



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
29. April 2021
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation 40

Raphaela Meyenberg, Lena Hafen und
Tamara Celato namens der SP-Fraktion
vom 1. Dezember 2020
(StB 210 vom 24. März 2021)

Ein städtischer Identitätsausweis (City Card) für alle Luzerner*innen

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Interpellantinnen stellen fest, dass der Züricher Stadtrat am 4. November 2020 beschlossen hat, den Gemeinderat zu beauftragen, einen Rahmenkredit von 3,2 Mio. Franken für die Vorbereitungsarbeiten zur Einführung einer städtischen Identitätskarte, der sogenannten Züri City Card, zu bewilligen.

Die Züri City Card soll allen Einwohner*innen der Stadt Zürich ungeachtet von Herkunft und Aufenthaltsstatus ausgestellt werden und gegenüber Behörden und Privaten als Identitätsnachweis dienen. Der Stadtausweis soll darüber hinaus auch vergünstigten Zugang zu Kulturinstitutionen, Sportangeboten, Bibliotheken usw. ermöglichen. Die Identitätskarte soll für alle Stadtbewohner*innen attraktiv sein und die Idee der «Urban Citizenship» (urbane Bürger*innenschaft) unterstützen, die in verschiedenen Städten der Schweiz und des Auslandes in Diskussion ist. Die City Card kann die Partizipationsmöglichkeit für alle Städter*innen erhöhen und insbesondere für Sans-Papiers eine Grundlage für ein Leben abseits der Unsichtbarkeit ermöglichen.

Die Stadt Luzern gehört zu denjenigen Städten, die sich der Thematik der Sans-Papiers aktiv annehmen und einen pragmatischen Ansatz in der behördlichen Praxis verfolgen. Sie nutzt innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen des Härtefallverfahrens den ihr zustehenden Ermessensspielraum. Die Stadt Luzern ist offen für Erfahrungen und Konzepte, welche die Lebenssituation von Sans-Papiers verbessern können, und pflegt den Austausch mit engagierten Organisationen.

Beim Begriff Sans-Papiers handelt es sich um einen Sammelbegriff für alle Menschen, die sich ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten. Dazu gehören sowohl Geflüchtete, deren Asylgesuch abgewiesen wurde und die sich jetzt in der Nothilfestructur¹ befinden (registrierte Sans-Papiers), als auch Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die mit einem Visum in die Schweiz eingereist sind und anschliessend – nach Ablauf des Visums – hierbleiben und weiterarbeiten. Letztere sind die sogenannten nicht registrierten Sans-Papiers (oder primäre Sans-Papiers). Von ihnen gibt es ebenfalls zwei verschiedene Gruppen: diejenigen, die sich längerfristig in Luzern aufhalten und sich hier ein unauffälliges Leben eingerichtet haben, und diejenigen, die via

¹ Die Nothilfe Asyl der Sozialen Dienste der Stadt Luzern koordiniert die Nothilfe für alle Personen aus dem Kanton Luzern, die einen negativen Asylentscheid haben.

Arbeitsagenturen in ganz Europa umhergeschickt werden und sich oft nur kurz an einem Ort aufhalten. Zu dieser Gruppe können beispielsweise auch Sexarbeiterinnen gehören.

Zu 1.:

Wie viele Sans-Papiers leben nach Einschätzung des Stadtrates in der Stadt Luzern?

Es ist sehr schwierig, die Anzahl von Sans-Papiers in der Stadt Luzern zu schätzen. Auf Basis der Anzahl von Beratungen der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers in Luzern wird die Anzahl aller in der Stadt Luzern lebenden Sans-Papiers aktuell auf einige Hundert geschätzt. Im Jahr 2019 wurden laut Jahresbericht 159 Sans-Papiers aus dem ganzen Kanton beraten. Im Jahr 2020 stieg die Anzahl aufgrund der Corona-Krise überdurchschnittlich auf über 320 an. Von den beratenen Personen lebt nach Schätzung der Stelle etwa ein Drittel bis die Hälfte in der Stadt Luzern.

