

Vorstudie City Card Bern

Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern

Bericht zuhanden der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen (FMR)
Oktober 2020 (*geringfügig aktualisiert im Dezember 2021*)

Projektleitung:

Dr. Sarah Schilliger, Soziologin, sarah.schilliger@izfg.unibe.ch

Juristische Expertise:

Alexandra Büchler, MLaw, alexandra.larissa.buechler@gmail.com

Florian Weber, MLaw, Rechtsanwalt, florian_weber@posteo.ch

Zur Vorstudie

Die vorliegende Vorstudie eruiert Wege, wie in der Stadt Bern eine City Card realisiert werden könnte. Sie schafft damit Grundlagen für einen Gemeinderatsentscheid zur Realisierung der City Card Bern.

Die Vorstudie basiert auf einer Kombination von verschiedenen methodischen Vorgehensweisen:

- Literaturrecherche und Dokumentenanalyse (inkl. graue Literatur) zum Thema City Card
- Analyse der wichtigsten gesetzlichen Grundlagen für eine City Card Bern und Übertragung auf den Berner Kontext (Rechtsgutachten)
- Analyse von Expert*innen-Interviews: Im Rahmen dieser Studie wurden Leitfadenterviews geführt mit Mitarbeitenden aus Stadtverwaltung, Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die insbesondere zum Bereich «Sans-Papiers in Bern» über spezifisches Wissen verfügen. Der Fokus der Interviews lag auf Zugängen zu städtischen Dienstleistungen und auf der potenziellen Funktionalität der City Card für spezifische Zielgruppen.
- Einbezug von Informationen und Einschätzungen aus den Fachgesprächen mit den Mitgliedern der AG Concivis, Einholen spezifischer Kommentare und relevanter Informationen aus diesem Gremium

Wie dem nachfolgenden Inhaltsverzeichnis zu entnehmen ist, gliedert sich die Vorstudie in zwei Teile: Teil 1 umfasst die soziologische Vorstudie, Teil 2 die Auseinandersetzung mit den juristischen Rahmenbedingungen.

Autor*innen

Die Projektleiterin **Sarah Schilliger** (promovierte Soziologin) forscht seit vielen Jahren zur sozialen Situation von Sans-Papiers in der Schweiz. Sie hat sich zudem in den letzten Jahren vertieft mit Urban Citizenship-Politiken auseinandergesetzt und dazu in Kanada, Deutschland und der Schweiz geforscht. Sarah Schilliger ist gut vernetzt mit den relevanten Akteuren im Feld – in der Stadt Bern, in anderen Schweizer Städten und auch international. Sie ist zudem vertraut mit den zivilgesellschaftlichen Anliegen und Initiativen rund um Urban Citizenship.

Für die Klärung der juristischen Rahmenbedingungen hat Sarah Schilliger mit **Alexandra Büchler** (MLaw, Juristin) und **Florian Weber** (MLaw, Rechtsanwalt) zusammengearbeitet. Alexandra Büchler und Florian Weber bringen die erforderliche rechtliche Expertise mit und sind insbesondere spezialisiert in den Bereichen Migrationsrecht, Verwaltungsrecht und Menschenrechte.

Die Arbeitsgruppe Concivis hat die Vorstudie begleitet und Anregungen zuhanden der Projektleitung und der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen (FMR) gemacht.

Dank

Die externe Projektleiterin dankt insbesondere Susanne Rebsamen von der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen für die enge Begleitung der Studie, die zahlreichen weiterführenden Gespräche und den inspirierenden Austausch. Grosser Dank geht auch an die Jurist*innen Alexandra Büchler und Florian Weber und die Master-Studentin Irina Fehr (Universität Basel) für die produktive und konstruktive Zusammenarbeit und das grosse Engagement. Ein herzliches Dankeschön zudem an: die Mitglieder der AG Concivis, die sich Zeit genommen haben für zahlreiche Sitzungen, wertvolle Einzelgespräche und für die Kommentierung der Zwischenergebnisse; an die «Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers» und an das Netzwerk «Wir alle sind Bern» für das geteilte Wissen und die angeregten Debatten; und nicht zuletzt an die im Rahmen dieser Vorstudie interviewten Personen.

«Wir setzen uns ein für eine solidarische Stadt Bern, in der Migration und Vielfalt als gesellschaftliche Realität anerkannt werden und nicht die Herkunft, sondern der Lebensmittelpunkt und die gemeinsame Zukunft im Zentrum stehen.»

Aus dem Manifest von „Wir alle sind Bern“ (2017)



«Die Stadt Bern 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 Berns unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu fördern.»

Schwerpunktplan Integration 2018 – 2021
Stadt Bern



«Migrationsthemen akzentuieren sich in der Stadt. Aber wir sind eingebunden in die restriktive Ausländerpolitik von Bund und Kantonen. (...)

