

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. November 2020

Dringliche Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card), Bericht und Abschreibung, Rahmenkredit für die Einführung einer Züri City-Card

Am 11. Juli 2018 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende dringliche Motion, GR Nr. 2018/278, ein, welche dem Stadtrat am 31. Oktober 2018 zur Prüfung überwiesen wurde:

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 Er-

messen 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.

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat die Kenntnissnahme des im Zusammenhang mit der dringlichen Motion, GR Nr. 2018/278, erstellten Berichts zu einer Züri City-Card. Er beantragt dem Gemeinderat für vorbereitende Massnahmen zur Einführung eines städtischen Ausweises einen Rahmenkredit von 3,2 Millionen Franken. Ferner wird die Abschreibung der dringlichen Motion, GR Nr. 2018/278, beantragt.

2. Bericht «Züri City-Card» des Stadtrats

Mit dem beiliegenden Bericht informiert der Stadtrat über seine bisherigen Arbeiten. Er legt die ihm bekannten Sachverhalte und Erkenntnisse dar sowie seine Schlussfolgerungen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Züri City-Card. Da die dringliche Motion, GR Nr. 2018/278, in ihrer Begründung in erster Linie auf eine Verbesserung der Situation der in Zürich lebenden Sans-Papiers abzielt, nutzt der Stadtrat die Gelegenheit, auch über die Umsetzung seiner im Positionspapier vom 7. September 2018 festgelegten Massnahmen (vgl. STRB Nr. 750/2018) zu informieren.

Nachstehend sind die wesentlichen Inhalte des Berichts zusammengefasst:

Kapitel 1: Einleitung und Zusammenfassung

Kapitel 2: Zahlen und Fakten zu den in der Stadt Zürich lebenden Sans-Papiers und deren Lebenssituation

Sans-Papiers sind hier lebende Menschen ohne einen geregelten Aufenthalt. Wie viele Frauen und Männer (und Kinder) als Sans-Papiers in der Stadt Zürich leben, ist nicht bekannt. Mit Bezug auf den Kanton Zürich schätzt eine aktuelle Studie deren Anzahl auf minimal 13 500 und maximal 24 900, der kommunizierte Mittelwert beläuft sich auf 19 200 Personen. Davon ausgehend, dass gut die Hälfte der Sans-Papiers im Kanton Zürich ihren Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich haben, schätzt der Stadtrat deren Anzahl auf etwa 10 000.

Die grosse Mehrheit der Sans-Papiers arbeitet. Sie sind u. a. hier, weil ihnen Private und Unternehmen ausserhalb der regulären Strukturen Arbeit (u. a. Schwarzarbeit) anbieten. Dies führt per se zu prekären ökonomischen Verhältnissen und mit Ausbeutung verbundenen Abhängigkeiten, vor denen sie nur sehr wenig geschützt sind. Sans-Papiers leben in Angst vor polizeilichen Kontrollen und können viele für die Gesamtbevölkerung normale Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen. Sie können beispielsweise kein Bankkonto eröffnen und haben nur unter dem hohen Risiko einer Verhaftung und Ausschaffung Zugang zu Recht und Justiz.

Kapitel 3 und 4: Positionspapier des Stadtrats im September 2018 und seine bisherige Umsetzung

Neben der Auftragserteilung für ein zweites Rechtsgutachten (vgl. nachstehend Kapitel 5) beinhaltet das Positionspapier des Stadtrats im Zusammenhang mit der Züri City-Card als wichtigste Massnahme die Überprüfung des Zugangs von Sans-Papiers zu städtischen Angeboten und Leistungen. Die Überprüfung zeigte, dass der Zugang massgeblich davon abhängig ist, ob und inwiefern Angaben zur Person verlangt und wie streng und auf welchen Rechtsgrundlagen diese überprüft werden.

Im Ergebnis können vier Kategorien unterschieden werden: (1) Wenn keine Daten zu Namen, Wohnort oder Aufenthaltsstatus erfasst werden, ist der Zugang vollständig gegeben. (2) Wenn solche personenbezogenen Angaben zwar erfasst, aber nicht auf der Basis amtlicher Dokumente überprüft werden, ist der Zugang gut gegeben. (3) Wenn solche personenbezogenen Angaben amtlich überprüft werden, dies aber nicht durch übergeordnetes Recht verlangt wird, hat die Stadt Spielraum, der Zugang ist möglich. (4) Wenn aufgrund des übergeordneten Rechts der ausländerrechtliche Status überprüft werden muss, gibt es keine Zugangsmöglichkeiten.

Insgesamt stellt der Stadtrat fest, dass der Zugang von Sans-Papiers zu städtischen Angeboten und Leistungen relativ gut ist und dass im Rahmen der weiteren Arbeiten zusätzliche Verbesserungen geprüft werden können. Weiter stellt der Stadtrat fest, dass verschiedene Problemstellungen auf kantonalen oder eidgenössischen Regelungen basieren, dass die Stadt ihre vorhandenen Spielräume nutzt und dass darum die Situation für Sans-Papiers durch eine all-fällige Züri City-Card nicht entscheidend verbessert würde.

Kapitel 5: Ergebnisse und Feststellungen des Rechtsgutachtens zur Einführung einer Züri City-Card

Das Rechtsgutachten «Einführung einer Zürich City Card» der Universität Zürich stellt fest, dass die Stadt Zürich einen Stadtausweis ausstellen kann, der Identität («Ich bin ich») und Wohnsitz («Ich wohne in der Stadt Zürich») ohne Offenlegung des Aufenthaltsstatus amtlich bestätigt. Eine so konzipierte Züri City-Card ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Allerdings ist ihre Nutzung für Sans-Papiers eingeschränkt auf Identifikationen durch Behörden oder Private, die zur Akzeptanz der Züri City-Card verpflichtet sind oder sich verbindlich dazu bekennen *und* die keiner rechtlichen Pflicht unterstehen, den Aufenthaltsstatus zu erheben, die Identität mit anderen Dokumenten festzustellen oder Personendaten an Dritte weiterzugeben.

Dadurch kann die Züri City-Card nicht die Voraussetzungen schaffen, damit Sans-Papiers sich angstfrei in der Stadt bewegen können und einen verbesserten Zugang zu Recht und Justiz erhalten. Weiter beschreibt das Gutachten verschiedene rechtliche und strukturelle Voraussetzungen, damit eine Züri City-Card ausgestellt und akzeptiert werden kann. Dazu zählen u. a. eine gesetzliche Grundlage, eine ausstellende Behörde, die keiner ausländerrechtlichen Meldepflicht untersteht, die Notwendigkeit einer grossen Verbreitung in der Gesamtbevölkerung und die Klärung der auch bei den akzeptierenden Stellen auftretenden Datenschutzfragen.

Kapitel 6: Würdigung der Gesamtsituation durch den Stadtrat und Vorstellung der von ihm vorgesehenen Einführung einer Züri City-Card

Der Stadtrat stellt fest, dass die dringliche Motion, GR Nr. 2018/278, umgesetzt werden kann. Eine Züri City-Card kann eingeführt und auch den in Zürich wohnenden Sans-Papiers zugänglich gemacht werden. Allerdings ist dieser neue Zürcher Stadtausweis nur sehr bedingt mit der in der Begründung der dringlichen Motion als Vorbild beschriebenen Identitätskarte der Stadt New York vergleichbar. Der Nutzen für Sans-Papiers bleibt sehr eingeschränkt und kann die mit ihr verbundenen Erwartungen nicht oder nur teilweise erfüllen. Deshalb hält der Stadtrat an seinen Forderungen gegenüber Bund und Kanton fest. Es steht in ihrer Verantwortung, dass Sans-Papiers zentrale Grund- und Menschenrechte ungefährdet wahrnehmen können. Der Stadtrat erwartet von Bundes- und Regierungsrat, dass zumindest seit mehreren Jahren hier lebende Sans-Papiers unter transparenten Bedingungen regularisiert werden.

Für den Stadtrat steht eine Züri City-Card im Vordergrund, die das mit ihr zusätzlich verbundene Potenzial nutzt und auf die Gesamtbevölkerung ausgerichtet ist. Sie ist dann sinnvoll, wenn sie in ein Konzept eingebettet wird, das auf die Stärkung der Stadtgesellschaft zielt und

allen Einwohnerinnen und Einwohnern konkrete Vorteile bringt, dies beispielsweise durch die Zusammenführung verschiedener bestehender Karten und den Einbezug des digitalen Portals «Mein Konto».

3. Einbettung der Züri City-Card

Der Stadtrat möchte die Stadt Zürich als solidarische, vielfältige und weltoffene Stadt positionieren und sichtbar machen. Alle Einwohnerinnen und Einwohner Zürichs sollen sich hier zu Hause fühlen und das soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Interessen mitgestalten. Sie sollen unabhängig ihrer individuellen Voraussetzungen von den städtischen Dienstleistungen und Angeboten profitieren. Diese Zielsetzungen verbindet der Stadtrat unter einem Dach, das provisorisch als «Urban Citizenship» bezeichnet werden kann. Diese gilt es ausgehend von bereits vorhandenen Aktivitäten und Massnahmen zu bündeln und unter Einbezug verschiedenster Bevölkerungskreise begrifflich zu schärfen, laufend weiter zu entwickeln und zu stärken.

Die Einführung der vom Stadtrat vorgesehenen Züri City-Card ist Teil dieses Prozesses. Denn sie soll nicht nur ein Stadtausweis sein, der der Wohnbevölkerung Identität und Wohnsitz bestätigt, sondern darüber hinaus dazu beitragen, das Zusammenleben in der Stadt und die Identifikation der Bevölkerung mit der Stadt zu stärken. Die Züri City-Card soll den in Zürich lebenden Menschen vereinfachten und teilweise vergünstigten Zugang zu Informationen, Dienstleistungen, Mitwirkungsmöglichkeiten und kulturellen Angeboten verschaffen. Sie soll so weit als möglich andere Ausweiskarten ersetzen, als Schnittstelle verschiedene Nutzungsmöglichkeiten zusammenführen und so konzipiert sein, dass auch Zürcherinnen und Zürcher ohne einen geregelten Aufenthaltsstatus von ihr profitieren können.

4. Vorbereitungsarbeiten

Die Einführung der Züri City-Card muss gut vorbereitet werden. Es müssen verschiedene rechtliche und technische Fragen geklärt werden. Es braucht politische Entscheide zur Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen. Die für die Herstellung und Ausstellung des Stadtausweises nötigen organisatorischen und technischen Strukturen müssen aufgebaut und die mit der Nutzung verbundenen Vorteile und Vergünstigungen festgelegt werden. Und es braucht die Einleitung von Massnahmen, die die Züri City Card in der Bevölkerung und bei akzeptierenden Stellen bekannt machen und zu einer Zürcher Urban Citizenship beitragen, in die sie strategisch und konzeptuell eingebettet ist.

Der Stadtrat sieht vor, die Vorbereitungsarbeiten in fünf sich teilweise überlagernden Phasen zu realisieren. Diese sind erst bedingt planbar, dürften aber gemäss einer provisorischen Abschätzung rund vier bis fünf Jahre in Anspruch nehmen.

Phase 1: Auftragserteilung (etwa 6–9 Monate)

Nach Genehmigung des für die nächsten Schritte nötigen Rahmenkredits wird der Stadtrat das Gesamtprojekt detaillierter konzipieren, die Organisationsstruktur festlegen und die Aufträge für die in der Phase 2 vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen erteilen.

Phase 2: Vorbereitungs- und Umsetzungsplanung (etwa 18–24 Monate)

Die zurzeit vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen zur Einführung einer Züri City-Card werden im beiliegenden Bericht des Stadtrats konkreter skizziert und in Kapitel 5 dieser Vorlage zusammenfassend beschrieben. Sie umfassen neben der Vorbereitung der rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Einführung der Züri City-Card auch begleitende Aktivitäten, die auf qualitative Verbesserungen des Zugangs zu städtischen Angeboten und Leistungen zielen.

Phase 3: Schaffung der Rechtsgrundlagen (etwa 9–12 Monate)

Der Gemeinderat (oder die Gemeinde) und der Stadtrat entscheiden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zur Einführung der Züri City-Card.

