

## Vorlage Stadtparlament

Datum 2. September 2025  
Beschluss Nr. 799  
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

### St.Galler City Card; Postulatsbericht

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner\*innen» wird als erledigt abgeschrieben.

---

Am 22. September 2020 wurde das Postulat «St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner\*innen» mit folgendem Postulatsauftrag erheblich erklärt:

*«Aus diesem Grund bitten wir den Stadtrat in Anlehnung an die Resultate von Zürich die rechtlichen Abklärungen zu treffen und Bericht darüber zu erstatten, wie und in welcher Form die Einführung eines städtischen Identitätsausweises («St. Galler City Card») realisiert werden kann.»*

#### 1 Ausgangslage

Als «Sans-Papiers» werden Menschen bezeichnet, deren Aufenthalt in der Schweiz ausländerrechtlich nicht gültig geregelt ist und die damit im Grunde über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Nach Hochrechnungen des Bundes (Staatssekretariat für Migration [SEM]) aus dem Jahre 2015<sup>1</sup> leben in der Schweiz schätzungsweise 76'000 Sans-Papiers. Nach Schätzungen der Hilfswerke<sup>2</sup> sind es 90'000 bis 240'000 Sans-Papiers. In Anlehnung an die erwähnte Schätzung des SEM leben in der Stadt Zürich 10'000 Sans-Papiers, heruntergebrochen auf die Stadt St.Gallen dürften es 250 bis 500 Personen sein<sup>3</sup>. Die meisten Sans-Papiers sind auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen – legal oder illegal – in die Schweiz migriert und gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Diese Personen sind hauptsächlich in Branchen tätig, die durch Schweizer oder EU-Staatsangehörige nicht vollständig abgedeckt werden: Dies betrifft insbesondere private Haushalte, die Gastronomie, die

---

<sup>1</sup> Vgl. [Bericht SEM: Sans-Papiers in der Schweiz 2015](#)

<sup>2</sup> Vgl. [www.sans-papiers.ch](http://www.sans-papiers.ch).

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

Hotellerie, das Baugewerbe und die Landwirtschaft. Auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde, die sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, sowie Asylsuchende mit Nicht-Eintretens-Entscheid (NEE) sind Sans-Papiers. Personen aus Zentral- und Südamerika stellen die grösste Gruppe von Sans-Papiers, gefolgt von Personen aus Osteuropa.

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

## 2 Problematik der fehlenden Aufenthaltsberechtigung

Sans-Papiers leben in ständiger Sorge, dass ihre Identität überprüft und dadurch ihre fehlende Aufenthaltsberechtigung festgestellt wird. Denn wer sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, macht sich nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration<sup>7</sup> eines Vergehens strafbar (vgl. Art. 115 Abs. 1 Bst. b AIG). Es drohen Freiheits- oder Geldstrafe respektive Ausweisung. Dies hat zur Folge, dass Sans-Papiers Situationen meiden, in denen sie Gefahr laufen, sich ausweisen zu müssen – was zu einer Beeinträchtigung des Grundrechtsschutzes, welcher allen in der Schweiz lebenden Menschen zukommt, führen kann. Dies gerade dort, wo die Ausübung eines Grundrechts den Kontakt mit einer Amtsstelle erfordert. Wer Gefahr läuft, aufgrund eines solchen Kontakts straf- bzw. ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen, steht in einem Dilemma, welches sie oder ihn gegebenenfalls davon abhält, einen solchen Kontakt zu suchen. Zu denken ist dabei etwa an das Grundrecht der Rechtsgleichheit (einschliesslich Lohngleichheit)<sup>8</sup>, das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen<sup>9</sup> oder auch das Grundrecht auf allgemeine Verfahrensgarantien<sup>10</sup> bzw. auf Rechtsweggarantie<sup>11</sup>. Wird beispielsweise eine oder ein Sans-Papier Opfer einer Straftat, mag sie oder ihn das Risiko, selber straf- bzw. ausländerrechtlich belangt zu werden, möglicherweise von einer Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden abbringen. Es kann aber – insbesondere bei schwereren Delikten – kaum im Interesse des Staates liegen, dass auf seinem Hoheitsgebiet entsprechende Straftaten mangels Anzeige nicht geahndet werden können.<sup>12</sup>

---

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

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

<sup>6</sup> Siehe <https://sans-papiers-sg.ch>.

<sup>7</sup> Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG; SR 142.20.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>9</sup> Vgl. Art. 12 BV.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 29 BV.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 29a BV.

<sup>12</sup> Vgl. [www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/lebenslagen/unterstuetzung-und-beratung/dokumente/integration/sans-papiers/rechtsgutachten-justizzugang-sans-papiers.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/lebenslagen/unterstuetzung-und-beratung/dokumente/integration/sans-papiers/rechtsgutachten-justizzugang-sans-papiers.pdf).