Die Anwesenheit von Sans-Papiers ist eine Realität, die nicht unwahr wird, nur weil man vor ihr die Augen verschließt.» (in MAGAZIN Nr. 19/2019)



Franziska Teuscher, Berner Gemeinderätin (Grüne)

«Die Situation der Sans-Papiers, von denen die allermeisten berufstätig sind, offenbart einen Mangel in der heutigen Gesetzgebung. Natürlich kann man aus rechtsstaatlicher Sicht sagen: Die dürfen nicht hier sein, also kümmern wir uns nicht um sie – bloß sind sie halt doch da.»

(in MAGAZIN Nr. 19/2019)



Alexander Ott, Vorsteher
Fremdenpolizei der Stadt Bern

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Vorstudie City Card

1. Einleitung: City Card als Instrument innovativer städtischer Migrationspolitik.....	6
1.1 Urban Citizenship-Politiken und Solidarische Städte – eine Auslegeordnung	6
1.2 City Cards in anderen Städten	9
1.3 Motive für die Einführung einer City Card	11
2. Aktuelle Situation von Sans-Papiers in der Stadt Bern	11
2.1 Sans-Papiers in der Stadt Bern	11
2.2 Zugänge, Hürden und alltägliche Herausforderungen für Sans-Papiers in Bern.....	12
2.2.1 Bewegung im öffentlichen Raum, Polizeikontrollen.....	13
2.2.2 Bildung.....	14
2.2.3 Familienergänzende Kinderbetreuung	15
2.2.4 Gesundheit/Alter.....	15
2.2.5 Zugang zu Justiz, Strafanzeige erstatten.....	16
2.2.6 Unterstützung bei häuslicher/sexueller Gewalt	17
2.2.7 Arbeit.....	17
2.2.8 AHV/Sozialversicherungen.....	18
2.2.9 Steuern	19
2.2.10 Wohnen.....	19
2.2.11 Geburt	19
2.2.12 Heirat.....	19
2.2.13 Öffentliche Bibliotheken	19
2.2.14 Bankkonto/Postkonto eröffnen	20
2.2.15 Handy-Abo.....	20
3. Städtische Politiken und behördlicher Umgang mit Sans-Papiers in der Stadt Bern	20
3.1 Umgang mit Sans-Papiers durch die Verwaltung der Stadt Bern	21
3.1.1 Städtische Politiken und Spielräume in einzelnen Feldern	21
3.1.2 Institutionelle Absicherung und Vermittlung der bestehenden Praxis	23
3.2 Kollaboration zwischen Stadt, NGOs und Zivilgesellschaft	25
3.3 Fazit: Solidarische Praxis in Bern ist fortgeschritten, aber ausbaubar.....	27
4. Einschätzung des Potenzials einer City Card Bern	27
4.1 Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für Sans-Papiers	28
4.1.1 Mögliche Instrumente zur Umsetzung einer City Card	28

4.1.2	Bewegung im öffentlichen Raum, Polizeikontrollen.....	29
4.1.3	Bildungswesen.....	30
4.1.4	Gesundheit.....	30
4.1.5	Strafanzeige erstatten/Zugang zu Gerichten.....	30
4.1.6	Unterstützung bei häuslicher/sexueller Gewalt.....	30
4.1.7	Arbeit.....	31
4.1.8	AHV/Sozialversicherungen.....	31
4.1.9	Steuern.....	31
4.1.10	Wohnen.....	31
4.1.11	Geburt.....	32
4.1.12	Heirat.....	32
4.1.13	Bibliotheken.....	32
4.1.14	Bankkonto/Postkonto.....	32
4.1.15	Handy-Abo.....	33
4.1.16	Allgemeine Einschätzung zur Wirksamkeit einer City Card für Sans-Papiers.....	33
4.2	Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für Berner Migrationsbevölkerung.....	35
4.2.1	Stärkung der informationellen Selbstbestimmung und des Rechts auf Datenschutz.....	35
4.2.2	Instrument gegen Stigmatisierung und Diskriminierung von Personen ohne Schweizer Pass...	36
4.2.3	Vertrauen im Umgang mit städtischen Behörden stärken und substanzielle Rechte erweitern	36
4.2.4	Partizipation/Beteiligung.....	37
4.2.5	Zugehörigkeit.....	38
4.3	Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für trans/intergeschlechtliche Menschen ...	38
4.4	Potenzial/Wirksamkeit für die Stadt/die breite Stadtbevölkerung.....	40
5.	Ausgestaltung einer City Card Bern.....	41
5.1	Konkrete Ausgestaltung einer City Card.....	41
5.2	Verknüpfung mit Digitalisierungsprojekten der Stadt Bern.....	43
5.3	Verknüpfung mit Swiss Pass.....	43
5.4	Herausgabe und Betrieb der Karte.....	43
6.	Fazit: Umsetzungspotenzial und Framing der City Card Bern.....	44
7.	Literatur.....	46
8.	Quellen/Interviews.....	48