Quelle	2019		2020	
Anzahl beratene Personen Kt. LU	registrierte	nicht registrierte	registrierte	nicht registrierte
Kontakt- und Beratungsstelle Sans-Papiers LU	135	24	173	149

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat in den Jahren 2015 bzw. 2020 Schätzungen zur Anzahl in der Schweiz lebender Sans-Papiers gemacht. Werden diese Schätzungen auf den Kanton bzw. Stadt Luzern heruntergebrochen, müssen wir von einer deutlich höheren Anzahl Sans-Papiers ausgehen.²

Die nicht registrierten Sans-Papiers stehen im Kontext dieser Interpellation im Zentrum des Interesses, da sie im Gegensatz zu den registrierten Sans-Papiers, die durch die Nothilfe unterstützt werden, nicht einmal über einen Ausweisungsentscheid als «Legitimationsdokument» verfügen.

Zu 2.:

Was weiss der Stadtrat über die Lebensumstände der Sans-Papiers?

Seit 2013 ist Sozial- und Sicherheitsdirektor Martin Merki im Beirat des Vereins Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers in Luzern und wird so regelmässig über die Entwicklungen in der Thematik informiert. Es bestehen regelmässige und enge Kontakte der Beratungsstelle mit den Sozialen Diensten der Stadt, besonders mit den Verantwortlichen der Nothilfe. Auch in der Integrationskommission kommt das Thema regelmässig zur Sprache.

Sans-Papiers gehören zu den verletzlichsten Personengruppen in unserer Stadt; sie sind oft der Ausbeutung durch Arbeitgeber, Vermieter und selbst durch Familienangehörige ausgesetzt. Dies

² Bericht SEM, Staatssekretariat für Migration, «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» in Erfüllung des Postulats 18.3381 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18. Dezember 2020, S. 12: «Je nach Schätzungsmethode liegt die Zahl der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers zwischen 58'000 und 105'000 Personen.» Ausgehend vom Mittelwert 81'500 (0,0094 % der Gesamtbevölkerung) ergeben sich für den Kanton Luzern 3'883 Sans-Papiers, für die Stadt Luzern 773 Personen.

wurde während der Coronapandemie insbesondere im Lockdown massiv spürbar und zeigte sich in einem überdurchschnittlich starken Anstieg der Beratungen. Viele dieser Menschen haben aufgrund der Corona-Krise ihre (illegale) Arbeit verloren, konnten ihre Miete nicht mehr bezahlen und hatten zu wenig Geld für Nahrung. Aber auch sonstige Grundbedürfnisse wie Hygiene, Kleidung und medizinische Grundversorgung konnten von ihnen finanziell nicht mehr gedeckt werden. Überdies brauchten Schulkinder Notebooks für den Fernunterricht. Da diese Personen wegen des fehlenden Aufenthaltsstatus u. a. keine Sozialhilfe beziehen können, war die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers in Luzern gefordert, kurzfristig Unterstützungsleistungen zu erbringen. Die Stadt Luzern hat für diese Soforthilfe im Frühjahr Fr. 20'000.– gesprochen. Diese Gelder kamen direkt den nicht registrierten Sans-Papiers zugute (im Sinne von Art. 12 BV).

Zu 3.:

Welche Grundrechte können den Sans-Papiers in der Stadt Luzern garantiert werden und welche Grundrechte bleiben ihnen verwehrt?

Sans-Papiers sind nicht rechtlos; die Menschen- und Grundrechte gelten auch für sie, aber die aktive Wahrnehmung dieser Rechte ist oftmals nicht möglich. Denn, so sagte Martina Caroni (Spezialistin für Migrationsrecht, Uni Luzern) an der Verleihung des Prix Social 2014 in Basel, Sans-Papiers werden «aus Angst vor dem Auffliegen davon abgehalten, ihre Rechte auch tatsächlich wahrzunehmen». Deshalb müsste sich «eine genuine staatliche Migrationspolitik auch der rechtlichen und faktischen Schranken annehmen, die Sans-Papiers an der Geltendmachung ihrer Rechte hindert».

Exemplarisch für die in der Stadt Luzern gewährten Grundrechte soll hier das Recht auf Bildung für Kinder genannt werden. Diese können eingeschult werden, ohne dass die Angaben zum Aufenthaltsstatus an das Amt für Migration weitergegeben werden. Das Recht auf Gesundheit ist theoretisch gewährleistet. Vor allem die abgewiesenen Asylsuchenden sind weiterhin krankenversichert und erhalten medizinische Leistungen aus der Grundversicherung. Schwierig hingegen sind beispielsweise zahnärztliche Leistungen. Für die nicht registrierten Sans-Papiers besteht ebenfalls die Möglichkeit, eine Krankenkassenversicherung abzuschliessen, allerdings erhalten sie – trotz sehr geringem Einkommen – keine Prämienvorbilligung. Deswegen schliessen viele Sans-Papiers keine Krankenversicherung ab und gehen nie zu einem Arzt. Der freie Zugang zu den Gerichten ist ebenfalls ein Grundrecht, welches Sans-Papiers theoretisch haben. Bei Eingaben bei den Gerichten werden sie u. a. vom Verein Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers unterstützt, um zu ihrem Recht zu kommen. Einen Anwalt können sich die wenigsten leisten. In der Praxis ist es jedoch so, dass diese Menschen darauf verzichten, ihre Rechte einzufordern, aus Angst, dass ihr Status bekannt wird und sie das Land verlassen müssen. Dasselbe gilt für die Meldung von Straftaten, die den Sans-Papiers widerfahren.