Demgegenüber steht die Pflicht der Strafbehörden (einschliesslich der Polizei), gemäss Art. 302 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007<sup>13</sup> alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, soweit sie für die Verfolgung nicht selber zuständig sind. Die Strafbehörden sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 StPO). Dabei kann die Polizei im Interesse der Aufklärung einer Straftat eine Person anhalten und wenn nötig auf den Polizeiposten bringen, insbesondere um ihre Identität festzustellen und abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat, sowie die angehaltene Person verpflichten, ihre Personalien anzugeben bzw. Ausweispapiere vorzulegen (vgl. Art. 215 Abs. 1 und 2 StPO). Hat die Polizei eine Person unmittelbar bei oder nach Begehung eines Verbrechens oder Vergehens angetroffen bzw. ist eine Person gestützt auf Ermittlungen oder andere zuverlässige Informationen eines Verbrechens oder Vergehens verdächtig, kann die Polizei sie auch vorläufig festnehmen (vgl. Art. 217 Abs. 1 und 2 StPO).

Hinzu kommen ausländerrechtliche Meldepflichten. So haben etwa die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen, von denen Ausländerinnen und Ausländer betroffen sind, sowie entsprechende zivil- und strafrechtliche Urteile zu melden.<sup>14</sup> Entsprechende Meldepflichten bestehen etwa auch im Zusammenhang mit dem Zivilstand, mit dem Bezug von Sozialhilfe oder mit Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen.<sup>15</sup>

### **3 Bestrebungen in anderen Städten**

#### **3.1 Zürich**

##### **3.1.1 Ausgangslage**

Im Juli 2018 wurde in der Stadt Zürich die Dringliche Motion GR Nr. 2018/278 «Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card)» eingereicht und in der Folge an den Stadtrat überwiesen. Damit wurde der Stadtrat beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Vorlage zur Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (sogenannte Züri City Card) vorzulegen. Die Züri City Card soll – nach dem Vorbild der Stadt New York mit der ID NYC – allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zürich ungeachtet von Herkunft und Aufenthaltsstatus ausgestellt werden und gegenüber Behörden (insbesondere der Polizei) und Privaten als Identitätsnachweis dienen und den Zugang zu städtischen oder privaten Dienstleistungen vereinfachen. Der Aufenthaltsstatus soll nicht auf dem Ausweis vermerkt werden. Zudem sollen die städtischen Behörden auf die Prüfung des Aufenthaltsstatus verzichten. Schliesslich soll die städtische Identitätskarte nicht nur für die Identitätsfeststellung eingesetzt werden können, sondern auch einen vergünstigten Zugang zu Kulturinstitutionen, Sportangeboten, Bibliotheken usw. ermöglichen. So soll sichergestellt werden, dass die Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und -bewohner attraktiv ist. Weiter fordert die Motion, dass alle Daten verschlüsselt gespeichert

---

<sup>13</sup> StPO; SR 312.0.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 82 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) sowie Art. 97 Abs. 3 AIG.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 82a, 82b und 82f VZAE. Betreffend Meldepflichten im Zusammenhang mit Disziplinar massnahmen von Schulbehörden besteht hingegen eine ausdrückliche Ausnahme für Sans-Papiers (vgl. Art. 82e Abs. 2 VZAE).

werden und ohne richterliche Anordnung nicht weitergegeben werden dürfen. Informationen zum Aufenthaltsstatus sollen bei der Anmeldung für die Züri City Card nicht angegeben werden müssen.

In der Folge verfasste der Stadtrat von Zürich zum Thema Sans-Papiers ein Positionspapier<sup>16</sup>. Darin zeigte er sich gegenüber der Idee einer Züri City Card skeptisch, da diese mit ihrem umfassenden Anspruch die Gefahr berge, einen Teil der mit ihr verbundenen Erwartungen nicht erfüllen zu können. Gleichzeitig gab er beim Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Zürich ein Rechtsgutachten zur Beantwortung von verschiedenen Fragekomplexen im Zusammenhang mit der Einführung einer City Card in Auftrag. Dieses sollte insbesondere klären, ob und inwieweit ein städtischer Ausweis einen Beitrag zur Verbesserung der städtischen Praxis bei Identitätsfeststellungen leisten kann. Aus diesem Auftrag entstand ein Rechtsgutachten in zwei Teilen: Der zweite Teil vom 18. Mai 2020<sup>17</sup> setzt sich ausschliesslich mit dem Fragekomplex des «Justizzugangs bei der Polizei» auseinander, währenddem sich der erste Teil vom 23. Februar 2020<sup>18</sup> zu den übrigen Fragekomplexen äussert.