Phase 4: Bereitstellung der Züri City-Card (etwa 12–24 Monate)

Die technischen, administrativen und organisatorischen Strukturen für die Herstellung der Züri City-Card werden bereitgestellt. Submissionen werden durchgeführt und Verträge abgeschlossen. Zudem wird die Einführung der Züri City-Card im Hinblick auf das übergeordnete Ziel einer starken Stadtgesellschaft durch partizipative Prozesse und die Kommunikation eines noch festzulegenden Labels öffentlichkeitswirksam vorbereitet.

Phase 5: Einführung der Züri City-Card

Die Züri City-Card wird ausgestellt und findet Akzeptanz. Sobald ein gewisser Verbreitungsgrad in der Gesamtbevölkerung erreicht ist, werden auch an in Zürich wohnende Sans-Papiers Stadtausweise ausgestellt.

5. Finanzielle Auswirkungen und beantragter Rahmenkredit

Die Höhe der mit der Einführung einer Züri City-Card verbundenen Kosten lassen sich zurzeit nur schwer abschätzen. Es kann aber unterschieden werden zwischen den im Grundsatz einmaligen Ausgaben in den vorbereitenden Phasen und den nach der Einführung anfallenden jährlich wiederkehrenden Ausgaben. Letztere dürften sich auf der Basis sehr provisorischer Annahmen auf rund 2 bis 3 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Sie sind wie die in Phase 4 anfallenden einmaligen Kosten nicht Teil des mit dieser Weisung beantragten Rahmenkredits, sondern werden im Rahmen der in Phase 3 zu fällenden politischen Entscheide beantragt.

Auch die mit dieser Weisung beantragten Ausgaben für die ersten vorbereitenden Massnahmen und Aktivitäten können in ihrer Höhe, ihrer Kostenart und ihrer zeitlichen Verteilung noch nicht konkret festgelegt werden. Deshalb unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat einen Antrag für einen Rahmenkredit. Die Abschätzung der Höhe des Rahmenkredits für die Phasen 1–3 von 3,2 Millionen Franken beruht auf folgenden Annahmen:

- *Auftragserteilung:* In dieser ersten Phase werden v. a. interne Kosten anfallen, die im Rahmen des vorhandenen Budgets getragen werden können. Angesichts der Komplexität der nötigen Planungsarbeiten ist jedoch davon auszugehen, dass externe Beratungen und Einschätzungen nötig sind. Diese könnten zusätzliche Kosten in der Höhe von etwa Fr. 200 000.– verursachen.
- *Direkte Vorbereitungsarbeiten:* Bei diesen in der Phase 2 anfallenden Aufträgen, Massnahmen und Projekten geht es um die Vorbereitung der für die Einführung der Züri City-Card nötigen politischen, rechtlichen und technischen Entscheide. Die zu beantwortenden Fragestellungen ergeben sich u. a. aus den Feststellungen des Rechtsgutachtens und aus Abklärungen zum Datenschutz. Sie beziehen sich beispielsweise auf die Herstellung, die Ausstellung, die Akzeptanz und die Schnittstellen der Züri City-Card sowie auf die mit ihr verbundenen Vorteile und Vergünstigungen.

Für die Realisierung dieser Arbeiten werden voraussichtlich 2,0 befristete Vollzeitstellen während zwei Jahren und 1,0 befristete Vollzeitstellen während weiterer zweier Jahre benötigt. Ausgehend von Fr. 200 000.– pro Jahr für eine Vollzeitstelle inklusive Sozialleistungen und Infrastrukturkosten ergibt dies Fr. 1 200 000.–. Dazu kommen Ausgaben für externe Aufträge, Gutachten, Beratungen usw. in der Höhe von etwa Fr. 200 000.– während der ersten zwei und von Fr. 100 000.– während der weiteren zwei Jahre. Das Kostentotal wird folglich auf rund 1,8 Millionen Franken geschätzt.

- *Dienstleistungen im Praxistest*: Der mögliche Zugang zu städtischen Angeboten und Leistungen bedeutet noch nicht, dass diese durch alle Einwohnerinnen und Einwohner gleich gut genutzt werden. Deshalb sollen die Zugänge v. a. für ältere, fremdsprachige, ärmere und digital wenig erfahrene Personen weiter verbessert werden. Der Grundgedanke der zurzeit angedachten Aktivitäten besteht darin, dass die Zugänge zu den städtischen Leistungen durch Vertretungen betroffener Zielgruppen überprüft und die praxisbezogenen Berichte mit den zuständigen Stellen diskutiert werden. Dabei werden auch mögliche Verbesserungen berücksichtigt, die sich durch die Nutzung der zukünftigen Züri City-Card ergeben können.

Für die – eventuell verwaltungsexterne – Realisierung dieser Arbeiten werden voraussichtlich 0,8 zeitlich befristete Vollzeitstellen benötigt. Ausgehend von vier Jahren und von Fr. 200 000.– pro Jahr inklusive Sozialleistungen und Infrastrukturkosten ergibt dies Fr. 640 000.–. Dazu kommen Ausgaben für externe Arbeiten, Sachkosten, Beratungen usw. in der Höhe von etwa Fr. 150 000.– pro Jahr. Das Kostentotal wird folglich auf rund 1,2 Millionen Franken geschätzt.

Über die Aufteilung und Verwendung des Rahmenkredits entscheidet die Stadtpräsidentin entsprechend dem Bedarf der jeweiligen Aktivitäten und Massnahmen.

6. Budgetnachweis und Zuständigkeit

Gemäss Art. 41 lit. c Gemeindeordnung (AS 101.100) ist der Gemeinderat zuständig für einmalige Ausgaben zu einem bestimmten Zweck von mehr als Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.–. Die Bewilligung des Rahmenkredits liegt daher in der Kompetenz des Gemeinderats.

Im Budgetentwurf 2021 sowie in der Finanz- und Aufgabenplanung der Folgejahre sind bisher keine Ausgaben eingestellt. Der Stadtrat wird auf der Basis der konkretisierten Planung die vorgesehenen Beiträge ab dem Jahr 2022 budgetieren und im FAP einstellen. Sofern die Arbeiten bereits 2021 aufgenommen werden können, stellt er dafür dem Gemeinderat einen Nachtragskredit.

7. Abschreibung der dringlichen Motion, GR Nr. 2018/278

Mit der dringlichen Motion, GR Nr. 2018/278, beauftragte der Gemeinderat den Stadtrat mit der Vorlegung einer kreditschaffenden Vorlage zur Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner. Die vom Stadtrat vorgesehene Einführung einer Züri City-Card erfüllt dieses Anliegen. Deshalb soll die dringliche Motion als erledigt abgeschlossen werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Für die Realisierung von Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der Züri City-Card wird ein Rahmenkredit von 3,2 Millionen Franken bewilligt.**
- 2. Die Stadtpräsidentin entscheidet über die Aufteilung des Rahmenkredits.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 3. Vom Bericht «Züri City-Card» vom 29. Oktober 2020 (Beilage) wird Kenntnis genommen.**
- 4. Die dringliche Motion, GR Nr. 2018/278, der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen vom 11. Juli 2018 betreffend Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbe-
wohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card) wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



29. Oktober 2020
Beilage zu GR Nr. 2020/477

Züri City-Card

**Umsetzung des Positionspapiers des
Stadtrats zum Thema Sans-Papiers**

**Möglichkeiten und Grenzen
einer Züri City-Card**

Einführung einer Züri City-Card

Herausgeberin

Stadt Zürich

Stadtrat

Postfach, 8022 Zürich

T +41 44 412 37 37

stadt-zuerich.ch/sans-papiers

Oktober 2020

Gestaltung

Züriblau, Stadt Zürich

Dieser Bericht des Stadtrats ist auf der Website der Integrationsförderung aufgeschaltet:
stadt-zuerich.ch/sans-papiers.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe Sans-Papiers der Stadt Zürich setzt sich zusammen aus: Christof Meier, Leitung (PRD), Urs Vontobel/Morten Keller (GUD), Selin Öndül (SSD), André Müller (SID), Ursi Krajnik-Schweizer (SD). Dazu kommen als Geschäftsführer Adamo Antoniadis und als Beisitzende Simone Thür (beide PRD).

Inhalt

1	Einleitung und Zusammenfassung	4
2	Sans-Papiers in der Stadt Zürich	6
2.1	Zahlen und Fakten	
2.2	Lebenssituation	
3	Das Positionspapier des Stadtrats 2018	10
3.1	Vorangehende städtische Aktivitäten zum Thema Sans-Papiers	
3.2	Inhalte und Massnahmen des Positionspapiers	
4	Umsetzung des Positionspapiers	14
4.1	Vernetzende und politische Aktivitäten	
4.2	Zugang zu städtischen Leistungen	
4.3	Gesundheitsversorgung	
4.4	Recht auf Bildung	
4.5	Unterstützung privater Trägerschaften	
4.6	Interne und externe Zusammenarbeit	
4.7	Weitere Umsetzungsarbeiten	
5	Rechtsgutachten zu einer Züri City-Card	22
5.1	Fragestellungen	
5.2	Ausgewählte Ergebnisse und Feststellungen	
6	Einführung einer Züri City-Card	26
6.1	Einschätzung der Ausgangslage: Fazit	
6.2	Die Züri City-Card	
6.3	Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten	
6.4	Umsetzung der Motion «Züri City-Card»	

1

Einleitung und Zusammenfassung

Die Stadt Zürich kann und will eine Züri City-Card einführen. Es ist der Stadt möglich, mit einem amtlichen Ausweis sowohl ihrer offiziell ansässigen Wohnbevölkerung als auch den in Zürich lebenden Sans-Papiers Identität und Wohnsitz zu bestätigen.

Die erfolgten Abklärungen zeigten aber auch, dass die Einführung einer Züri City-Card aufwändig, komplex und relativ teuer wird und dass der Nutzen einer solchen Karte für Sans-Papiers beschränkt bleibt. Die mit der überwiesenen Motion GR Nr. 2018/278 verbundenen Erwartungen können nur bedingt erreicht werden. Das übergeordnete Recht verunmöglicht es in Zürich, analog der Stadt New York für Sans-Papiers rechtlich mehr Sicherheit zu schaffen.

Mit diesem Bericht informiert der Stadtrat über seine bisherigen Arbeiten. Er legt die ihm bekannten Sachverhalte und Erkenntnisse sowie seine Schlussfolgerungen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Züri City-Card dar. Und da die Motion in ihrer Begründung in erster Linie auf eine Verbesserung der Situation der in Zürich lebenden Sans-Papiers ausgerichtet ist, nutzt der Stadtrat die Gelegenheit, auch über die Umsetzung seiner im Positionspapier vom 7. September 2018 festgelegten Massnahmen (STRB Nr. 750/2018) zu informieren.

Der Bericht des Stadtrats bietet eine Auslegeordnung zum Thema Sans-Papiers in der Stadt Zürich und ist folgendermassen strukturiert:

- Kapitel 2 hält die wichtigsten Zahlen und Fakten zu den in Zürich lebenden Sans-Papiers und deren Lebenssituation fest. Aufgrund einer aktuellen kantonalen Abschätzung geht der Stadtrat von rund 10 000 Personen aus, die trotz eines nicht geregelten Aufenthalts in der Stadt Zürich ihren Lebensmittelpunkt haben.
- Kapitel 3 stellt das durch den Stadtrat im September 2018 veröffentlichte Positionspapier vor und Kapitel 4 dessen bisherige Umsetzung. Es zeigt sich unter anderem, dass verschiedene Problemstellungen auf kantonalen oder eidgenössischen Regelungen basieren und dass in der Stadt Zürich der Zugang von Sans-Papiers

zu städtischen Angeboten und Leistungen relativ gut gegeben ist. Er würde durch eine allfällige Züri City-Card nicht entscheidend verbessert.