Spitäler und Geburtshäuser sind verpflichtet, eine Geburt innert dreier Tage dem zuständigen Zivilstandsamt zu melden. Das Zivilstandsamt trägt die Geburt mit dem Namen, Vorname/n des Kindes und den Elternnamen im Geburtsregister ein. Der Wohn- oder Aufenthaltsort wird nur registriert, sofern er bekannt ist. Ist der Wohn- oder Aufenthaltsort nicht bekannt, kann keine Meldung an eine Einwohnerkontrolle erfolgen. Es ist also möglich, medizinisch begleitet zu gebären, ohne als Sans-Papiers entdeckt zu werden.

Zu 4.:

Welche städtischen Angebote stehen den Sans-Papiers zur Verfügung, welche nicht?

Das Zürcher Rechtsgutachten, das im Zusammenhang mit der geplanten City Card erstellt wurde, unterscheidet (unabhängig von der Möglichkeit der finanziellen Tragbarkeit) vier Kategorien der Zugänglichkeit zu öffentlichen Angeboten und Dienstleistungen: (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.

Generell haben Sans-Papiers mit Wohnsitz in der Stadt zu allen städtischen Angeboten Zugang, wo sie nicht nach ihrem Aufenthaltsstatus gefragt werden. Dazu gehören beispielsweise die kostenlosen Beratungsangebote für Eltern und ihre Kinder (Mütter-/Väterberatung, Jugend- und Familienberatung). Nicht registrierte Sans-Papiers können ihre Kinder in Kitas oder Spielgruppen betreuen lassen. Schulpflichtige Kinder aller Sans-Papiers haben neben dem Unterrichtsbesuch Anspruch auf die schulischen Beratungs- und Therapieleistungen. Am häufigsten genutzt wird die Schulsozialarbeit. Kinder im Schulalter können von den Angeboten der Quartierarbeit und von Freizeitangeboten inner- und ausserhalb der Ferien profitieren. Sind die erwähnten Angebote kostenpflichtig (z. B. Kita, Spielgruppe, Ferienpass), kann auf Basis einer Zuweisung (via Beratungsstelle Sans-Papiers, Gassenarbeit oder Soziale Dienste) ein Kostenerlass aufgrund eines Härtefalls gewährt werden. Dieser Kostenerlass wurde in den letzten Jahren jedoch nicht sehr oft genutzt.

Jugendliche dürfen den Jugendtreffpunkt in Littau oder das Treibhaus nutzen. Die Erwachsenen haben die Möglichkeit, die von der Stadt teilweise unterstützten Integrationsangebote zu besuchen (Hello Welcome, Sentitreff, Frauenkaffee Lindenstrasse, Zusammenleben Maihof-Löwenplatz, Frauentreff Littau Dorf, Lili Center, Grüezi mitenand und Angebote in weiteren Quartieren). Im Sozial Info REX kann jede Person, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, kostenlos Informationen zu verschiedenen Lebensbereichen erhalten. Es werden keine Personalien erhoben. Weitere städtische Angebote für alle wie Bibliotheken, Theater, Sportangebote usw. sind in der Regel mit Kosten verbunden, die Sans-Papiers oft nicht tragen können. Sie gehören zu den ärmsten Menschen in unserer Stadt.

Die Stadt Luzern nutzt grundsätzlich den rechtlichen Handlungsspielraum, um Zugänge zu Angeboten und Dienstleistungen zu ermöglichen.

Zu 5.:

In welchen Bereichen besteht besonderes Ausbeutungspotenzial für Sans-Papiers?