In seinem Bericht vom 29. Oktober 2020<sup>19</sup> zur Dringlichen Motion «Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card)» informierte der Stadtrat der Stadt Zürich den Gemeinderat unter anderem über seine bisherigen Arbeiten und legte unter Berücksichtigung des Rechtsgutachtens die ihm bekannten Sachverhalte und Erkenntnisse sowie seine Schlussfolgerungen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Züri City Card dar. Gleichzeitig beantragte er dem Gemeinderat für vorbereitende Massnahmen zur Einführung eines städtischen Ausweises einen Rahmenkredit von CHF 3,2 Mio. (Weisung GR 2020/477 des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat). Für die Realisierung der Vorbereitungsarbeiten rechnete er mit zwei befristeten Vollzeitstellen während zwei Jahren und einer befristeten Vollzeitstelle während weiteren zwei Jahren. Im Weiteren sollen nach Einführung der City Card die Zugänge zu den städtischen Leistungen durch Vertretungen betroffener Zielgruppen überprüft und die praxisbezogenen Berichte mit den zuständigen Stellen diskutiert werden. Für die – eventuell verwaltungsexterne – Realisierung dieser Arbeiten veranschlagte der Stadtrat 0,8 befristete Vollzeitstellen für vier Jahre.

Im Bericht hielt der Stadtrat fest, dass eine Züri City Card eingeführt und auch den in Zürich wohnenden Sans-Papiers zugänglich gemacht werden könne, der Nutzen für Sans-Papiers allerdings sehr eingeschränkt bleibe und die mit ihr verbundenen Erwartungen nicht oder nur teilweise erfüllen könne. Deshalb halte er an seinen Forderungen gegenüber Bund und Kanton fest, dass zumindest seit mehreren Jahren hier lebende Sans-Papiers unter transparenten Bedingungen regularisiert würden. Dennoch sehe er in einer Züri City Card viel Potential. Denn sie könne die Solidarität und das Zusammenleben in der Stadt stärken und der ganzen Bevölkerung bessere Möglichkeiten bieten, sich am sozialen, kulturellen und politischen Leben in Zürich zu beteiligen. Die Züri City Card soll den in Zürich lebenden Menschen vereinfachten und teilweise vergünstigten Zugang zu Informationen, Dienstleistungen, Mitwirkungsmöglichkeiten und kulturellen Angeboten verschaffen. Für den Stadtrat stehe eine Lösung im Vordergrund, welche Daten digital speichern und verschiedene bisherige Karten zusammenführen würde sowie mit der städtischen Dienstleistung «Mein Konto»<sup>20</sup> verknüpft werden könne.

---

<sup>16</sup> [Positionspapier des Stadtrats von Zürich vom 5. September 2018.](#)

<sup>17</sup> [Rechtsgutachten der Universität Zürich vom 18. Mai 2020.](#)

<sup>18</sup> [Rechtsgutachten der Universität Zürich vom 23. Februar 2020.](#)

<sup>19</sup> Siehe [www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/aktuell/publikationen/2020/zueri-city-card/bericht-zueri-city-card.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/aktuell/publikationen/2020/zueri-city-card/bericht-zueri-city-card.pdf).

<sup>20</sup> Siehe [www.stadt-zuerich.ch/de/service/mein-konto.html](http://www.stadt-zuerich.ch/de/service/mein-konto.html).

Aufgrund des Stadtzürcher Vorhabens befasste sich auch der Kanton Zürich mit dem Thema. Der Regierungsrat schrieb in seiner Antwort vom 23. Dezember 2020 auf die kantonsrätliche Interpellation KR-Nr. 440/2020 «Zürich City Card – Verstoss gegen übergeordnetes Recht?»<sup>21</sup> unter anderem, dass eine City Card kein amtliches Ausweisdokument darstellen bzw. nicht ein solches ersetzen könne, da der Bund für die Regelung der Arten von anerkannten Ausweispapieren gemäss AIG zuständig sei. Die City Card dürfe auch nicht dazu führen, dass die Regelungen über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern ausser Kraft gesetzt würden. Eine solche Karte könne demnach nur bei denjenigen Belangen eingesetzt werden, bei denen es nicht notwendig sei, den Aufenthaltsstatus einer Person zu kennen, wie beispielsweise für den Zugang zu Freizeitaktivitäten wie Museen, Bibliotheken usw. und zur Gesundheitsversorgung. Nur in solchen Bereichen könne die Stadt ihre Verwaltungsstellen anweisen, die City Card zu verwenden. Sobald eine ausländerrechtliche Kontrolle nötig sei oder die Polizei einen Verdacht auf rechtswidrigen Aufenthalt habe, genüge die City Card nicht.

In der Folge wurde in der Stadt Zürich am 20. Januar 2021 das Postulat GR Nr. 2021/29 «Rückzug der Weisung 2020/477 betreffend Rahmenkredit für die Einführung einer Züri City Card und Abschreibung der entsprechenden Motion» eingereicht. Darin wurde der Stadtrat gebeten, den Rückzug der Weisung 2020/477 («Rahmenkredit») zu prüfen und die Abschreibung der Motion «Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card)» zu beantragen. Begründet wurde der Vorstoss damit, dass sich aus der Antwort des Regierungsrates zur Interpellation KR-Nr. 440/2020 ergeben würde, dass der mit der Einführung der Züri City Card angestrebte Zweck auf rechtsstaatlichem Weg nicht erreicht werden könne. Der Antrag auf Dringlicherklärung des Postulats wurde vom Gemeinderat am 3. Februar 2021 abgelehnt. Schliesslich wurde das Postulat zurückgezogen.