- Kapitel 5 fasst die Ergebnisse und Feststellungen des Rechtsgutachtens zur Einführung einer Züri City-Card zusammen. Die Einführung eines Stadtausweises, der Identität und Wohnsitz amtlich bestätigt, ist kompetenzrechtlich zulässig. Allerdings unterliegt seine Nutzung durch Sans-Papiers Einschränkungen. Eine City-Card begründet für sich keinen Anfangsverdacht auf einen nicht geregelten Aufenthalt, schützt bei einem solchen aber auch nicht vor einer Kontrolle. Weiter hält das Gutachten die rechtlichen und strukturellen Voraussetzungen für die Ausstellung und Akzeptanz der City-Card fest.
- In Kapitel 6 schliesslich würdigt der Stadtrat die Gesamtsituation. Er kommt zum Schluss, dass eine Züri City-Card nur dann sinnvoll ist, wenn sie in ein Konzept eingebettet ist, das auf die Stärkung der Stadtgesellschaft zielt und allen Einwohnerinnen und Einwohnern konkrete Vorteile bringt. Die Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der Züri City-Card werden voraussichtlich vier bis fünf Jahre dauern. Sie werden durch den Stadtrat nach Genehmigung der damit verbundenen Kosten eingeleitet und in den ersten Phasen Aktivitäten und Massnahmen umfassen, die auf die Klärung der noch offenen rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen zielen sowie auf qualitative Verbesserungen der Zugänge zu städtischen Leistungen und Angeboten.

2

Sans-Papiers in der Stadt Zürich

2.1 Zahlen und Fakten

In der Stadt Zürich leben, wohnen und arbeiten auch Menschen, deren Aufenthalt in der Schweiz ausländerrechtlich nicht gültig geregelt ist. Sie hatten nie einen geregelten Aufenthaltsstatus («primäre Sans-Papiers») oder sie haben einen bestehenden zum Beispiel in der Folge eines abgelehnten Asylgesuchs, einer Scheidung oder des Verlusts der Arbeit verloren («sekundäre Sans-Papiers»). Zu beachten ist, dass diese begrifflichen Abgrenzungen nicht einheitlich verwendet werden. So beziehen sich europäische Diskussionen oft auf «migrants with irregular status» und inhaltlich vor allem auf abgewiesene Asylsuchende.

Wie viele Personen sich in der Stadt Zürich als Sans-Papiers aufhalten, ist nicht bekannt. Die zurzeit beste Abschätzung ergibt sich aus der im März 2020 publizierten Studie «Sans-Papiers im Kanton Zürich: Anzahl, Profile und Situation», die im Auftrag des Amts für Wirtschaft und Arbeit und des Migrationsamts des Kantons Zürich durch Ecoplan und KEK erstellt wurde. Die Stadt Zürich war in der Begleitgruppe vertreten.

Die Studie beruht auf den Auswertungen verschiedener Statistiken, auf Interviews mit relevanten Fachstellen und betroffenen kantonalen Stellen sowie auf der Diskussion eines Zwischenberichts im Rahmen von Fokusgruppengesprächen. Ohne Berücksichtigung der rund 700 Personen, die Nothilfe beziehen, schätzt die Studie die Anzahl Sans-Papiers im Kanton Zürich auf minimal 13 500 und maximal 24 900. Daraus ergibt sich ein kommunizierter Mittelwert von rund 19 000 Personen.

Davon ausgehend, dass aufgrund der grossstädtischen Anonymität und der Arbeitsmöglichkeiten wohl gut die Hälfte der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers in der Stadt wohnen, rechnet der Stadtrat mit etwa 10 000 Sans-Papiers in der Stadt Zürich.

Mit Bezug auf den ganzen Kanton beinhaltet die Studie folgende Teilabschätzungen:

– **Primäre Sans-Papiers:** Die grösste Teilgruppe von Sans-Papiers im Kanton Zürich verfügte nie über eine Aufenthaltsbewilligung. Etwa die Hälfte von ihnen sind Frauen aus Lateinamerika, die vor allem in Privathaushalten arbeiten. Von Bedeutung sind aber auch Männer aus europäischen Nicht-EU-EFTA-Staaten, die unter anderem im Bau-, Transport- oder Reinigungsgewerbe tätig sind. Total wird die Anzahl von primären Sans-Papiers auf 11 500 bis 19 500 Personen geschätzt.

– **Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung:** Diese Teilgruppe von Sans-Papiers umfasst insbesondere Personen, die im Kanton Zürich blieben, obwohl sie aufgrund einer Scheidung, einer Straffälligkeit oder des Bezugs von Sozialhilfe weggewiesen wurden oder ihr Aufenthalt nicht verlängert wurde. Sie kommen vorwiegend aus Südosteuropa bzw. der Türkei sowie aus Asien. Total wird die Anzahl von Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung auf 1100 bis 3100 Personen geschätzt.

– **Sans-Papiers aus dem Asylbereich:** Diese kleinste Teilgruppe von Sans-Papiers blieb nach einem abgelehnten Asylentscheid im Kanton Zürich. Sie kehrten trotz einer gesetzten Ausreisefrist nicht zurück und reisten auch nicht in ein Drittland weiter. Sie sind eher jünger und kommen insbesondere aus afrikanischen Ländern. Zusätzlich zu den aktuell etwas mehr als 600 Nothilfebeziehenden wird die Anzahl Sans-Papiers aus dem Asylbereich auf 1100 bis 2200 Personen geschätzt.

Die Studie schätzt, dass zwischen 2000 und 3700 Sans-Papiers, also rund 20 Prozent, seit mehr als zehn Jahren im Kanton Zürich leben und damit – ohne Berücksichtigung der weiteren Anforderungen – das zeitliche Kriterium für eine Härtefallregelung erfüllen würden.

Mit Bezug auf die Alterszusammensetzung wird in der Studie davon ausgegangen, dass die grosse Mehrheit im Alter zwischen 18 und 45 Jahren sein dürfte, rund 20 Prozent über 45 Jahre alt sind und maximal 10 Prozent minderjährig. Gut drei Viertel aller Sans-Papiers im Kanton Zürich sind in der Schweiz alleinstehend, haben aber oft im Herkunftsland Kinder oder abhängige Familienmitglieder, die sie unterstützen.

2.2 Lebenssituation

Die grosse Mehrheit der in der Stadt Zürich lebenden Sans-Papiers arbeitet. Dies bestätigt auch die kantonale Studie. Sie sind unter anderem hier, weil ihnen Private oder Unternehmen ausserhalb der regulären Strukturen Arbeit (u.a. Schwarzarbeit) anbieten. Das führt per se zu prekären ökonomischen Verhältnissen. Sans-Papiers werden eher selten fair und ausreichend bezahlt und sind kaum vor Ausbeutung und Abhängigkeiten geschützt. Im Gegenteil.

Sans-Papiers verhalten sich in der Regel möglichst unauffällig und bewegen sich in sehr kleinräumigen Netzwerken. Diese sind im Guten wie im Schlechten ausschlaggebend für ihre «Lebensqualität». Dies verhindert zwar oft existenzielle Nöte wie Obdachlosigkeit oder Hunger, führt aber nicht selten zu Missbrauch, Ausbeutung und Isolation sowie regelmässig zur Verletzung der Würde und Integrität.

Sans-Papiers können keine Bank- oder Postkonten eröffnen, keine Wohnung mieten, keine Haftpflicht- oder Hausratversicherung abschliessen und weder einen Führer noch einen Fahrzeugausweis beantragen. Dies schränkt sie im Alltag ein und führt zu verschiedenen Folgeproblemen. Sofern Sans-Papiers nicht über aktuell gültige Papiere eines anderen Staates verfügen, können sie darüber hinaus auch keine eingeschriebenen Briefe abholen und keine Checks einlösen. Die Gründe, dass der Zugang zu solchen als alltäglich empfundenen Dienstleistungen nicht möglich ist, liegen in gesetzlichen Regelungen und internen Anweisungen von privaten Dritten, die durch die Stadt kaum positiv beeinflusst und durch die Beratungsstellen nur bedingt «aufgefangen» werden können. Zudem können Sans-Papiers weder als Opfer noch als Zeuge einer Straftat eine Anzeige machen, ohne dass sie ein hohes Risiko eingehen, in der Folge selbst angezeigt, verhaftet und des Landes verwiesen zu werden.

Da sehr viele soziokulturelle, kulturelle oder sportliche Angebote in der Stadt Zürich öffentlich zugänglich sind (vgl. auch Kapitel 4.2) und kaum je polizeilich kontrolliert werden, haben Sans-Papiers eigentlich gute Möglichkeiten, sich am sozialen Alltag zu beteiligen. Dass sie dies oft

trotzdem nicht tun, begründet sich einerseits in einer generellen Meidung des öffentlichen Raums aus Angst vor polizeilichen Kontrollen und andererseits in fehlenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass es in Zürich Plattformen gibt, die auf kostenlose Angebote hinweisen und dass Sans-Papiers via die Beratungsstelle SPAZ eine KulturLegi beantragen und nutzen können.

Mit Ausnahme des «Colectivo sin papeles» (das eng mit der spanischsprachigen Mission verbunden ist und vor allem Frauen aus Lateinamerika verbindet), dem «Solinetz» und der «Autonomen Schule Zürich» (die beide insbesondere von abgewiesenen Asylsuchenden genutzt werden), einigen (Frei-)Kirchen und Moscheen sowie den spezialisierten Beratungs- und Anlaufstellen gibt es in Zürich kaum Strukturen oder Treffpunkte, die regelmässig von Sans-Papiers genutzt werden. Der Alltag wird vorwiegend in einem engen Kreis gelebt, in dem die städtischen Stellen kaum eine Rolle spielen. Diese werden bei sich abzeichnender Not meist erst spät und indirekt durch die Beratungsstellen beigezogen. Dies kann konkrete Einzelfälle betreffen oder wie im Frühjahr 2020 Hunderte: der Lockdown verschlechterte die prekäre Lebenssituation sehr vieler Sans-Papiers nochmals stark (vgl. Kapitel 4.3 und 4.5).

3

Das Positionspapier des Stadtrats 2018

3.1 Vorangehende städtische Aktivitäten zum Thema Sans-Papiers

Es ist davon auszugehen, dass in der Stadt Zürich schon immer Menschen lebten, deren Aufenthalt rechtlich nicht geregelt war. Dennoch trat «irreguläre» Migration zumindest in Europa erst im 20. Jahrhundert in Erscheinung, als die Nationalstaaten nach dem 1. Weltkrieg Einreisen und Aufenthalt stärker regelten. Politisch und medial relevant wurden die Debatten in der Schweiz insbesondere 2001, als zivilgesellschaftliche Strukturen mobilisierten und in den nationalen Räten verschiedene Vorstösse zur Regularisierung diskutiert (und abgelehnt) wurden. In den Folgejahren wurden die ersten nationalen Studien publiziert und auf lokaler Ebene nichtstaatliche Strukturen aufgebaut, die Sans-Papiers beraten und unterstützen.

Die veränderte Wahrnehmung und Bewertung zeigte sich auch in der Stadt Zürich. Noch 1985 hielt der Stadtrat fest, selbst die Initiative ergreifen zu wollen, wenn das zur Verfügung stehende Instrumentarium mit der Handhabung des Ausländerrechts nicht ausreiche (STRB Nr. 2762/1985). 1994 strebte der Stadtrat – vor allem mit Blick auf den Drogenhandel – an, «dem Missstand von sich illegal in Zürich aufhaltenden Personen entgegenzuwirken» (STRB Nr. 950/1994). Und 2002 betonte der Stadtrat, dass bei vielen öffentlichen Einrichtungen «keine Personen aufgrund ihres spezifischen Aufenthaltsstatus von der Nutzung ausgeschlossen werden» (STRB Nr. 516/2002) und dass «den besonderen Benachteiligungen, welchen Sans-Papiers ausgesetzt sind», Rechnung zu tragen sei (STRB Nr. 853/2002).

