reguläre Krankenversicherung in Auftrag gegeben. Auch wenn sich die undokumentierten Einwohner:innen im „administrativen Konflikt mit den Behörden“ befinden, müsse der Staat nach internationalem Recht für die Gesundheit dieser Menschen sorgen, heißt es in der Resolution des Gemeinderats. Er geht davon aus, dass die sogenannte allgemeine Versicherungspflicht des schweizerischen Krankenversicherungsgesetzes auch für Personen gilt, die sich offiziell nicht im Land aufhalten dürfen. Sie haben Anspruch auf Krankenversicherungsleistungen bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft.

Die Herausforderung: Krankenversicherung für ‚Sans Papiers‘

Das Problem war dabei, dass der Abschluss einer Krankenversicherung eine Rechnungsadresse voraussetzt. Viele ‚Sans-Papiers‘ fürchteten letztlich die Ausweisung und schlossen keine Krankenversicherung ab. Zudem verfügen die meisten undokumentierten Migrant:innen nicht über die finanziellen Mittel, um die Krankenversicherung zu bezahlen, die in der Schweiz zwischen 300 und 2.500 Franken pro Person und Monat kostet. Daher schätzt der Rat, dass nur fünf Prozent der ‚Sans Papiers‘ in Zürich krankenversichert sind. Der Rest sei auf karitative Leistungen angewiesen und „medizinisch eindeutig unterversorgt“.

Die medizinische Versorgung von ‚Sans Papiers‘ ohne Krankenversicherung wurde bisher im Wesentlichen von der Sans-Papiers-Anlaufstelle (SPAZ) und der ‚Meditrina‘¹⁵ des Schweizerischen Roten Kreuzes Kanton Zürich sichergestellt. Selbst bei akuten gesundheitlichen Problemen meiden viele ‚Sans Papiers‘ den Arztbesuch – aus Angst, entdeckt und abgeschoben zu werden, wie das Rote Kreuz betont. Deshalb hat ‚Meditrina‘ sich als Hausarztpraxis registrieren lassen, Klient:innen werden vertraulich untersucht und beraten, sie bekommen Medikamente und es werden HIV-Schnelltests durchgeführt.

Institutionelle Unterstützung und ein dreistufiges Versorgungsmodell Zürich sucht nach Wegen, um bestehende institutionelle Strukturen, wie ‚Meditrina‘, zu stärken. Gesundheitsdienstleistungen sollen allen Menschen zugutekommen, die ihren Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich haben, aber nicht krankenversichert sind, also z.B. auch Sexarbeiter:innen und Menschen ohne festen Wohnsitz. Der Gemeinderat schätzt jedoch, dass die größte Gruppe die ‚Sans Papiers‘ sind und es auch bleiben werden. Das Projekt lehnt sich an das Genfer Projekt CAM-SCO (‚Consultations Ambulatoires Mobiles des Soins Communautaires‘- Mobile ambulante Sprechstunden der Gemeinde) an.

Daher wurde ein dreistufiges Betreuungsmodell eingerichtet: Zuerst wenden sich die Hilfesuchenden an die ‚Meditrina‘. Das Zentrum erhält zunächst rund 470.000 Franken pro Jahr bis zum Ende der Pilotphase 2023.

Im Gegenzug bietet es täglich eine sechsstündige Sprechstunde an, die eine kostenlose medizinische Grundversorgung ermöglicht. In Fällen, die eine speziellere medizinische Untersuchung erfordern, überweist es die ‚Sans Papiers‘ in einem zweiten Schritt an ein öffentliches Spital. Dazu wandelten sich die beiden öffentlichen Krankenhäuser Waid und Triemli offiziell zu ‚Behandlungsspitalen für ‚Sans Papiers‘, die ihren Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich haben. In diesem zweiten Schritt werden diagnostische und therapeutische Maßnahmen durchgeführt, die durch das Krankenversicherungsgesetz gedeckt sind. Die undokumentierten Einwanderer müssen sich mit 10 Prozent an den Kosten beteiligen, maximal mit 1.000 Franken/Jahr. Dritter Schritt: Wenn ein stationärer Aufenthalt notwendig ist, wird die Patient:in bei einer Krankenkasse angemeldet, und Bund und Kanton übernehmen den Versicherungsbeitrag. Wenn es keinen Sinn ergibt, eine Krankenversicherung abzuschließen,

¹⁵ <https://www.srk-zuerich.ch/fuer-sie-da/vorsorge-gesundheit/meditrina-medizinische-anlaufstelle-fuer-sans-papiers>

weil die Kosten innerhalb der Selbstbeteiligung liegen, aber nicht von Patient:innen getragen werden können, springt die Gemeinde ein. Für die drei Aktionsbereiche sind zunächst rund 1,5 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen.