In der Folge beschloss der Gemeinderat im Herbst 2021 den Rahmenkredit von CHF 3.2 Mio. zur Ausarbeitung der Züri City Card. Dagegen ergriff ein überparteiliches Komitee am 7. November 2021 das Referendum. Das Komitee sprach beim Ausweis von einer «Scheinlegalisierung». Die Abstimmung fand am 15. Mai 2022 statt, das Stadtzürcher Stimmvolk sprach sich mit 51.69 % für den Rahmenkredit aus.

### **3.1.2 Stand der Arbeiten und Kostenschätzung**

Derzeit laufen in Zürich die Vorbereitungsarbeiten für die Züri City Card. Gemäss Stadtratsbeschluss resp. darin beschlossenen Projektauftrag<sup>22</sup> müssen bis Ende des ersten Quartals 2026 folgende Fragen geklärt sein:

- Wofür sie ist: Welche Dienstleistungen und Angebote können mit der ZCC genutzt werden? Welche Informationen werden mit der ZCC vereinfacht zugänglich? Wo dient die ZCC als Identitätsausweis?
- Wer sie akzeptiert: Welche Stellen akzeptieren die ZCC und in welchen Situationen gilt sie als Identitätsausweis?
- Wer sie erhält: Unter welchen Voraussetzungen erhalten Stadtbewohnende eine ZCC?
- Wer sie ausstellt: Welche Behörde/n stellt/stellen die ZCC aus?

---

<sup>21</sup> Siehe <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/954e7da988de46028a126d8c58ec04d2-332/1/pdf>.

<sup>22</sup> Siehe [www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/politik-verwaltung/politik-recht/stadtratsbeschluesse/2023/Mai/stzh-strb-2023-1545.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/politik-verwaltung/politik-recht/stadtratsbeschluesse/2023/Mai/stzh-strb-2023-1545.pdf).

- Was sie ist: Welche Angaben zur Person enthält die ZCC? Wie sieht die technische Lösung aus (Karte mit Datenchip und/oder App)?
- Wie und wann sie eingeführt wird: Wie sieht der Umsetzungsplan für die Einführung der ZCC aus?
- Wie sie verbreitet wird: Wie sieht das Kommunikationskonzept zur Bekanntmachung der ZCC und ihres Nutzens aus (Grobkonzept)? Welche materiellen und ideellen Anreize braucht es für ihre Verbreitung?
- Was sie kostet: Wie hoch sind die initialen und wiederkehrenden Umsetzungskosten?
- Wie sie geregelt ist: Welche Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe mit welchen Inhalten wird benötigt?

Die Kosten für die Einführung resp. Umsetzung sind noch offen und werden im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten geklärt. Für den Betrieb wird mit CHF 2-3 Mio. / Jahr gerechnet.

## **3.2 Bern**

### **3.2.1 Ausgangslage**

Der Gemeinderat der Stadt Bern verabschiedete im Schwerpunktplan 2018-2021 zur Umsetzung des Leitbildes zur Integrationspolitik folgendes Ziel: «Die Stadt beteiligt sich an der Debatte um das Konzept Urban Citizenship und ist bestrebt, eine City Card einzuführen, um damit die Teilhabe aller Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu fördern. Die Federführung für die Umsetzung des erwähnten Ziels liegt beim Kompetenzzentrum Integration der Stadt Bern.» In einem ersten Schritt wurde eine Vorstudie<sup>23</sup> in Auftrag gegeben, die im Ergebnis die notwendige Zugangsverbesserung von Sans-Papiers zu öffentlichen Leistungen und insbesondere die symbolische Wirkung betont, jedoch wenig praktische Vorteile in der Stadt Bern prognostiziert. Damit die City Card auch der breiten Bevölkerung einen Nutzen stiften könnte, wird die Suche nach Kooperationspartnern im Kultur-, Sport- und Geschäftsbereich vorangetrieben. Der Stadtrat möchte an der Einführung einer City Card festhalten, auch wenn sich die Umsetzung weit komplizierter herausstellt als gedacht. Dies auch im Sinne eines Zeichens der Stadt Bern für eine zeitgemässe Urban Citizenship sowie als Reaktion auf die Verschärfungen im Ausländergesetz, welche die Aufenthaltssicherheit der Migrationsbevölkerung und damit deren gesellschaftliche Teilhabe weiter einschränken wird.