2005 wurde in der Stadt Zürich die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ gegründet und ein Jahr später die auf nicht krankenversicherte Patientinnen und Patienten spezialisierte Arztpraxis Meditrina. Beide Strukturen wurden bisher ohne städtische Unterstützung finanziert, stehen aber in einem regelmässigen und eingespielten Austausch mit städtischen Stellen. Es ergab sich eine Praxis der pragmatischen Zusammenarbeit, in der bei konkreten Fragestellungen konstruktive Lösungen gesucht und oftmals möglich wurden. Abgesehen des in Zürich gewährten Zugangs zur Volksschule auch für Kinder ohne geregelten Aufenthalt (vgl. Kapitel 4.4) wurde dieses informelle Vorgehen in der Regel nicht öffentlich kommuniziert.

Eine direktere politische Stellungnahme durch den Stadtrat zum Thema Sans-Papiers erfolgte erst wieder im September 2016. In der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage GR Nr. 2016/144 «Lebenssituation der Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Stadt («Sans-Papiers»), Angaben zu deren Lebensumständen und zur Wahrung ihrer Rechte» findet sich eine erste Auslegeordnung. Der Stadtrat stellte zudem in Aussicht, die Lage der in Zürich lebenden Sans-Papiers vertiefter zu überprüfen und abzuklären, wie ihnen im Rahmen des geltenden Rechts eine bessere Wahrnehmung ihrer Grundrechte ermöglicht werden kann. Die stadträtliche Integrationsdelegation setzte dazu eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein. Parallel

dazu ersuchte der Stadtrat mit Schreiben im Mai 2017 den Regierungsrat, zur Regularisierung der seit vielen Jahren im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers ein analoges Projekt wie der Kanton Genf zu realisieren. Der Regierungsrat lehnte dies ab.

Der vorläufige Bericht der eingesetzten Arbeitsgruppe vom Februar 2018 betrachtete insbesondere die Themenfelder zivilstandsrechtliche Regelungen, Gesundheitsversorgung, Sozialversicherungen, Bildung, Arbeitsmarkt, Alltagsadministration, soziale Integration, innerstädtische Zusammenarbeit, polizeiliche Kontrollen und den Zugang zu Recht und Justiz, wobei zur Abklärung der letzten zwei Themen ein Rechtsgutachten beim Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Zürich in Auftrag gegeben wurde.

Das auf den 25. Januar 2018 datierte Gutachten zum «Justizzugang von Sans-Papiers» von Kiener/Breitenbücher ist auf der Website der Integrationsförderung publiziert (www.stadt-zuerich.ch/sans-papiers). Es bestätigt den Anspruch von Sans-Papiers auf Rechtsschutz und Zugang zur Justiz, stellt aber fest, dass diese aufgrund von kantonalen und bundesrechtlichen Bestimmungen mit dem sehr hohen Risiko einer Wegweisung verbunden sind und in der Praxis nicht wahrgenommen werden. Das Recht auf Zugang zur Justiz bleibt theoretisch, was sowohl aus rechtsstaatlicher Sicht als auch unter dem Blickwinkel Opferschutz problematisch ist.

Die Arbeitsgruppe stellte eine widersprüchliche Gesamtsituation fest. Einerseits haben Sans-Papiers dank einem hohen zivilgesellschaftlichen Engagement, einer pragmatischen Arbeit der Verwaltung und der städtischen Betriebe sowie eingespielten Abläufen guten Zugang zu alltagsbezogenen Grundleistungen und geniessen Grundrechte. Andererseits erschweren oder verunmöglichen übergeordnete Gesetze oder private Zuständigkeiten die Inanspruchnahme von Dienstleistungen respektive die Durchsetzung wichtiger Grundrechte. Die grösste Lücke besteht diesbezüglich im faktisch nicht gegebenen Zugang zu Recht und Justiz.

3.2 Inhalte und Massnahmen des Positionspapiers

Im September 2018 veröffentlichte der Stadtrat das Rechtsgutachten und den Kurzbericht der Arbeitsgruppe und verabschiedete mit STRB 750/2018 gleichzeitig ein Positionspapier. Er hielt fest, dass in der Stadt Zürich auch Personen ohne einen ausländerrechtlich geregelten Aufenthalt zur Bevölkerung zählen und Rechte sowie Pflichten haben, dass langjährige Sans-Papiers unter transparenten Bedingungen regulariert und in den geregelten Arbeitsmarkt integriert werden sollen und dass Sans-Papiers ihre zentralen Grund- und Menschenrechte ungefährdet wahrnehmen können sollen. In der Verantwortung dafür stehen insbesondere Bund und Kanton.

Doch auch die Stadt Zürich übernimmt Verantwortung. Sie leistet im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Kompetenzen einen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Sans-Papiers in der Stadt Zürich. Die im Positionspapier des Stadtrats aufgeführten städtischen Massnahmen beziehen sich auf folgende Themen:

- Überprüfung und Erleichterung des Zugangs zu städtischen Leistungen
- Verbesserung und Absicherung der Gesundheitsversorgung
- Ermöglichung des Rechts auf Bildung auch vor und nach der Volksschule
- Prüfung und Anpassung der städtischen Praxis bei Identitätsfeststellungen
- Unterstützung privater Trägerschaften, die Leistungen für Sans-Papiers erbringen
- Verstärkung der internen und externen Zusammenarbeit
- Diskussion einer auf Zürich bezogenen «Urban citizenship»

Der Stadtrat zeigte sich im Rahmen seiner 2018 erfolgten Positionierung gegenüber der Idee einer Züri City-Card skeptisch, da diese einen Teil der mit ihr verbundenen Erwartungen nicht erfüllen könne. Er stellte aber ein zweites Rechtsgutachten in Aussicht. Dieses sollte klären, ob und in wie weit ein städtischer Ausweis zur Verbesserung der städtischen Praxis bei Identitätsfeststellungen einen Beitrag leisten kann. Mit der Koordination der Umsetzung der städtischen Massnahmen wurde die interdepartementale Arbeitsgruppe Sans-Papiers beauftragt. Dabei wurde berücksichtigt, dass der Gemeinderat Ende Oktober 2018 die Motion GR Nr. 2018/278 überwies, die den Stadtrat mit der Einführung eines amtlichen Ausweises bzw. einer Züri City-Card beauftragt. Die Umsetzung des Positionspapiers wurde deshalb konsequent mit den sich allenfalls durch eine City-Card bietenden Möglichkeiten verbunden.

Kapitel 4 dieses Berichts informiert über die bisherige Umsetzung der Stadt der im Positionspapier beschlossenen Massnahmen und die folgenden Kapitel zeigen die Möglichkeiten und Grenzen einer Züri City-Card.

4

Umsetzung des Positionspapiers

4.1 Vernetzende und politische Aktivitäten

Sowohl der Kanton Zürich als auch der Bund gaben kurz nach der Publikation des städtischen Positionspapiers Studien zu Sans-Papiers in Auftrag. Davon ausgehend, dass politische Anliegen erst nach Abschluss dieser Studien zielführend eingebracht werden können, verzichtete der Stadtrat bisher auf formelle Kontaktaufnahmen mit Bund und Kanton zu den für ihn im Vordergrund stehenden Anliegen. Es gelang der Stadt jedoch, diese zumindest teilweise durch die Mitwirkung in den jeweiligen Begleitgruppen einzubringen. Bei der Studie «Sans-Papiers im Kanton Zürich: Anzahl, Profile und Situation» wurde dies nach einer direkten Anfrage durch das kantonale Migrationsamt möglich (vgl. Kapitel 2).

Demgegenüber konnte eine gewisse Mitsprache bei den Vorbereitungsarbeiten für den im Dezember 2020 erwarteten Bericht des Bundesrats «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» nur durch eine gute Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Städteverband erreicht werden. Inhaltlich ging es dabei einerseits um kritische Stellungnahmen zu vorliegenden – auf zusätzliche Verschärfungen zielenden – parlamentarischen Vorstößen. Andererseits wurde angeregt, die für die Stadt Zürich wichtigen Themen wie Zugang zu Recht und Justiz oder Zugang zur postobligatorischen Bildung zu berücksichtigen.

Die Stadt Zürich pflegt zum Thema Sans-Papiers einen aktiven Dialog und Austausch mit anderen Städten sowie mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft. Kapitel 4.6 informiert über einen Teil dieser Kontakte. Von besonderer Bedeutung war diesbezüglich die Mitwirkung im europäischen Projekt «City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe C-MISE», das durch die Universität Oxford geleitet wurde. Wichtige Resultate dieser Zusammenarbeit waren unter anderem die Publikation eines Handbuchs für europäische Städte oder die Berücksichtigung der Forderung nach einem unabhängig vom Aufenthaltsstatus geltenden Zugang zur Justiz in die «European Union's Strategy for Victims of Crime for 2020–2022». Im 2020 gestarteten Folgeprojekt C-MISE 2 wirkt die Stadt Zürich in der Steuergruppe mit.

4.2 Zugang zu städtischen Leistungen

Die Umsetzung der vom Stadtrat vorgesehenen Massnahme «Prüfung und Anpassung der städtischen Praxis bei Identitätsfeststellungen» wurde im Dezember 2018 in einem Workshop mit Juristinnen und Juristen verschiedener städtischer Einrichtungen diskutiert. Dabei zeigte sich, dass die Feststellung der entsprechenden Sachverhalte sinnvollerweise im Rahmen der Massnahme «Überprüfung und Erleichterung des Zugangs zu städtischen Leistungen» erfolgt. Der Stab der Stadtpräsidentin führte in der Folge bei den Departementen eine Umfrage durch.

Erfasst wurden gegen 200 Angebote und Leistungen. Diese lassen sich in vier Kategorien eines unterschiedlich guten Zugangs von Sans-Papiers zu städtischen Angeboten und Leistungen unterteilen. Dabei ist vor allem massgeblich, ob und welche Angaben zur Person verlangt und falls ja, wie streng diese überprüft werden. Sofern amtliche Dokumente zur Überprüfung verlangt werden, kann dies beispielsweise via Pass, Identitätskarte, Ausländerausweis, Fahrausweis oder über das Einwohnerregister erfolgen.

1. Vollständig gegebener Zugang: In den Angeboten und Leistungen, die durch die Departemente in der Umfrage **nicht** gemeldet wurden, werden i.d.R. keine Daten zu Namen, Wohnort oder Aufenthaltsstatus erfasst. Es finden keine Überprüfungen statt.

Beispiele dafür sind soziokulturelle und kulturelle Angebote, einfache Auskünfte und Kurzberatungen, die Nutzung des öffentlichen Raums sowie der teilweise kostenpflichtigen Sportanlagen oder der Zugang zu städtischen Informationen (inkl. Newsletter).

2. Gut gegebener Zugang: Bei verschiedenen städtischen Angeboten und Leistungen werden personenbezogene Angaben zwar erfasst, aber nicht anhand amtlicher Dokumente überprüft. Falls eine Überprüfung stattfindet, reicht z.B. die Angabe einer Rechnungsadresse.

Beispiele dafür sind anmeldepflichtige Veranstaltungen, Kurse und Partizipationsgefässe, verschiedene städtische Beratungs- und Bildungsangebote, gewisse Leistungen im Gesundheitsbereich sowie Raummieten oder Tagesbewilligungen für Parkplätze.

3. Möglicher Zugang: Bei einigen Angeboten und Leistungen, bei denen Name und Wohnort amtlich überprüft werden, werden diese Überprüfungen nicht durch übergeordnetes Recht verlangt. In diesen Fällen hat die Stadt in der Regel ausreichend Spielraum, den Zugang für Sans-Papiers zu ermöglichen.

Beispiele dafür sind der Zugang zu Kindertagesstätten, Horten oder Prämienverbilligungen, gewisse städtische Leistungen in den Bereichen Gesundheit und Alter sowie der Zugang zu städtischen Stipendien oder Notunterkünften. Mitzudenken in dieser Kategorie ist, dass auch Routineabfragen der Verwaltung im Einwohnerregister zum Ausschluss von Sans-Papiers führen können.

4. Kein Zugang: Muss der ausländerrechtliche Status bei Angeboten und Leistungen aufgrund des übergeordneten Rechts überprüft werden, hat die Stadt in der Regel keinen Spielraum, den Zugang für Sans-Papiers zu ermöglichen.