Wie oben ausgeführt, ist dies in den Bereichen Arbeit und Wohnen besonders häufig. Sans-Papiers arbeiten oft ohne Arbeitsvertrag und ohne AHV-Abgaben (die grundsätzlich seitens der Arbeitgeber auch für Sans-Papiers verpflichtend sind). Vermieter machen sich strafbar, wenn sie einer Person ohne Aufenthaltsbewilligung eine Wohnung vermieten. Zum Teil sind Arbeitgeber und Vermieter ein und dieselbe Person. Die Miete wird oft direkt vom Lohn abgezogen, und so erhalten

sie nur einen sehr niedrigen Lohn. Sans-Papiers haben in der Regel auch kein eigenes Konto, da es hierfür einen Identitätsausweis braucht. Also erhalten sie den Lohn in bar. Auch hier besteht Ausbeutungspotenzial; Sans-Papiers sind sehr auf den Goodwill ihrer Arbeitgeber angewiesen und haben Angst, sich zu wehren.

Zu 6.:

Was unternimmt der Stadtrat gegen die Ausbeutung und für die Unterstützung von Sans-Papiers?

Der Stadtrat informiert sich regelmässig über die Situation und unterstützt im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die Tätigkeit der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers – auch finanziell. Er ist zudem via Städteinitiative Sozialpolitik im Kontakt mit anderen Städten, die sich mit dem Thema Sans-Papiers und Verbesserung von deren Lebenssituation beschäftigen.

Weitere Unterstützungsangebote siehe auch unter Antwort auf Frage 4.

Zu 7.:

Inwiefern könnte ein Luzerner Stadtausweis nach dem Modell der Züri City Card die Situation der Sans-Papiers in der Stadt Luzern verbessern?

Insbesondere für Sans-Papiers, die nicht registriert sind, ist es sicher eine grosse Erleichterung, wenn sie sich bei Behörden und anderen städtischen Einrichtungen mittels eines Stadtausweises «City Card» offiziell ausweisen können (betrifft geschätzt 50–75 Personen in der Stadt Luzern). Eine zentrale Frage ist allerdings, ob eine «City Card» als Personaldokument auch bei einer Personenkontrolle im öffentlichen Raum oder im Bus anerkannt wird oder anerkannt werden darf. Es ist davon auszugehen, dass bei einer ausländerrechtlichen Kontrolle der Polizei bzw. bei einem Verdacht auf rechtswidrigen Aufenthalt eine «City Card» nicht genügt.

Eine Umfrage unter Sans-Papiers in Bern zeigte auf, dass diese grosse Hoffnungen setzen in ein solches Instrument, das ihr Leben humaner machen könnte. Sie erwarten erleichterten Zugang zu Krankenkassen, Spitälern, Kitas, bei der Eröffnung eines Bankkontos oder bei einer Wohnungsmiete. Allein die Existenz eines solchen Ausweises hat einen hohen symbolischen Wert und schafft mehr Bewusstsein für die Lebensumstände der Sans-Papiers in einer Stadt. Eine «City Card» kann zudem Schub geben, um im Alltag ganz pragmatische Lösungen und Zugänge für Sans-Papiers zu ermöglichen. Aufgrund rechtlicher Anforderungen können allerdings nicht alle der oben genannten Erwartungen erfüllt werden.

Die geplante Züri City Card 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. Erst, wenn ein gewisser Verbreitungsgrad erreicht

ist, sollen auch den Sans-Papiers Ausweise ausgestellt werden, weil sonst Diskriminierungspotenzial besteht.

Die Ausgestaltung der Züri City Card und damit deren Nutzungsmöglichkeiten sind noch nicht bekannt. In der geplanten 4- bis 5-jährigen Vorbereitungsphase 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. Die Stadt Zürich hat ein Rechtsgutachten als Grundlage für die Vorbereitung erstellen lassen. Die Erkenntnisse des Gutachtens gelten sinngemäss auch für den Kanton bzw. für die Stadt Luzern.

Eine «City Card» kann nach aktueller Einschätzung der Stadt Luzern die Situation der Sans-Papiers v. a. auf der symbolischen Ebene verbessern. Bei den grossen, brennenden Themen (Wohnung, Bank, Arbeit, polizeiliche Kontrolle) kommt der Ausweis an seine Grenzen. Nach Einschätzung der Stadt Luzern könnte eine allfällige «City Card» mit einer Ausweitung auf den Grossraum Luzern (K5-Gemeinden) mehr Wirkung entfalten, weil die erwünschten Erleichterungen für die Nutzenden räumlich nicht allzu sehr eingeschränkt werden. Dies würde heissen, dass die angeschlossenen Gemeinden und ihre Verwaltungen einen einheitlichen Kurs fahren müssten. Viele Sans-Papiers, die nicht auf Stadtgebiet wohnen, halten sich tagsüber in der Stadt auf; für sie gäbe es bei einem Alleingang der Stadt keine Lösung.