Um die Einführung voranzutreiben, gab der Gemeinderat 2022 einen Projektierungskredit in der Höhe von CHF 120'000 für die Erstellung eines Umsetzungskonzepts frei. Mit der Projektleitung wurde ein externes Büro beauftragt. Der Gemeinderat nahm Ende 2023 vom Umsetzungskonzept<sup>24</sup> Kenntnis. Das Projekt ist eingebettet in das sogenannte «BernPortal»<sup>25</sup>. Dieses umfasst die Digitalisierung von Dienstleistungen und Prozessen der Stadtverwaltung, welche künftig auf einer einzigen Plattform angeboten werden sollen. Die Berner City Card ist denn auch gemäss Umsetzungskonzept primär als digitale Lösung angedacht, soll aber auch im Sinne der Inklusion optional als physische Karte zum Selbstkostenpreis angeboten werden. Sans-Papiers sollen die City Card dereinst bei einer unabhängigen Trägerschaft beantragen können, welche die Voraussetzungen für deren Erlangung (Identifikation, Nachweis des Wohnorts) prüft. Regulär anwesende Personen erhalten die City Card via Stadtverwaltung.

---

<sup>23</sup> [Vorstudie City Card Bern.](#)

<sup>24</sup> [Umsetzungskonzept City Card Bern.](#)

<sup>25</sup> Siehe [www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/prd/personal-finanzen-digitale-entwicklung/digitale-entwicklung-digital-stadt-bern/digitalportfolio/bernportal](http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/prd/personal-finanzen-digitale-entwicklung/digitale-entwicklung-digital-stadt-bern/digitalportfolio/bernportal).

### 3.2.2 Stand der Arbeiten und Kostenschätzung

Auch in Bern laufen derzeit die Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung der City Card. Die gesetzlichen Grundlagen sollen noch in diesem Jahr ausgearbeitet sein, danach folgt gemäss Umsetzungskonzept bis Mitte 2026 die Kreditvorlage für das Parlament. Die konkreten Anwendungsbereiche der City Card werden in Zusammenarbeit mit den stadtinternen und stadtexternen Stellen oder Unternehmen im Rahmen der Umsetzung entwickelt werden. Die Kosten für die Einführung resp. Umsetzung werden im Umsetzungskonzept auf CHF 2.1 Mio. geschätzt, die jährlichen Betriebskosten auf CHF 414'000.

### 3.3 Weitere Städte

In Winterthur hat der Stadtrat im Rahmen der Beantwortung einer Interpellation betreffend Winti City Card<sup>26</sup> festgehalten, dass zu berücksichtigen sei, dass in Winterthur bereits heute die meisten Dienstleistungen ohne Identitätsnachweis zugänglich seien, soweit ein solcher Ausweis nicht durch das übergeordnete Recht zwingend verlangt werde. Der Einsatzbereich und damit der effektive Nutzen einer Winti City Card für Sans-Papiers wäre daher voraussichtlich sehr beschränkt. Der Stadtrat ziehe vor diesem Hintergrund gegenwärtig die Einführung einer Winti City Card nicht in Betracht.

In Luzern verzichtet der Stadtrat vorderhand ebenfalls auf die Einführung einer City Card, wie er in der Beantwortung einer entsprechenden Interpellation<sup>27</sup> schreibt. Für die Stadt sei es aktuell nicht leistbar und zielführend, sich «auf ein solch umfangreiches und kostspieliges Projekt einzulassen». Das Anliegen soll nochmals geprüft werden, sobald Erfahrungen anderer Städte vorliegen. Der Luzerner Stadtrat gelangt in seiner Antwort zur Einschätzung, dass eine City Card die Situation der Sans-Papiers vor allem auf der symbolischen Ebene verbessern könne. Bei den «grossen, brennenden Themen» wie Wohnung, Bank, Arbeit, polizeiliche Kontrolle komme der Ausweis an seine Grenzen.

In Biel hat der Stadtrat (Parlament) eine Motion zur Einführung einer City Card auf Antrag des Gemeinderates in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt. Dies, weil der Gemeinderat «die sehr umfangreichen und mit erheblichem finanziellen sowie personellem Aufwand verbundenen Abklärungen» der Stadt Zürich abwarten will.

La Chaux-de-Fonds hat im März 2024 die Testphase der «Carte Citoyenne»<sup>28</sup> gestartet. Die Bürgerkarte wurde als Erweiterung einer bereits existierenden App zur lokalen Währung «L'Abeille»<sup>29</sup> entwickelt. Sie dient im jetzigen Stadium vorwiegend der Stärkung der Bürgererfahrung, indem etwa die Bibliotheks- und Ludothekskarte mit der App verknüpft werden können, und ermöglicht den Nutzenden punktuell kostenlose Eintritte in städtische Freizeiteinrichtungen. Noch im Verlauf dieses Jahres soll anhand einer Auswertung der Testphase über das weitere Vorgehen entschieden werden.

---

<sup>26</sup> Siehe <https://parlament.winterthur.ch/docn/3833582/2022.4W.pdf>.

<sup>27</sup> Siehe [https://www.stadtluzern.ch/docn/3086321/Antwort\\_auf\\_die\\_Interpellation\\_40.pdf](https://www.stadtluzern.ch/docn/3086321/Antwort_auf_die_Interpellation_40.pdf).

<sup>28</sup> Siehe [https://www.chaux-de-fonds.ch/prestations-sociales/integration/Documents/Communique\\_CarteCitoyenne.pdf](https://www.chaux-de-fonds.ch/prestations-sociales/integration/Documents/Communique_CarteCitoyenne.pdf).