Beispiele dafür sind die Anmeldung in der Stadt, Eheschliessungen, Wohnungsvermietungen, der Bezug von Sozialhilfe oder der Zugang zu Leistungen, die eine Arbeitsbewilligung voraussetzen. Dazu zählen auch Lehrstellen, gemeinnützige Arbeitsplätze und sogar ehrenamtliche Tätigkeiten.

Unter Vorbehalt der im öffentlichen Raum faktisch jederzeit möglichen Polizeikontrollen lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Zugang zu den in den Kategorien 1 und 2 aufgeführten Angeboten und Leistungen für in Zürich lebende Sans-Papiers einfach und ohne das Risiko ausländerrechtlicher Konsequenzen möglich ist. Demgegenüber hat die Stadt keine Möglichkeiten, ihnen den Zugang zu den Leistungen der Kategorie 4 zu gewähren. Deshalb sind insbesondere die Spielräume von Bedeutung, die die Stadt Zürich bei den Angeboten und Leistungen der Kategorie 3 hat. Der Zugang in diesem Bereich setzt einerseits entsprechende Entscheide der zuständigen Stellen voraus. Andererseits müssen die erforderlichen Angaben «alternativ» kontrolliert werden können.

Die vertiefte Überprüfung der städtischen Leistungen in der Kategorie 3 zeigte, dass sie teilweise seit einigen Jahren auch für Sans-Papiers gut zugänglich sind. So hat sich unter anderem beim Zugang zu subventionierten Krippen- oder Hortplätzen, beim Zugang zu Verbilligungen der Krankenkassenprämien oder der Inanspruchnahme eines Pflegeplatzes oder einer stationären Behandlung im Stadtspital seit einigen Jahren eine sich bewährende Praxis eingespielt. Im Rahmen der Überprüfung wurden jedoch auch Lücken erkannt, dies beispielsweise beim Zugang zu Notunterkünften oder städtischen Stipendien. Zurzeit wird geprüft, wie diese Lücken zukünftig geschlossen werden können. Dabei werden auch nicht-städtische Alternativangebote berücksichtigt, die durch Sans-Papiers genutzt werden können.

Der Stadtrat geht davon aus, dass der Zugang zu diesen Leistungen durch eine allfällige Züri City-Card etwas erleichtert werden könnte, diese aber keine Voraussetzung ist. Kaum direkte Auswirkungen hätte die Züri City-Card hingegen auf die Leistungen in den Kategorien 1 und 2, da der Zugang zu diesen ohnehin gegeben ist. Ausserdem könnte auch eine Züri City-Card aufgrund des übergeordneten Rechts keinen Zugang zu den Leistungen der Kategorie 4 ermöglichen. Insgesamt stellt der Stadtrat fest, dass die städtischen Angebote und Leistungen zurzeit, wo rechtlich immer möglich, der ganzen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Er ist aber bereit, sich allenfalls neu zeigende Lücken zu überprüfen und bei Bedarf zu schliessen.

4.3 Gesundheitsversorgung

Die am 27. Juni 2018 überwiesene dringliche Motion GR Nr. 2017/376 beauftragte den Stadtrat mit der Vorlage eines Pilotprojekts, das nach dem Vorbild des Genfer Modells CAMSCO die medizinische Versorgung von Menschen ohne Zugang zum Gesundheitswesen sichert. Damit gemeint waren insbesondere Sans-Papiers. Mit STRB Nr. 1015/2020 am der Stadtrat diesem Auftrag nach. Er beantragt dem Gemeinderat für die Umsetzung eines dreijährigen Pilotprojekts etwas mehr als 4,5 Millionen Franken. Verbindliche Grundlage des Projekts bildet die Weisungsbeilage «Menschen ohne Krankenversicherung in der Stadt Zürich – Konzept für eine gesicherte medizinische Versorgung für Sans-Papiers und nicht krankenversicherte Personen».

Der Stadtrat stellte fest, dass nicht krankenversicherten Personen und Sans-Papiers in der Stadt Zürich ein mit dem Kanton Genf vergleichbares Angebot zur Verfügung steht. Dieses wird durch eine gut eingespielte Arbeitsteilung der vom SRK des Kantons Zürich getragenen Arztpraxis Meditrina, der Beratungsstelle SPAZ, den Medizinisch-Sozialen Ambulatorien des stadtärztlichen Diensts, den Städtischen Gesundheitsdiensten (SGD) sowie dem Stadt- und dem Universitätsspital gewährt, ist jedoch teilweise strukturell schwach und insbesondere finanziell nicht ausreichend abgesichert.

Aus dem erkannten Handlungsbedarf wurden Massnahmen abgeleitet, die ausschliesslich im Einfluss- und Verantwortungsbereich der Stadt liegen. Deren Umsetzung soll evaluiert und nach Abschluss der Pilotphase auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse in den Regelbetrieb überführt werden. Die Massnahmen umfassen drei Stossrichtungen:

– **Strukturelle Stabilisierung:** Das Stadtspital Waid und Triemli wird Behandlungsspital für nicht krankenversicherte Personen mit Lebensmittelpunkt in der Stadt Zürich. Dabei soll, wenn immer möglich, sowohl für ambulante wie für stationäre Behandlungen eine Krankenversicherung abgeschlossen werden. Für das Controlling der Kosten sowie zur Abklärung der möglichen finanziellen Eigenbeteiligung der Patientinnen und Patienten werden bei den SGD befristete Stellenwerte geschaffen.

– **Finanzierung der medizinischen Behandlungen:**

Wie bisher sollen der Abschluss von Krankenversicherungen durch die SPAZ unterstützt und Gesuche um Prämienverbilligungen durch die SGD geprüft bzw. ab 2021 an die neu zuständige Sozialversicherungsanstalt weitergeleitet werden. Sofern der Abschluss einer Krankenversicherung nicht ausreichend Sinn ergibt oder damit nicht alle Kosten abdeckt sind, werden die Kosten von den SGD übernommen. Die entsprechende Zahlstelle wurde aufgrund von Covid-19 bereits im Frühling 2020 eingerichtet. Die auf Sans-Papiers spezialisierte und über ein breites Netzwerk verfügende Arztpraxis Meditrina wird ab 2021 über eine Leistungsvereinbarung durch die Stadt Zürich finanziert.

– **Informationen zu den medizinischen Angeboten:**

Sans-Papiers bzw. andere in der Stadt wohnende nicht krankenversicherte Personen sollen noch besser als bisher über die bestehenden Möglichkeiten der medizinischen Versorgung informiert werden. Zudem sollen an periodischen Treffen aller Stakeholder unter der Federführung der SGD allfällige Schwierigkeiten identifiziert und bearbeitet werden.

4.4 Recht auf Bildung

Aufgrund von Beratungen der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK informierten die Erziehungsdirektion und die Polizeidirektion des Kantons Zürich im März 1991 die Gemeinden, dass Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung in die Schule aufgenommen werden und die Eltern darüber zu informieren sind, dass damit keine offizielle Anerkennung des Aufenthalts vorgenommen werde. Diese vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs in Jugoslawien erfolgte Klarstellung wurde in der Stadt Zürich umgesetzt (vgl. STRB Nr. 3396/1991), wobei in Zweifelsfällen in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung und der UNO-Konvention über die Rechte der Kinder im Interesse der Kinder entschieden wurde (vgl. STRB Nr. 516/2002). Generell ergab sich eine eingespielte Praxis, die den Besuch der Volksschule von Kindern ohne geregelten Aufenthalt garantiert. Dieser Praxis vertrauen in der Stadt Zürich sowohl die Eltern als auch die Beratungsstellen.

Das Recht auf Bildung für die Kinder im Vorschulalter wird wie in Kapitel 4.2 festgehalten in der Stadt Zürich dadurch ermöglicht, dass der Zugang zu subventionierten Plätzen in den Kindertagestätten auch für Kinder von Sans-Papiers gegeben ist. Nicht gut genug sieht es demgegenüber nach wie vor in der nicht-schulischen postobligatorischen Bildung aus. Sie setzt eine Arbeitsbewilligung voraus, wozu die Stadt keine Handlungskompetenzen hat. Möglich war es der Stadt aber, in den Stellungnahmen zum Bericht des Bundesrats (vgl. Kapitel 4.1) gemeinsam mit dem SSV darauf hinzuweisen, dass die aktuellen Möglichkeiten zu Härtefallregelungen die damit verbundenen Ziele nicht erreichen.

4.5 Unterstützung privater Trägerschaften

Die beiden wichtigsten zivilgesellschaftlich getragenen Strukturen für die im Raum Zürich lebenden Sans-Papiers sind die bisher über das Schweizerische Rote Kreuz finanzierte Arztpraxis Meditrina und die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ, die als Verein organisiert und durch Spenden finanziert ist. Mit beiden führte die Stadt Gespräche im Hinblick auf eine allfällige Mitfinanzierung, die den Betrieb auch zukünftig absichert. Die sich daraus ergebenden städtischen Unterstützungen sind noch nicht gleich weit fortgeschritten.

Während die durch den Stadtrat vorgesehene städtische Finanzierung von Meditrina – vorbehaltlich der Zustimmung des Gemeinderats – ab dem Jahr 2021 voraussichtlich geregelt werden kann (vgl. Kapitel 4.3), zeigte sich der Vorstand der Beratungsstelle SPAZ vorerst zurückhaltend und darüber besorgt, dass eine städtische Finanzierung zusätzlicher Beratungsaufgaben die strukturelle Unabhängigkeit gefährden könnte. Er bevorzugte wie bisher punktuelle oder projektbezogene Unterstützungen. Eine solche Zusammenarbeit ergab sich in der Folge der Coronakrise. Die Stadt stellte einerseits Mittel zur Verfügung, die es der SPAZ in Ergänzung zu den erhaltenen Spenden ermöglichten, dringend nötige Nothilfe für Sans-Papiers zu leisten. Andererseits wurden Gespräche darüber aufgenommen, ob und wie die Stadt den Verein SPAZ dabei unterstützen kann, den grossen administrativen und organisatorischen Mehraufwand zu bewältigen.

4.6 Interne und externe Zusammenarbeit

Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der durch die stadträtliche Integrationsdelegation eingesetzten Arbeitsgruppe Sans-Papiers hat sich für die Koordination und Ausführung der Umsetzungsarbeiten zum Positionspapier bewährt. Abgesehen vom gezielten Beizug anderer städtischer Stellen ergab sich kein Bedarf für eine breitere Abstützung. Auch die externe Zusammenarbeit wurde zurückhaltend gestaltet. Dies insbesondere aufgrund des laufenden politischen Prozesses zu einer allfälligen Züri City-Card. Ausserhalb der in Kapitel 4.1 aufgeführten Mitwirkungen in den kantonalen und nationalen Begleitgruppen sowie im Projekt C-MISE standen deshalb bei vielen der durch die Arbeitsgruppe wahrgenommenen Kontakte und Austauschgefässe auch Fragestellungen rund um eine City-Card im Vordergrund.

Austausch dazu ergab sich unter anderem mit der Stadt Bern, in der die Schaffung einer City-Card Teil der exekutiven Legislaturplanung bildet, mit der Stadt New York, deren Konzept einer Sanctuary City und deren Einführung einer City-Card genauer abgeklärt wurde oder mit der englischen Stadt Sheffield, die sich als erste europäische Stadt als City of Sanctuary bezeichnete. Dazu kamen verschiedene Kontakte mit der Wissenschaft, in der Regel auf das Thema Justizzugang fokussierte Beiträge an Tagungen und insbesondere ein Arbeitstreffen mit Vertretungen des Vereins Züri City-Card, die ihre Anliegen und Vorschläge direkt einbringen konnten.

4.7 Weitere Umsetzungsarbeiten

Das durch den Stadtrat mit dem Positionspapier in Aussicht gestellte zweite Rechtsgutachten wurde erneut beim Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Zürich in Auftrag gegeben. Die Fragestellungen wurden durch den Rechtsdienst des Präsidialdepartements, die Arbeitsgruppe sowie durch den Austausch mit Juristinnen und Juristen verschiedener Departemente vorbereitet. Sie fokussierten auf die rechtlichen Voraussetzungen zur Einführung einer allfälligen Züri City-Card (vgl. Kapitel 5).