4. Advocacy- und Netzwerkaktivitäten

Ein Vorreiter von kommunaler Staatsangehörigkeit: „Wir sind bereit mehr Geflüchtete aufzunehmen“

Zürich wird von einer rot-grün Koalition regiert und ist ein Mitglied von wichtigen Städte-Netzwerken im Anti-Rassismus-Bereich: ‚Eurostädte‘, ‚Migrationsrat der Bürgermeister:innen‘, ‚Solidarity Cities‘, sowie die ‚Städte-Koalition gegen Rassismus‘. In jedem Fall hat Zürich eine besondere Rolle, wegen ihrer Position als Hauptstadt und ihren bahnbrechenden Schritten im Feld der „kommunalen Staatsangehörigkeit“.

Bürgermeisterin Corine Mauch ist Vorstandsmitglied des Gremiums ‚Migrationsrat der Bürgermeister:innen‘ (MMC), einem Netzwerk von Städten, das von der Schweiz und der Open Society Foundation (Offene Gesellschaft Stiftung) finanziert wird. Das Netzwerk zielt darauf ab, dass die Stimmen der Gemeinden in multilateralen Organisationen im Bereich Migration mehr Gehör finden. Dies hat sich, beispielsweise auf der UN-Konferenz zur Abstimmung des Globalen Paktes zur Migration (Global Compact on Migration - GCM) im Dezember 2018 in Marrakech, Marokko, verwirklicht. Dort unterbreitete der MMC eine Erklärung, in der die Verantwortung der Gemeinden in der Umsetzung des GCMs, aber auch des Globalen Paktes zu Geflüchteten (Global Compact for Refugees - GCR), betont wird. Darin haben sich die Gemeinden unter anderem dazu verpflichtet, „Migrant:innen einen sicheren Zugang zu grundlegenden Diensten zu gewähren“ und „allen Stadtbewohner:innen den gleichen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, unabhängig von Migrations- oder Aufenthaltsstatus zu garantieren“.¹⁶ Insbesondere für diesen Abschnitt könnte Zürichs Bereitschaft, eine „City ID“ einzuführen, als Vorbild dienen. Als Vorstandsmitglied des MMCs, haben Mauch und andere Bürgermeister:innen, im Rahmen von UN-Versammlungen, wiederholt auf die Rolle der Städte im Umgang mit der globalen Flüchtlingsfrage hingewiesen.¹⁷ Gemeinden seien „Befürworter für neue Arten der transnationalen Zusammenarbeit zur Lösung globaler Herausforderungen“, sagten sie und erinnerten daran, dass die Arbeit, die Städte bei der Aufnahme von Migrant:innen leisten, „eine solide Basis für bessere Koordinierung und Kooperation mit nationalen Regierungen und anderen Akteur:innen“ sei. Dies ist insofern wichtig, als Gemeinden ein anerkannter Akteur in den Verhandlungen über die Umsiedlung von Migrant:innen werden könnten, was bisher ausschließlich zwischen dem UNHCR und den Nationalstaaten verhandelt wurde.¹⁸ Nationalstaaten tendieren bei der Aufnahme von Geflüchteten zu größerer Zurückhaltung als viele Kommunen.

¹⁶ <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/s/Marrakech-Mayors-Declaration.pdf>

¹⁷ <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/news/mmc-july-leadership-board-meeting>

¹⁸ <https://ecdpm.org/great-insights/navigating-eu-au-post-covid/mayors-migration-change-narrative/>

Solidarität mit Städten in Griechenland

In dem Netzwerk ‚Solidarity Cities‘ unterstützte Zürich, gemeinsam mit Amsterdam, die griechische Stadt Thessaloniki bei der Planung informeller Bildungsangebote für unbegleitete minderjährige Geflüchtete.¹⁹ Der Hintergrund ist, dass in Griechenland die Zuständigkeit für formelle Bildung nicht bei den Kommunen, sondern allein bei der nationalen Regierung liegt. Diese wiederum erhält dafür bedeutende EU-Subventionen, bietet aber de facto sehr wenig Schulungsprogramme an. Daher suchte Thessaloniki nach Möglichkeiten, informelle Bildungsangebote für junge Geflüchtete zu schaffen – und erhielt dabei unter anderem aus Zürich Unterstützung über das Netzwerk ‚Solidarity Cities‘.