<sup>29</sup> Siehe <https://www.hellolachauxdefonds.city/de/die-biene-die-lokale-wahrung/>.

## 4 Rechtliche Rahmenbedingungen für eine City Card

### 4.1 Erkenntnisse aus den Zürcher Rechtsgutachten

Wie in Ziff. 3.1.1 erwähnt, gab der Zürcher Stadtrat zwei Rechtsgutachten in Auftrag, welche zu folgenden Schlüssen gelangten:

- **Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Die Ausstellung einer Züri City Card an alle Stadtbewohnerinnen und –bewohner, welche Identität («Ich bin ich») und Wohnsitz («Ich wohne in der Stadt Zürich») ohne Offenlegung des Aufenthaltsstatus amtlich bestätigt, ist mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht vereinbar. Weder das Ausweisrecht noch das Personenregisterrecht noch das Ausländerrecht stehen diesem Vorhaben entgegen.
- **Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage**

Die Einführung und Ausstellung einer Züri City Card bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die Grundzüge der Regelung sind in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen (Parlamentskompetenz). Dazu gehören insbesondere die Pflicht zur Anerkennung der City Card durch städtische Behörden und Verwaltungseinheiten, die Zuständigkeit für die Ausstellung und die Regelung der Datenschutz- und Geheimhaltungspflichten. Die Details können in Form eines Behördenerlasses (Kompetenz Stadtrat) ergehen.
- **Inhalt und Ausgestaltung**

Für den Nachweis der Identität und des Wohnorts muss die City Card folgende Angaben enthalten: Ausstellende Behörde (evtl. mit Wappen), Ausweisart (City Card), Dokumentennummer, Ausstellungsdatum, Ablaufdatum, Gesichtsbild, Name/n, Vorname/n, Geburtsdatum, Geschlecht, Unterschrift. Nicht erforderlich sind Aufenthaltsstatus und Heimatort. Je nach Verwendungsart könnten weitere, nicht notwendige und jeweils mit gewissen Vor- und Nachteilen verbundene Merkmale aufgeführt werden wie z.B. Körpergrösse, Staatszugehörigkeit, Stadtquartier, Wohnadresse, Notfallkontakte etc.
- **Rechtliche Voraussetzungen für eine wirksame Nutzung**

Die Nutzung der Züri City Card durch Sans-Papiers ist in der Praxis eingeschränkt auf Identifikationen durch Behörden oder Private, die zur Akzeptanz der City Card 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.
- **Ausstellende Behörde**

Eine mit der Ausstellung einer City Card betraute Verwaltungseinheit muss die Identität und den Wohnsitz der Trägerinnen und Träger prüfen. Sie wird sich dabei auf verschiedene bereits vorhandene Datenquellen stützen (z.B. ausländische ID, Ausländerausweis oder Daten aus dem Personenstands- oder Einwohnerregister). Die City Card kann deshalb nur von einer Verwaltungseinheit ausgestellt werden, die keiner ausländerrechtlichen Meldepflicht untersteht. Im Ergebnis hält das Gutachten fest, dass die Ausstellung einer City Card 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 bestehenden 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. Die Übertragung der Ausstellung der City Card an einen Privaten bietet mit Blick auf die Anwendbarkeit von Bekanntgabepflichten keine Vorteile gegenüber einer staatlichen Aufgabenerfüllung. Das Gutachten rät von einer Übertragung an Private ab.

- **Nutzung der Züri City Card bei polizeilichen Kontrollen**

Sofern die City Card die nötigen Angaben enthält, kann sie zur Identitätsfeststellung durch die Stadt- oder Kantonspolizei genügen. Das Polizeigesetz des Kantons Zürich und die Strafprozessordnung (StPO) stehen einer Identitätsfeststellung durch die Züri City Card nicht grundsätzlich entgegen. Damit eine City Card eine zuverlässige Identifizierung im Sinne von Polizeigesetz und StPO ermöglicht, genügt es, wenn sie sinngemäss jene Angaben zur Person enthält, die sich auch einem Schweizer Fahrausweis entnehmen lassen: Neben einem Gesichtsbild sind dies Vor- und Nachname, das Geburtsdatum, der Heimatort oder der Geburtsort, die Nationalität und das Ausstelldatum. Diese Erkenntnis ist indessen insoweit zu relativieren, als die Polizeibehörden in bestimmten Situationen gesetzlich verpflichtet sind, den Aufenthaltsstatus zu erheben. Im Weiteren kann die Stadt nicht verlangen, dass die auf ihrem Gebiet tätige Kantonspolizei die City Card 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 City Card begründet – für sich allein genommen – keinen Anfangsverdacht auf einen rechtswidrigen Aufenthalt. Hat die Polizei jedoch andere Anhaltspunkte für einen Verdacht auf Begehung eines ausländerrechtlichen Delikts, muss sie diesen nachgehen und weitere Abklärungen vornehmen. Andernfalls macht sich die kontrollierende Polizistin bzw. der kontrollierende Polizist der Begünstigung strafbar. Je mehr die City Card unter der Stadtbevölkerung verbreitet ist und aktiv genutzt wird, desto weniger wahrscheinlich sind entsprechende Verdachtsmomente.