Gemeinsam mit der Schweizer Vertretung der International Organisation for Migration IOM wurde ein mögliches Projekt der Stadt Zürich geprüft, das auf freiwilliger Basis vulnerablen Sans-Papiers die Rückkehr in ihr Heimatland ermöglicht bzw. erleichtert. Analog zu bewährten Vorgehensweisen im Flüchtlingsbereich würde das Projekt neben der Rückkehrberatung je nach Bedarf auch eine Starthilfe, Projektgelder und eine medizinische Nachversorgung beinhalten. Die Vorarbeiten zum Projekt wurden aufgrund der seit Frühling 2020 eingeschränkten internationalen Mobilität sistiert und sollen zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden.

5

**Rechtsgutachten
zu einer
Züri City-Card**

5.1 Fragestellungen

Weltweit stellen viele Gemeinden und Städte ihren Einwohnerinnen und Einwohnern in Form einer Karte eine Art Ausweis zur Verfügung. Diese Karten unterscheiden sich in Ausgestaltung, Funktion und Fälschungssicherheit, gelten aber in der Schweiz nicht als amtliche Dokumente. Sie bestätigen in der Schweiz weder Identität noch Wohnsitz auf kommunaler Ebene und können auch nicht für Personen ausgestellt werden, deren Aufenthalt rechtlich nicht geregelt ist. In anderen Ländern gibt es jedoch Städte, die der ganzen Wohnbevölkerung amtliche Ausweise ausstellen. Die bekanntesten finden sich in den USA und in Spanien.

Die vom Gemeinderat überwiesene Motion GR Nr. 2018/278 beauftragt den Stadtrat mit der Einführung eines Stadtausweises. Die Züri City-Card soll nach dem Vorbild New York «allen Einwohner*innen und Einwohnern ungeachtet von Herkunft und Aufenthaltsstatus ausgestellt werden und gegenüber Behörden (insbesondere der Polizei) und Privaten als Identitätsnachweis dienen». Ob ein im Sinne der Motion amtlicher Stadtausweis mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, blieb im Rechtsgutachten «Justizzugang von Sans-Papiers» (vgl. Kapitel 3.1) offen. Deshalb wurde der Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Zürich mit einem zweiten Gutachten beauftragt.

Der Auftrag an das Rechtsgutachten umfasste vier Fragenkomplexe:

- **Identitätskarte (Züri City-Card):** Ist die Stadt Zürich berechtigt, einen amtlichen Ausweis zu schaffen und an Sans-Papiers abzugeben, der Identität und Wohnsitz bestätigt? Welche Angaben sind dafür nötig und auf welche kann verzichtet werden? Auf welcher Normstufe müsste die Einführung geregelt werden? Welche städtische Stelle wäre für eine Ausstellung einer Züri City-Card sinnvollerweise zuständig? Könnte die Ausstellung an Private ausgelagert werden?
- **Verknüpfung von Einwohnermelderecht und Ausländerrecht:** Ist ein ausländerrechtlicher Aufenthaltsstatus eine zwingende Voraussetzung für die einwohnerrechtliche Anmeldung? Falls nein, muss der ausländerrechtliche Status zwingend geprüft und gemeldet werden oder besteht Ermessensspielraum? Würde eine Kompetenzdelegation vom Kanton an die Stadt Zürich betreffend Erteilung der ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung die Einführung einer Züri City-Card vereinfachen?

- **Polizeiliche Personenkontrolle:** Begründet die Züri City-Card einen Anfangsverdacht auf rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz? Welche Anforderungen müssten erfüllt sein, damit sie keinen Anfangsverdacht begründet? Reicht die Züri City-Card zur Überprüfung der Identität bei einer Kontrolle durch die Stadt- oder Kantonspolizei? Machen sich Polizistinnen und Polizisten bei einer Akzeptanz der Züri City-Card strafbar?
- **Justizzugang bei der Polizei:** Könnte die in den Niederlanden praktizierte Möglichkeit zu einer geschützten Anzeige («Free in- und Free out-Praxis») in der Stadt Zürich im Sinne einer Rechtsgüterabwägung zwischen der Durchsetzung des Ausländerrechts und dem Opferchutz umgesetzt werden? Falls ja, welche Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen wären nötig?

Das von Prof. Dr. iur. Regina Kiener und Rechtsanwältin Danielle Breitenbücher am 23. Februar 2020 erstellte Rechtsgutachten «Einführung einer Züri City Card (ZCC)» beantwortet die ersten drei Fragenkomplexe. Die Begutachtung des vierten Fragenkomplexes folgte vereinbarungsgemäss am 18. Mai 2020 und wurde vom Doktoranden Roman Schuppli mitverfasst. Beide Teile des Gutachtens sind auf der Website der Integrationsförderung aufgeschaltet.

Aufgrund der Komplexität der Thematik ist das Gutachten nach einer Struktur der Gutachterinnen aufgebaut. Es schliesst mit einer synthetisierenden Zusammenfassung und der kurzen Beantwortung der gestellten Fragen. In Kapitel 5.2 sind nur die Ergebnisse des Gutachtens berücksichtigt, die im Hinblick auf die Umsetzung der Motion besonders bedeutsam sind.

5.2 Ausgewählte Ergebnisse und Feststellungen

Vereinbarkeit einer Züri City-Card mit übergeordnetem Recht

Die Ausstellung einer Zürich City-Card (ZCC) an alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner, die Identität («Ich bin ich») und Wohnsitz («Ich wohne in der Stadt Zürich») amtlich bestätigt, ohne gleichzeitig den Aufenthaltsstatus offenzulegen, ist mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht vereinbar. Weder das Ausweisrecht noch das Personenregisterrecht noch das Ausländerrecht stehen diesem Vorhaben entgegen.

Die ZCC verfolgt keine ausländerrechtlichen Ziele, sondern will die Wahrnehmung von Rechten gewährleisten, die auch Sans-Papiers zustehen. Sie hat keinen Einfluss auf den Aufenthaltsstatus und kann an Sans-Papiers ausgestellt werden. Es besteht jedoch ein engmaschiges Netz von bundesrechtlichen und kantonrechtlichen Vorschriften, in das sich die Ausstellung einer ZCC und deren Handhabung in der Praxis einpassen muss. Es müssen verschiedene rechtliche Voraussetzungen gegeben sein, damit die Nutzung der ZCC zulässig und auch wirksam ist.

Rechtliche Voraussetzungen für eine wirksame Nutzung der Züri City-Card

Die ZCC kann ihr Ziel zur Verbesserung der Situation von Sans-Papiers nur erreichen, wenn die Inhaberinnen und Inhaber darauf vertrauen können, dass Behörden oder Private zur Identifikation einzig auf die ZCC abstellt und der Aufenthaltsstatus deshalb nicht offengelegt wird. Es muss voraussehbar sein, in welchen Situationen die ZCC von Behörden und Privaten akzeptiert werden darf oder sogar muss.

Die Nutzung der ZCC durch Sans-Papiers ist in der Praxis eingeschränkt auf Identifikationen durch Behörden oder Private, die zur Akzeptanz der ZCC gesetzlich verpflichtet sind oder sich verbindlich dazu bekennen **und** die keiner rechtlichen Pflicht unterliegen, den Aufenthaltsstatus zu erheben, die Identität mit anderen Dokumenten festzustellen oder Personendaten an Dritte weiterzugeben.

Die Stadt Zürich kann nur Behörden und Verwaltungseinheiten der Stadt selbst verpflichten, die ZCC als Nachweis von Identität und Wohnsitz zu akzeptieren. Sie kann sich zudem dafür einsetzen, dass auf dem Stadtgebiet tätige öffentliche Unternehmen und Private freiwillig die ZCC akzeptieren und dies gegen aussen klar kommunizieren.

Die Einführung einer ZCC bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die Grundzüge der nötigen Regelungen sind in einer Verordnung des Gemeinderats zu regeln. Dazu gehören insbesondere die Pflicht zur Anerkennung der ZCC durch städtische Behörden und Verwaltungseinheiten, die Zuständigkeit für die Ausstellung und die Regelung der Datenschutz- und Geheimhaltungspflichten. Die Details können in einem Reglement des Stadtrats festgelegt werden.

Ausstellende Behörde einer Züri City-Card

Eine mit der Ausstellung einer ZCC betraute Verwaltungseinheit muss die Identität und den Wohnsitz der Trägerinnen und Träger prüfen. Sie wird sich dabei auf verschiedene bereits vorhandene Datenquellen stützen. Auch wenn sie nicht nach dem Aufenthaltsstatus fragt, besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass aus dem Abgleich der Daten auf einen allfälligen rechtswidrigen Aufenthalt geschlossen werden kann.

Die ZCC kann nur von einer Verwaltungseinheit ausgestellt werden, die keiner ausländerrechtlichen Meldepflicht untersteht. Die Mitarbeitenden dürfen weder einer Pflicht zur Erhebung des Aufenthaltsstatus noch zur Bekanntgabe von Personendaten – insbesondere des Aufenthaltsstatus – an Dritte unterliegen. Aufgrund der bestehenden strafrechtlichen Anzeigepflichten ist von Bedeutung, dass die für die Ausstellung der ZCC an Sans-Papiers verantwortlichen Personen durch diese Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis begründen.

Im Ergebnis hält das Gutachten fest, dass die Ausstellung einer ZCC in erster Linie einer organisatorisch und personell abgegrenzten Verwaltungseinheit (Dienstabteilung) übertragen werden sollte, die ausschliesslich diese Aufgabe wahrnimmt. In zweiter Linie wäre eine Verwaltungseinheit einzusetzen, deren bestehende Tätigkeiten möglichst keine Berührungspunkte zu ausländerrechtlichen Aufgaben bieten und keinerlei Verpflichtungen zur Bekanntgabe von Personendaten auslösen. In jedem Fall sollte die ausstellende Behörde gesetzlich einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstellt werden, die sie verpflichtet die zu bearbeitenden Daten geheim zu halten.

Nutzung der Züri City-Card bei polizeilichen Kontrollen

Sofern die ZCC die nötigen Angaben enthält, kann sie zur Identitätsfeststellung durch die Stadt- oder Kantonspolizei genügen. Allerdings kann die Oberstaatsanwaltschaft ihre entsprechenden Weisungen grundsätzlich jederzeit anpassen. Ausserdem kann die Stadt nicht verlangen, dass die auf ihrem Gebiet tätige Kantonspolizei die ZCC als Identifikationsausweis akzeptiert. Zudem ist zu beachten, dass je nach Situation die Identitätsfeststellung im Rahmen einer polizeilichen Aufgabe durchgeführt werden muss, für die eine ausländerrechtliche Kontrolle notwendig ist.

Das Vorweisen einer ZCC begründet – für sich allein genommen – keinen Anfangsverdacht auf einen rechtswidrigen Aufenthalt. Hat die Polizei jedoch andere Anhaltspunkte für einen Verdacht auf Begehung eines ausländischen Delikts, muss sie diesen nachgehen und weitere Abklärungen vornehmen. Andernfalls macht sich die kontrollierende Polizistin oder der kontrollierende Polizist der Begünstigung strafbar. Je mehr die ZCC unter der Stadtbevölkerung verbreitet ist und aktiv genutzt wird, desto weniger wahrscheinlich sind entsprechende Verdachtsmomente. Die mit der Einführung einer ZCC angestrebten Ziele bedingen deshalb entsprechende Anstrengungen der Stadt Zürich.

Inhalt und Ausgestaltung einer Züri City-Card

Für den Nachweis der Identität und des Wohnorts muss die ZCC folgende Angaben enthalten: Ausstellende Behörde (Stadt Zürich, evtl. mit Wappen), Ausweisart (ZCC), Dokumentnummer, Ausstellungsdatum, Ablaufdatum, Gesichtsbild, Name/n, Vorname/n, Geburtsdatum, Geschlecht (evtl. mit mehr Möglichkeiten als w/m), Unterschrift. Nicht erforderlich sind Aufenthaltsstatus und Heimatort.