Zürich bezog auch eine politische Position in Bezug auf die Aufnahme von Geflüchteten aus Lagern an den EU-Außengrenzen. Nach dem Brand im Lager Moria auf der griechischen Insel Lesbos im September 2020, sagte Zürichs Stadtrat und Präsident der Zürcher Sozialbehörde Raphael Golta: „Wir sind bereit mehr Geflüchtete aufzunehmen.“²⁰ Das Sozialdepartement appellierte an die Schweizer Regierung „auf der Stelle eine Nationalkonferenz zur direkten Aufnahme von Geflüchteten einzuberufen.“ Bereits im Juni 2020 hat Zürich einen Aufruf der acht größten deutsch-sprechenden Schweizer Städte unterzeichnet. Darin steht, dass die Städte als „traditionelle Anlaufstellen für viele Migrant:innen“ darauf vorbereitet seien, Geflüchtete „über die bestehenden Quoten hinaus“ aufzunehmen. Die Schweizer Regierung lehnte dies jedoch ab. „Derzeit gibt es keine Rechtsgrundlage für die direkte Aufnahme von Geflüchteten.“ sagte Bundesrätin Karin Keller-Sutter. Dafür kündigte sie zusätzliche finanzielle Unterstützung und Hilfe vor Ort an. Außerdem wolle die Schweiz auch prüfen, ob sie sich an den EU-Unterstützungsmaßnahmen beteiligen könne.

Für einen Alltag ohne Furcht

„Für einen Alltag ohne Furcht“ oder „eine Plastikkarte holt Zürichs ‚Sans Papiers‘ aus der Anonymität“²¹ schrieben Zeitungen über das ‚Züri City Card‘ Projekt. Dies hatte Ansätze aus nordamerikanischen Städten übernommen – und könnte nun seinerseits zum Vorbild für andere europäische Städte dienen. Hinzu kommt, dass die Schweiz im Allgemeinen und Zürich im Besonderen als Inbegriff von Sachlichkeit und Seriosität gelten. Was hier erfolgreich funktioniert, kann in anderen Großstädten kaum als illusorisch oder töricht abgetan werden. Schließlich wirbt die Stadt mit ihrem Vorreiter-Projekt, und das nicht ohne Stolz. Der aristokratische Ruf der Stadt könnte letztlich Zürich dabei helfen, als Vorbild für progressive Bewegungen in anderen Teilen Europas zu dienen – sofern es den populistischen Kräften in der Schweiz nicht gelingt, die ‚Züri City Card‘ zu kippen.

¹⁹ <https://solidaritycities.eu/press/92-thessaloniki-receives-support-from-amsterdam-and-zurich-on-infor>

²⁰ <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-will-fluechtlinge-aus-lesbos-aufnehmen-691196208826>

²¹ <https://www.bluewin.ch/de/news/schweiz/zueri-city-card-chance-oder-risiko-166620.html>

5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

- ◆ Trotz einer Gegenkampagne rechter Parteien sprach sich die Zürcher Stadtbevölkerung in der Volksabstimmung zur 'Züri City Card' im Mai 2022 mehrheitlich für eine Finanzierung in Höhe 3.2 Mio. Franken für die Ausarbeitung des Projekts aus. Der Stadtrat ließ die Umsetzbarkeit der Züri City Card außerdem von der Universität Zürich juristisch prüfen und versicherte damit – entgegen der Argumentation rechtskonservativer Parteien –, dass sie weder gegen Bundesrecht verstößt, und es für die Stadt Zürich rechtlich möglich ist, einen Stadtausweis einzuführen.²²
- ◆ Das Pilotprojekt zur geregelten Gesundheitsversorgung für ‚Sans Papiers‘ wurde 2021 mit einem Projektbudget von 4,6 Mio. Franken lanciert. Seitdem können sich Menschen ohne Krankenversicherung in zwei spezialisierten Stadtspitälern kostenlos behandeln lassen. Für größere Eingriffe wird den Menschen geholfen, in eine gesetzliche Krankenversicherung einzutreten.²³
- ◆ Der mit der Stadt Zürich kooperierende Verein **Solinetz Zürich** hat 2023 das **'Projekt Kombi'** für und mit Menschen, die von einem negativen Asylentscheid betroffen sind, gestartet. Es soll zur solidarischen Vernetzung und Inklusion der zum Großteil sehr isolierten und vom Staat zugewiesenen Menschen im sogenannten Nothilfesystem, beitragen.

²² <https://www.zuericitycard.ch/>

²³ https://sans-papiers-zuerich.ch/wp-content/uploads/2023/06/SPAZ_bulletin_23_55_WEB.pdf

Moving Cities bietet eine eingehende Untersuchung der Strategien von solidarischen Städte aus Europa und erforscht ihre inspirierendsten und erfolgreichsten Ansätze für eine fortschrittliche Migrationspolitik. Weitere Städteberichte auf: www.moving-cities.eu

Mehr über das Projekt und seine Finanzierung auf der Website: <https://moving-cities.eu/about>