- **Justizzugang («Free in, free out»-Praxis)**

In den Niederlanden wurde eine sog. «Free in, free out»-Praxis implementiert. Diese Praxis sieht eine Art Verwertungsverbot vor: Bei Anzeigenerstattungen von Sans-Papiers informiert die Polizei die Migrationsbehörde über den Sachverhalt; letzterer ist es indessen untersagt, die entsprechenden Informationen zu verwenden und den rechtswidrigen Aufenthalt zu ahnden. Das Zürcher Gutachten vom 18. Mai 2020 kommt zum Schluss, 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. Die Umsetzung einer solchen Praxis unter Berufung auf überwiegende Interessen von Sans-Papiers und der Allgemeinheit an der Verfolgung von Straftaten und am Rechtsschutz müsste sich auf eine unsichere Rechtslage stützen. Für einen rechtssicheren Schutz von Sans-Papiers im Strafverfahren müssten Rechtsgrundlagen auf Bundesebene angepasst werden.

## **4.2 Erkenntnisse für die Stadt St.Gallen**

Aufgrund der Feststellungen der Zürcher Rechtsgutachten kann grundsätzlich festgehalten werden, dass auch in St.Gallen im Rahmen des übergeordneten Rechts eine City Card eingeführt werden könnte, welche die Identität und den Wohnsitz der städtischen Einwohnenden ohne Offenlegung des Aufenthaltsstatus amtlich bestätigen würde. Eine solche City Card könnte somit auch den in der Stadt wohnenden Sans-Papiers zugänglich gemacht werden. Allerdings wäre der direkte Nutzen limitiert: Insbesondere würde der Wohnsitznachweis nicht verhindern, dass bei Polizeikontrollen je nach Sachlage der Aufenthaltsstatus abgeklärt werden müsste. Somit könnte die City Card nicht die Voraussetzungen schaffen, damit sich Sans-Papiers angstfrei in der Stadt bewegen könnten. Dies beispielsweise im Gegensatz zur New Yorker Identitätskarte IDNYC, die – weil gemäss dem US-amerikanischen Recht die Städte nicht verpflichtet sind, nationales Recht selbst durchzusetzen – Personen ohne einen geregelten Aufenthalt in der Regel davor schützt, durch städtische Behörden angezeigt, gemeldet oder verhaftet zu werden. Die St.Galler City Card könnte den Aufenthalt von illegal anwesenden Personen nicht legalisieren, auch nicht teilweise. Sie könnte einzig dort gültig sein, wo der Aufenthaltsstatus einer Person irrelevant ist. Zudem würde sie den Sans-Papiers auch keinen verbesserten Zugang zu Recht und Justiz ermöglichen. Für die Einführung einer City Card müsste – analog den Plänen in Zürich und Bern – eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

## **5 Mögliche Anwendungsbereiche einer City Card in der St.Galler Stadtverwaltung**

Um zu klären, bei welchen Dienstleistungen der Stadt St.Gallen eine City Card zum Einsatz kommen könnte, wurde im Rahmen einer Umfrage bei den Dienststellen zum Digitalisierungspotenzial auch abgefragt, ob und wie sich Kundinnen und Kunden für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen identifizieren müssen. Dafür mussten die Dienststellen ihre Dienstleistungen kategorisieren. Abgefragt wurde

- ob eine Identifikation verlangt ist und wenn ja, welche Angaben benötigt werden;
- ob ein Identifikationsmittel benötigt wird und wenn ja, welches;
- ob die Kundin resp. der Kunde bei der Identifikation anwesend sein muss;
- ob die Identifikation rechtlich zwingend ist und wenn ja, welche rechtliche Grundlage besteht;
- ob der Aufenthaltsstatus / Wohnsitz geprüft wird;
- ob die Prüfung des Aufenthaltsstatus /Wohnsitzes rechtlich zwingend ist und wenn ja, welche rechtliche Grundlage besteht.
- 

Die Auswertung der über 300 kategorisierten Dienstleistungen hat gezeigt, dass nur bei sehr wenigen der Zugang mittels City Card erleichtert werden könnte (Abholung Fundbüro, Bewilligung für Strassendarbietung resp. -musik, Unterkunft für Obdachlose). Bei den meisten Dienstleistungen ist entweder der Zugang ohne Identifikation gegeben – oder aber eine City Card genügt aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht.