Je nach Verwendungsart könnten weitere Merkmale aufgeführt werden wie Körpergrösse, Staatszugehörigkeit, Stadtquartier, Wohnadresse, Notfallkontakte etc. Sie sind nicht notwendig und jeweils mit gewissen Vor- und Nachteilen verbunden, die es abzuwägen gilt.

Die Ausstattung der ZCC mit maschinenlesbarer Schrift oder einem Datenchip wäre mit höheren Kosten verbunden und könnte bei einem Teil der Bevölkerung aus datenschutzrechtlichen Gründen auf Widerstand stossen. Zudem stellt sich die Frage, bei welchen Stellen diese Daten eingelesen werden könnten. Deshalb dürften das übliche Kartenformat und eine Inhaltsangabe in Normalschrift für die ZCC genügen, eine Formatierung in maschinenlesbarer Schrift oder eine Ergänzung mit einem Datenchip ist gemäss Gutachten nicht erforderlich.

Weitere Feststellungen und Hinweise

Die Übertragung der Ausstellung einer ZCC an Private ist rechtlich möglich und bleibt weitgehend einem politischen Entscheid überlassen. Eine von der Stadt mit der Ausstellung einer ZCC beauftragte private Institution würde aber den gleichen Melde- und Anzeigepflichten unterstehen wie eine städtische Stelle. Deshalb ist es fraglich, ob eine Übertragung an Private auch sachgerecht ist. Das Gutachten rät von einer Übertragung an Private ab.

Bei der Konzipierung einer ZCC eröffnen sich Spannungsfelder zwischen einer möglichst niederschweligen Verbreitung einerseits und qualitativ hohen Anforderungen und breiten Anwendungszwecken andererseits. Eine einfach gehaltene ZCC mit einer langen Gültigkeitsdauer könnte tendenziell unkompliziert und kostengünstig ausgestellt werden. Eine ZCC mit hoher Fälschungssicherheit und breiten Anwendungsmöglichkeiten hingegen ist in der Herstellung und Ausstellung deutlich aufwändiger und kostenintensiver. Bei einer Karte mit Datenchip müssten auch die akzeptierenden Stellen mit entsprechenden Kontrollgeräten ausgerüstet werden. Ausserdem stellen sich Fragen des Datenschutzes.

Im Hinblick auf den Fragekomplex 4 «Justizzugang bei der Polizei» hält das Gutachten in Weiterführung des ersten Gutachtens zum Zugang zur Justiz (vgl. Hinweis in Kapitel 3.1) fest, dass die in den Niederlanden praktizierte «Free in, free out»-Praxis in der Stadt Zürich so nicht umgesetzt werden kann. Sans-Papiers können bei der Erstattung einer Strafanzeige und bei der Teilnahme an einem nachfolgenden Strafverfahren aufgrund des übergeordneten Rechts nicht so geschützt werden, dass eine Meldung an die Migrationsbehörden – und als mögliche Folge davon die Wegweisung aus der Schweiz – in jedem Fall verhindert werden kann. Für einen rechtssicheren Schutz von Sans-Papiers im Strafverfahren müssten Rechtsgrundlagen auf Bundesebene angepasst werden. Ein gewisser Schutz könnte mit dem Erlass von kantonalen Weisungen und Richtlinien sowie einer Sensibilisierung der Behörden erreicht werden. Die Handlungsmöglichkeiten der Stadt sind beschränkt.

6

Einführung einer Züri City-Card

6.1 Einschätzung der Ausgangslage: Fazit

Der Stadtrat nimmt das Rechtsgutachten «Einführung einer Züri City Card» zur Kenntnis. Das Gutachten stellt trotz noch vertieft zu prüfenden Fragen eine fundierte Ausgangslage und Grundlage für die politische Diskussion und Entscheidungsfindung dar.

In erster Linie stellt der Stadtrat fest, dass die Stadt Zürich im Rahmen des übergeordneten Rechts eine Züri City-Card einführen kann, die die Identität und den Wohnsitz ihrer Einwohnerinnen und Einwohnern amtlich bestätigt. Weiter stellt er fest, dass eine Züri City-Card auch den in der Stadt wohnenden Sans-Papiers zugänglich gemacht werden kann.

Für Sans-Papiers wird allerdings der direkte Nutzen beschränkt bleiben. Die Züri City-Card ändert – wie das Gutachten ausführt – nichts an deren Rechtsstellung und kann die mit der Motion GR Nr. 2018/278 verbundenen Erwartungen nur bedingt erfüllen. Insbesondere verhindert sie nicht, dass bei Polizeikontrollen je nach Sachlage der Aufenthaltsstatus abgeklärt werden muss. Ferner wird der für Sans-Papiers bereits gut ausgebaute Zugang zu städtischen Angeboten und Leistungen mit der Züri City-Card kaum verbessert (vgl. Kapitel 4.2). Auch ist offen, ob ein solcher Stadtausweis von Privaten akzeptiert würde.

Damit Sans-Papiers ihre zentralen Grund- und Menschenrechte ungefährdet wahrnehmen können, braucht es mehr als die Züri City-Card. In der Verantwortung stehen dabei insbesondere Bund und Kanton. Der Stadtrat hält deshalb an seinen im Positionspapier (vgl. Kapitel 3.2) gestellten Forderungen fest: Einerseits sind im Rahmen der Möglichkeiten entsprechende Verbesserungen zu prüfen und umzusetzen und andererseits sollen Bundes- und Regierungsrat das Notwendige einleiten, um die seit mehreren Jahren hier lebenden Sans-Papiers unter transparenten Bedingungen zu regularisieren und in den geregelten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Für eine erfolgreiche Züri City-Card ist entscheidend, dass sie in der Gesamtbevölkerung weit verbreitet ist. Besitz und Nutzung müssen daher für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich attraktiv sein und einen Mehrwert bringen. Dieser kann finanzielle Aspekte beinhalten, soll sich für den Stadtrat aber auch aus anderen Nutzungsmöglichkeiten ergeben, die bei der Konzipierung des Stadtausweises berücksichtigt werden.

Der Stadtrat verbindet die Züri City-Card nicht nur mit der amtlichen Bestätigung von Identität und Wohnsitz, sondern insbesondere mit dem Potenzial, das sie zusätzlich beinhaltet. Dabei im Vordergrund stehen der sichtbare

Ausdruck einer vielfältigen und solidarischen Stadt, der vereinfachte Zugang zu Angeboten und Partizipationsgefässen sowie die Schaffung einer Plattform, auf der städtische und soweit möglich auch private Dienstleistungen aufgeschaltet werden können. Damit dies machbar wird, steht für den Stadtrat im Unterschied zu der im Rechtsgutachten priorisierten «einfachen» Karte ein Stadtausweis im Vordergrund, der Daten digital speichern kann, der mehrere bisherige Karten ersetzen kann, der Schnittstellen bietet und der mit der städtischen Online-Dienstleistung «Mein Konto» verknüpft und eventuell auch als App genutzt werden kann.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass für die Einführung eines in dieser Richtung konzipierten pionierhaften Stadtausweises umfangreiche rechtliche, technische und organisatorische Abklärungen erforderlich sind. Es braucht Vorbereitungsarbeiten, die mit hohen Kosten verbunden sein werden. Ebenso ist nach der Einführung mit erheblichen wiederkehrenden Personal- und Sachkosten für die Herausgabe und Bewirtschaftung der Züri City-Card zu rechnen. Dazu kommen die Ausgaben für die direkten und indirekten finanziellen Vergünstigungen, die die Nutzung der Karte für die Bevölkerung attraktiv machen sollen.

Noch offen ist zurzeit für den Stadtrat, ob die durch das Rechtsgutachten vorgeschlagene Schaffung einer spezialisierten Dienstabteilung die bestmögliche Struktur zur Ausstellung der Züri City-Card ist. Er könnte sich beispielsweise vorstellen, dass diese Aufgabe effizienter und rechtlich besser abgesichert durch zwei Stellen wahrgenommen würde: Das Bevölkerungsamt wäre für die gemeldete Bevölkerung zuständig und eine neu zu schaffende, analog dem Stadtrichteramt nicht der direkten Aufsicht des Stadtrats unterstellte Stelle für die Sans-Papiers sowie für das Führen der nötigen Datenbank.

Für den Stadtrat zurzeit ebenfalls noch offen ist, ob im Laufe der Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten am Begriff «Züri City-Card» festgehalten werden soll. Gründe für ein anderes Label könnten sich einerseits aus der Vorgeschichte ergeben (eine City-Card wird in der Bevölkerung stark mit dem «Schutz» bei Polizeikontrollen in Verbindung gebracht) und andererseits aus der noch zu erarbeitenden Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Kapitel 6.3).

6.2 Die Züri City-Card

Der Stadtrat möchte die Stadt Zürich als solidarische, vielfältige und weltoffene Stadt positionieren und sichtbar machen. Alle Einwohnerinnen und Einwohner sollen sich hier zuhause fühlen und das soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Interessen mitgestalten. Sie sollen unabhängig ihrer individuellen Voraussetzungen von den städtischen Dienstleistungen und Angeboten profitieren.

Diese Zielsetzungen verbindet der Stadtrat unter einem Dach, das provisorisch als «Urban Citizenship» bezeichnet werden kann. Ein solches Verständnis einer aktiven Stadtgesellschaft gilt es ausgehend von den vielen in Zürich bereits vorhandenen Aktivitäten und Massnahmen zu bündeln und unter Einbezug verschiedener Bevölkerungskreise begrifflich zu schärfen, laufend weiter zu entwickeln und zu stärken.

Die Einführung der vom Stadtrat vorgesehenen Züri City-Card ist Teil dieses Prozesses. Denn sie soll nicht nur ein Stadtausweis sein, der der Wohnbevölkerung Identität und Wohnsitz bestätigt, sondern darüber hinaus dazu beitragen, das Zusammenleben in der Stadt und die Identifikation der Bevölkerung mit der Stadt zu stärken. Die Züri City-Card soll den in Zürich lebenden Menschen vereinfachten und teilweise vergünstigten Zugang zu Informationen, Dienstleistungen, Mitwirkungsmöglichkeiten und kulturellen Angeboten verschaffen. Sie soll, soweit möglich, andere Ausweiskarten ersetzen, als Schnittstelle verschiedene Nutzungsmöglichkeiten zusammenführen und nicht zuletzt so konzipiert sein, dass auch Zürcherinnen und Zürcher ohne einen geregelten Aufenthaltsstatus von ihr profitieren können.

6.3 Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten

Die Einführung der Züri City-Card muss gut vorbereitet werden. Es müssen verschiedene rechtliche und technische Fragen geklärt werden. Es braucht politische Entscheide zur Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen. Die für die Herstellung und Ausstellung des Stadtausweises nötigen organisatorischen und technischen Strukturen müssen aufgebaut und die mit der Nutzung verbundenen Vorteile und Vergünstigungen festgelegt werden. Und es braucht die Einleitung von Massnahmen, die die Züri City-Card in der Bevölkerung und bei akzeptierenden Stellen bekannt machen und zu einer Zürcher Urban Citizenship beitragen, in die sie strategisch und konzeptuell eingebettet ist.

Der Stadtrat sieht vor, die Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten in fünf sich teilweise überlagernden Phasen zu realisieren. Diese sind erst bedingt planbar, dürften aber gemäss einer provisorischen Abschätzung rund vier bis fünf Jahre in Anspruch nehmen.