Zu 8.:

Inwiefern würde die restliche Stadtbevölkerung von einem solchen städtischen Ausweis profitieren, welche Nutzungsmöglichkeiten kämen konkret in Frage?

(Siehe auch Antwort auf Frage 7, Abschnitt 2.)

Der Zürcher Stadtrat hält in seinem Bericht zur Züri City Card vom 29. Oktober 2020 fest, dass die City Card nicht nur eine amtliche Bestätigung von Identität und Wohnsitz sein kann, sondern insbesondere darum interessant sei, weil sie zusätzliches Potenzial beinhalte. Im Vordergrund stehe 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. Daher stehe ein Stadtausweis im Vordergrund, der Daten digital speichern kann, der mehrere bisherige Karten ersetzen kann, der Schnittstellen bietet und der mit städtischen Onlinedienstleistungen verknüpft und eventuell auch als App genutzt werden kann. Diese in der Schweiz pionierhafte Nutzungsausweitung der City Card ist mit umfangreichen Vorbereitungsarbeiten und mit hohen Kosten – auch wiederkehrend nach der Einführung – verbunden. Ob die Stadt Luzern ein solches Projekt stemmen kann, müsste nach Vorliegen der Erfahrungen in Zürich geprüft werden.

Zu 9.:

Gäbe es Synergiepotenzial mit der bereits bestehenden Kulturlegi?

Hier gibt es auf jeden Fall Synergiepotenzial. Viele Sans-Papiers haben bereits eine Kulturlegi und können damit z. B. vergünstigt Deutschkurse besuchen oder auch kulturelle Angebote zu reduzierten Preisen in Anspruch nehmen. Die Kulturlegi ist für alle armen Menschen in Luzern ein wichtiges Element der Teilhabe und Partizipation. Sie ist ein personalisierter Ausweis mit Bild, Geburtsdatum, Telefon und Wohnortsangabe, der – im Gegensatz zu einer «City Card» – schweizweit für Vergünstigungen genutzt werden kann. Als Identitätsausweis taugt die Kulturlegi jedoch nur bedingt.

Zu 10.:

Welches sonstige Potenzial sieht der Stadtrat in der Einführung eines städtischen Identitätsausweises (z. B. einfachere Möglichkeit, am Stadtleben teilzunehmen, Stärkung des Solidaritätsgefühls etc.)?

Siehe Antwort auf Frage 8.

Zu 11.:

Wo liegen die Grenzen eines Identitätsausweises für die Stadt Luzern?

Die Grenzen aus unserer Sicht liegen wie bei anderen Städten vor allem im rechtlichen Bereich. Zudem hat die Stadt Luzern keine eigene Polizei. Der Kanton entscheidet darüber, wie die Polizei bei Ausweiskontrollen vorgehen soll.

Zu 12.:

Mit welchem Aufwand wäre die Einführung eines solchen Ausweises verbunden?

Für Luzern als verhältnismässig kleine Stadt mit einem relativ kleinen Anteil nicht registrierter Sans-Papiers ist es nicht leistbar und zielführend, sich im aktuellen Moment auf ein solch umfangreiches und kostspieliges Projekt einzulassen, schon gar nicht allein. Eine erneute Prüfung des Anliegens, sobald Erfahrungen vorliegen, ist jedoch sinnvoll und gewünscht. In diesem Sinne wird der Stadtrat die Situation der Sans-Papiers und die Entwicklungen bezüglich «City Card» im aktiven Austausch mit Städten wie Zürich, Bern und St. Gallen weiterverfolgen.

Für die Stadt Luzern steht im Vordergrund, weiterhin konsequent die schwierige Situation dieser Menschen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu verbessern. Der Zugang zu städtischen Angeboten und Leistungen soll u. a. auch für ältere, fremdsprachige, ärmere und digital wenig erfahrene Per-

sonen niederschwelliger und besser werden. Die Stadt will auch künftig eine verlässliche Partnerin des Vereins Sans-Papiers bleiben und bei Notsituationen wie im Frühjahr 2020 finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten prüfen.

Stadtrat von Luzern