## **6 Fazit des Stadtrates**

Sans-Papiers bilden eine vulnerable Personengruppe in der Stadt St.Gallen. Ihr Leben ist geprägt von der Angst, dass ihr illegaler Aufenthalt entdeckt wird und sie die Schweiz verlassen müssen. Deshalb bleibt ihnen der Grundrechtsschutz faktisch teilweise verwehrt (s. Ziff. 4), und sie können viele

öffentliche sowie private Dienstleistungen aufgrund rechtlicher oder struktureller Hürden nicht in Anspruch nehmen. Die Stadt St.Gallen steht dabei vor der Herausforderung, einerseits diese Personengruppe wie alle anderen Stadtbewohnenden zu behandeln und ihnen den Zugang zu elementaren Angeboten zu gewähren, um sie bestmöglich zu schützen und zu integrieren. Andererseits ist die Stadt verpflichtet, geltendes Recht zu berücksichtigen, was den Anwendungsbereich einer City Card limitiert.

Eine City Card könnte jedoch helfen, insbesondere strukturelle Hürden für Sans-Papiers abzubauen und Zugänge dadurch zu erleichtern. Zudem hätte sie insbesondere einen symbolischen Wert – als Zeichen für eine Stadt, die sich der Diversität ihrer Bewohnenden bewusst ist, mit der Karte aber ein verbindendes Element schafft. Voraussetzung dafür wäre, dass sie eine möglichst grosse Verbreitung findet, indem sie einen konkreten Nutzen für alle erzielt.

Der St.Galler Stadtrat anerkennt die schwierige Situation, in der sich Sans-Papiers befinden, und bietet Hand für verbesserte Zugänge. Auf die Einführung einer City Card hingegen möchte er aufgrund des mutmasslich grossen personellen wie finanziellen Aufwands in Verbindung mit fehlenden Erfahrungswerten vorderhand verzichten. Sobald Erfahrungen zu Ausgestaltung, effektiven Einsatzmöglichkeiten und Akzeptanz in der Bevölkerung vorliegen, soll das Ansinnen nochmals geprüft werden – in Abstimmung mit der finanziellen Situation der Stadt.

Gleichwohl ist es dem Stadtrat ein Anliegen, Sans-Papiers in St.Gallen konkret und gezielt zu unterstützen. Als vordringlichstes Problem für Sans-Papiers erweist sich die fehlende Gesundheitsversorgung. Die Anlaufstelle IG-Sans-Papiers St.Gallen weist aus, dass 43 Prozent aller Beratungen von Sans-Papiers die Gesundheit betreffen. Viele von ihnen nehmen aus unterschiedlichen Gründen (fehlendes Vertrauen ins System, Angst vor behördlichen Zugriffen, Isolation und Unwissenheit oder fehlende finanzielle Mittel) erst dann eine Beratung in Anspruch, wenn ihr Gesundheitszustand den Lebensalltag bereits negativ beeinflusst.

Aus diesem Grund sprach der Stadtrat 2023 einen Beitrag für eine auf drei Jahre befristete Evaluationsphase eines Projekts des Vereins Sans-Papiers Anlaufstelle St.Gallen (jährlich CHF 20'000, total CHF 60'000), welches zum Ziel hatte, die Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers zu verbessern. Die Resultate aus dem Vorprojekt zeigen, dass in der Stadt St.Gallen eine tragfähige Struktur für den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers fehlt. Zudem ist in der Beratungspraxis die medizinische Grundversorgung mit 43 Prozent ein vordringliches Thema. Zirka 35 Prozent der unterstützten Sans-Papiers leben in der Stadt St.Gallen – entsprechend verbleiben Folgekosten oftmals in der Stadt St.Gallen. So auch die teuren Langzeitbehandlungen bei verspäteter Versorgung.

Der Verein Sans-Papier plant in der Folge ein Projekt «Aufbau medizinischen Grundversorgung für Sans-Papiers», welches ein nachhaltiges Beratungs- und Unterstützungsangebot mit einer medizinischen Anlaufstelle für Sans-Papiers in der Region St.Gallen aufbauen möchte. Im Zentrum steht der Aufbau eines professionellen, niederschweligen Angebots, welches Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus Zugang zur medizinischen Versorgung verschafft. Der Fokus liegt beim Aufbau eines kooperativen Gesundheitsnetzes mit lokalen Partnerinstitutionen, Fachstellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das Ziel ist nicht nur die kurzfristige Versorgung, sondern die strukturelle Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung – mit einer starken Verankerung im bestehenden Gesundheitssystem. Der Stadtrat unterstützt das Projekt in den Jahren 2026 bis 2028 jährlich mit CHF 30'000.

Zudem plant der Stadtrat die Schaffung einer internen ERFA-Gruppe mit betroffenen Dienststellen. Die ERFA-Gruppe soll regelmässig im Kontakt mit der Sans-Papiers-Anlaufstelle stehen, deren Themen aufgreifen, diese in die Verwaltung tragen, dort sensibilisieren und zuhanden der Direktion Soziales und Sicherheit rapportieren. Von diesen Massnahmen erhofft sich der Stadtrat einen unbürokratischen Abbau von Hürden für Sans-Papiers.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:  
Andy Markwalder

Beilage:

- Postulat «St.Gallen für alle – Einführung einer städtischen Identitätskarte («City Card») für alle Stadtbewohner\*innen»