- **Phase 1 Auftragserteilung (ca. 6 Monate):** Nach Genehmigung des für die nächsten Schritte nötigen Rahmenkredits wird der Stadtrat das Gesamtprojekt detaillierter konzipieren, die Organisationsstruktur festlegen und die Aufträge für die in der Phase 2 vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen erteilen.
- **Phase 2 Vorbereitungs- und Umsetzungsplanung (ca. 18 bis 24 Monate):** Die zurzeit vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen zur Einführung einer Züri City-Card werden nachfolgend konkreter skizziert. Sie umfassen neben der Vorbereitung der rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Einführung der Züri City-Card auch begleitende Aktivitäten, die auf qualitative Verbesserungen des Zugangs zu städtischen Leistungen und Angeboten zielen.
- **Phase 3 Schaffung der Rechtsgrundlagen (ca. 9 bis 12 Monate):** Der Gemeinderat (oder die Gemeinde) und der Stadtrat entscheiden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zur Einführung der Züri City-Card.
- **Phase 4 Bereitstellung der Züri City-Card (ca. 12 bis 24 Monate):** Die technischen, administrativen und organisatorischen Strukturen für die Herstellung, die Ausstellung und die Nutzung der Züri City-Card werden bereitgestellt. Submissionen werden durchgeführt und Verträge abgeschlossen. Zudem wird die Einführung

der Züri City-Card im Hinblick auf das übergeordnete Ziel einer starken Stadtgesellschaft durch partizipative Prozesse und die Kommunikation eines noch festzulegenden Labels öffentlichkeitswirksam vorbereitet.

- **Phase 5 Einführung der Züri City-Card:** Die Züri City-Card wird ausgestellt und findet Akzeptanz. Sobald ein gewisser Verbreitungsgrad in der Gesamtbevölkerung erreicht ist, werden auch an in Zürich wohnende Sans-Papiers Stadtausweise ausgestellt.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass sich im Laufe der Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten Änderungen ergeben und eventuell weitere Abklärungen oder Entscheide zur Zielerreichung nötig werden können. Er beschränkt sich deshalb in diesem Bericht darauf, die Ziele, Inhalte und Fragestellungen Phase 2 zu skizzieren.

Direkte Vorbereitungsarbeiten zur Züri City-Card

Aus den Feststellungen des Rechtsgutachtens sowie aus den bisherigen Überlegungen des Stadtrats ergeben sich verschiedene Fragestellungen, die vor den nötigen politischen und rechtlichen Entscheiden zur Einführung einer Züri City-Card geklärt und teilweise entschieden werden müssen. Sie sind unterschiedlicher Komplexität und werden hier in einer provisorischen Kategorisierung aufgelistet:

- **Aussehen und Herstellung der Züri City-Card:** Welche Angaben werden berücksichtigt? Wie wird die Züri City-Card gestaltet? Wie kann eine hohe Fälschungssicherheit gewährleistet werden? Welche Anforderungen müssen erfüllt sein, damit (zu bestimmende) digitale Schnittstellen möglich werden? Wie soll die Züri City-Card heissen? Wie und zu welchen Kosten kann sie hergestellt werden? ...

- **Inhaberinnen und Inhaber der Züri City-Card:** Welche Einwohnerinnen und welche Einwohner der Stadt Zürich können unter welchen Voraussetzungen eine Züri City-Card beziehen? Ist sie gratis? Wie lange ist diese gültig? Wie kann sie verlängert werden? Was geschieht bei einem Verlust oder einem Wegzug? Kann sie entzogen werden? ...
- **Ausstellung der Züri City-Card:** Wo und wie kann die Züri City-Card bezogen werden? Wie werden Identität und Wohnsitz überprüft? Welche strukturellen und personellen Anforderungen müssen die ausstellenden Stellen erfüllen? Welche Anforderungen muss die Datenbank erfüllen? Was kosten die für die Ausstellung und die Bewirtschaftung der Züri City-Card nötigen Strukturen? ...
- **Daten und Schnittstellen der Züri City-Card:** Welche Daten werden wie gespeichert? Welche sollen bei Bedarf zusätzlich aufgeladen werden können? Wie können diese gegenüber Missbrauch abgesichert werden? Welche bestehenden Karten können integriert werden? Ist auch eine App möglich? Sind auch Zahlungen möglich? ...
- **Akzeptanz der Züri City-Card:** Bei welchen städtischen und nicht-städtischen Stellen kann die Züri City-Card genutzt werden? Welche Voraussetzungen braucht es dafür und welche Kosten sind damit verbunden? Können Sans-Papiers ausreichend geschützt werden? Welche Nutzungen können verbindlich geregelt werden? ...
- **Vorteile und Vergünstigungen der Züri City-Card:** Welche Vorteile für die Nutzerinnen und Nutzer können mit der City-Card verbunden werden, welche für die akzeptierenden Stellen? Wie kann die Akzeptanz der Züri City-Card erhöht werden? Zu welchen Kosten führen die mit verschiedenen Vorteilen und Vergünstigungen? ...
- **Erarbeitung der für die Züri City-Card nötigen Rechtsgrundlagen:** Was müssen diese beinhalten? Wie ist der Datenschutz sichergestellt und welche Regelungen braucht es dazu? Wie müssen die Regelungen aussehen, dass die ausstellenden Organe keiner Anzeige- und Meldepflicht bei Sans-Papiers unterliegen? ...

Dienstleistungen im Praxistest

Der Grundgedanke der vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen besteht darin, dass der Zugang zu den städtischen Angeboten und Dienstleistungen durch Vertretungen betroffener Zielgruppen getestet wird. Dabei wird für eine konkrete Überprüfung jeweils ein kleines Team zusammengestellt, das unter professioneller Begleitung das Angebot in der Praxis nutzt, seine dabei gemachten Erfahrungen auswertet und der zuständigen Stelle eine Rückmeldung macht, die auch Verbesserungsvorschläge beinhaltet. Dabei sind auch allfällige Nutzungsmöglichkeiten einer Züri City-Card zu berücksichtigen. Die getestete städtische Stelle kann den erhaltenen Bericht mit dem Testteam besprechen und soll diesen intern diskutieren. Minimal wird sie zu einer schriftlichen Stellungnahme ver-

pflichtet. Solche Überprüfungen sollen durch städtische Einrichtungen «bestellt», aber – in Rücksprache mit der jeweiligen Dienstabteilung – auch «unbefragt» durchgeführt werden können.

Die in Kapitel 4.2 beschriebene Untersuchung des Zugangs der Gesamtbevölkerung zu städtischen Angeboten und Leistungen zeigt, dass dieser in Zürich gut gegeben ist. Der mögliche Zugang bedeutet jedoch noch nicht, dass er auch genutzt wird. In der Praxis zeigen sich denn auch verschiedene Hemm- und Hindernisse. Diese können sich aus den mit der Nutzung verbundenen Kosten ergeben. Aber es kann auch sein, dass es an der nötigen Information fehlt, dass das Angebot in seinem Zweck und Nutzen nicht ausreichend verstanden wird oder dass der Zugang nur noch mit digitalen Kompetenzen möglich ist.

Der Stadtrat vermutet, dass vor allem ältere, fremdsprachige, ärmere und digital wenig erfahrene Personen es teilweise schwer haben, vom sich stetig weiter entwickelnden Informations- und Dienstleistungsangebot der Stadt gleichwertig zu profitieren wie andere Bevölkerungskreise. Die amtliche Sprache kann komplex sein und verlangte Formulare kompliziert. Und die in vieler Hinsicht sinnvolle und zielführende Verlagerung zu digitalisierten Formen der Informationsvermittlung oder Anmeldeverfahren bergen das Risiko, einen Teil der Bevölkerung auszuschliessen oder zu benachteiligen.

Das Bewusstsein in der Stadtverwaltung über diese Risiken ist gross. Die städtischen Einrichtungen wissen um den Auftrag, mit ihren Angeboten und Leistungen die ganze Bevölkerung beziehungsweise die konkret im Vordergrund stehende Zielgruppe zu erreichen. Sie überprüfen, ob sie dies in der Praxis auch tun und sie leiten bei Bedarf Massnahmen ein, um für erst ungenügend gut erreichte Bevölkerungsgruppen einfachere und bessere Zugänge zu schaffen. Es kommt aber auch in der Stadt Zürich vor, dass die zeitlichen Ressourcen für diese Prozesse fehlen, dass die Zufriedenheit der erreichten Kundinnen und Kunden zu blinden Flecken führt oder dass an einzelne unbeabsichtigt ausgegrenzte Personengruppen noch gar nie gedacht wurde.

Hier setzen die vom Stadtrat vorgesehenen Aktivitäten und Massnahmen an. Sie sollen die Anbieterinnen und Anbieter städtischer Leistungen dabei unterstützen, die Qualität ihrer Tätigkeiten weiter zu verbessern und dabei die sich allenfalls durch die Einführung der Züri City-Card bietenden Möglichkeiten zu nutzen. Mit dem Fokus auf tendenziell vulnerable Personen sollen allenfalls bestehende Benachteiligungen gewisser Bevölkerungsgruppen erkannt, sichtbar gemacht und soweit möglich beseitigt werden. Angedacht ist ein Projekt, das einerseits bei der sprachlichen und digitalen Kommunikation der Stadtverwaltung ansetzt und andererseits ausgewählte Prozesse auf deren Kundenfreundlichkeit überprüft. Die in der Stadt Zürich lebenden Sans-Papiers werden als Teil der Stadtbevölkerung mitberücksichtigt.

6.4 Umsetzung der Motion «Züri City Card»

Am 31. Oktober 2018 überwies der Gemeinderat mit 64 gegen 41 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) die dringliche Motion GR Nr. 2018/278. Sie beauftragt den Stadtrat mit der Vorlegung einer kreditschaffenden Vorlage zur Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner, einer sogenannten Züri City-Card. Diese Karte soll ungeachtet von Herkunft und Aufenthaltsstatus ausgestellt werden, gegenüber Behörden (insbesondere der Polizei) und Privaten als Identitätsnachweis dienen und den Zugang zu städtischen oder privaten Dienstleistungen vereinfachen. Damit die Karte attraktiv ist, soll sie auch vergünstigten Zugang zu Kulturinstitutionen, Sportangeboten, Bibliotheken etc. ermöglichen. Die Stadt Zürich soll mit der City-Card analog der Stadt New York City zeigen, dass sie eine Stadt für alle Bewohnerinnen und Bewohner ist.

Die vom Stadtrat vorgesehene Einführung einer Züri City-Card erfüllt diese Anliegen. Allerdings ist dieser Zürcher Stadtausweis nur sehr bedingt mit der in der Begründung der Motion als Vorbild beschriebenen Identitätskarte der Stadt New York vergleichbar. Dies liegt nicht an der Karte an sich, sondern daran, dass in New York viele Bewohnerinnen und Bewohner keinen anderen Identitätsausweis haben und dass sich New York – unabhängig vom Identitätsausweis – als «Sanctuary City» versteht.

Während in der Schweiz die Gemeinden kantonales und eidgenössisches Recht direkt umsetzen oder dessen Umsetzung zumindest nicht behindern dürfen, sind gemäss dem US-amerikanischen Recht die Städte nicht verpflichtet, nationales Recht selbst durchzusetzen. Deshalb kann die Stadt New York ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersagen, die nationalen Immigrationsbehörden bei deren Aufgaben zu unterstützen. Sie ermöglicht dadurch, dass Personen ohne einen geregelten Aufenthalt in der Regel davor geschützt sind, durch städtische Behörden angezeigt, gemeldet oder verhaftet zu werden. Eine analoge Regelung ist in der Stadt Zürich nicht möglich.

Wie in Kapitel 6.1 festgestellt, bleibt der Nutzen der Züri City-Card für in Zürich lebende Sans-Papiers eingeschränkt. Die mit ihr verbundenen Erwartungen des Vereins Züri City-Card und der Motionärinnen und Motionäre können nur teilweise erfüllt werden. Insbesondere wird die Züri City-Card nicht die Voraussetzungen schaffen, damit sich Sans-Papiers angstfrei in der Stadt bewegen können und einen verbesserten Zugang zu Recht und Justiz erhalten. Dennoch sieht der Stadtrat von Zürich in einer Züri City-Card viel Potenzial. Denn sie kann, eingebettet in die übergeordnete Zielsetzung einer starken Stadtgesellschaft (vgl. Kapitel 6.1 bis 6.3) die Solidarität und das Zusammenleben in der Stadt stärken und der ganzen Bevölkerung besser als bisher ermöglichen, sich am sozialen, kulturellen und politischen Leben in Zürich zu beteiligen.

Die vom Stadtrat vorgesehene Umsetzung der Motion GR Nr. 2018/278 erfüllt den erteilten Auftrag. Er beantragt dem Gemeinderat die Abschreibung der Motion.