Teil 2: Juristische Grundlagen einer Berner City Card

1. Einleitung	49
2. Grund- und menschenrechtliche Ausgangslage	50
2.1 Grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen im Allgemeinen	50
2.2 Einzelne Grund- und Menschenrechte im Besonderen	52
2.2.1 Recht auf Datenschutz	52
2.2.2 Zugang zur Justiz	53
2.2.3 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	55
2.2.4 Weitere Schutzgehalte	56
3. Verbesserungspotential einer Berner City Card	56
3.1 Sans-Papiers	56
3.1.1 Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus	57
3.1.2 Bekanntgabe von Daten über den Aufenthaltsstatus	66
3.1.3 Wegweisung von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus	78
3.2 Weitere Personengruppen	80
3.2.1 Ausländische Staatsangehörige	80
3.2.2 Trans, inter und non-binäre Personen	80
3.2.3 Übrige Bevölkerung	81
3.3 Zwischenfazit	81
4. Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Ausstellung einer City Card	82
4.1 Kompetenz	82
4.2 Rechtsgrundlage	85
4.3 Datenschutz	87
4.4 Rechtsgleichheit	87
4.5 Ausstellung und Verwaltung	87
5. Zusammenfassung	88

Teil 1: Vorstudie City Card

Sarah Schilliger

1. Einleitung: City Card als Instrument innovativer städtischer Migrationspolitik

1.1 Urban Citizenship-Politiken und Solidarische Städte – eine Auslegeordnung

Wie aktuelle Forschungen zeigen, finden Grenz- und Migrationskontrollen längst nicht mehr nur an definierten Übergängen und Kontrollstellen (z.B. am Zoll) statt, sondern verlagern sich zunehmend ins Innere. **Grenzpraktiken werden insbesondere in städtischen Räumen umgesetzt sowie ausgehandelt:** Sie zeigen sich in polizeilichen Aktivitäten (z.B. Racial Profiling, vgl. Wa Baile et al. 2019), aber auch bei der In-/Exklusion von (irregulären) Migrant*innen in/aus städtische/n soziale/n Dienstleistungen (Ataç/Schütze/Reitter 2020, Darling 2017, Yuval-Davis et al. 2019). Den städtischen Behörden und nichtstaatlichen Akteuren im städtischen Raum kommt dabei eine grosse Bedeutung zu in der Gewährung oder dem Verwehr von grundlegenden sozialen Rechten und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen (Hess/Lebuhn 2014, Spencer/Delvino 2019, de Graauw 2021, Kaufmann 2019, Kron/Lebuhn 2020).

Da die Rahmenbedingungen für das alltägliche Leben von Migrant*innen stark auf der lokalen Ebene geprägt werden (Glick Schiller/Çağlar 2016), **eröffnet sich in der Stadt gleichzeitig ein spezifisches Handlungsfeld**, in dem Ausschlüsse verhandelt oder in Frage gestellt werden können. Städte können dabei zu «Laboratorien der Demokratie und der Solidarität» (Schilliger 2018: 15) werden, wenn sich lokale Akteure und städtische Institutionen daran beteiligen, das Leben und den Alltag von Menschen mit eingeschränkten/fehlenden Staatsbürgerrechten zu erleichtern und soziale Teilhabe zu fördern.

Sowohl in der Forschung als auch im politischen Diskurs wird aktuell vermehrt auf das Konzept «Urban Citizenship» zurückgegriffen, um zu diskutieren, wie das Verhältnis von Rechten und Zugehörigkeit neu definiert werden kann. Dabei erfolgt eine Erweiterung der traditionellen Konzeption von «Citizenship», die stark auf den legalen/rechtlichen Status zentriert ist: Citizenship wird nicht bloss als statisches, staatszentriertes Rechtsregime konzipiert, sondern als politische Aushandlungspraxis. Bürger*innen – und insbesondere Migrant*innen – werden dabei nicht als passive Objekte verstanden, denen ein bestimmtes Bündel an Rechten und Pflichten zugewiesen wird, sondern sind selbst als Subjekte in diese Aushandlungen involviert. Die Thematisierung von Citizenship aus dieser kritischen Perspektive umfasst deshalb auch die zentrale Frage nach den Un-/Möglichkeiten und den Bedingungen, soziale, politische und ökonomische Rechte einzufordern – und zu erweitern. Zudem wird das traditionelle Verständnis von Citizenship insofern erweitert, dass **Zugehörigkeit und Zugang zu sozialen Rechten nicht mehr hauptsächlich vom Nationalstaat abgeleitet wird, sondern lokal verankert ist.** Urban Citizenship ist damit ein Ideal, bei dem die Bürgerschaft nicht länger in erster Linie an die Nation/den Staat gebunden ist (*bounded citizenship*), sondern vielmehr begründet wird (*grounded citizenship*) – z.B. durch die Anwesenheit/Präsenz im städtischen Raum (Varsanyi 2006). Nach Marisol García (2006) kann dann von «Urban Citizenship» gesprochen werden, wenn lokalpolitische Instrumente eingeführt werden, die soziale Teilhabe für alle Stadtbewohner*innen gewährleisten – auch für jene, die keinen formalen Bürger*innenstatus besitzen bzw. diesen auf Grund ihrer marginalisierten sozialen Position nicht zur Geltung bringen können (denen also *de facto* soziale Rechte verwehrt bleiben).

Was heisst dies nun auf praktischer Ebene? Einerseits bestehen gewisse Spielräume bei den städtischen Behörden, auf den Ämtern und in Institutionen bezüglich der Frage, wie strikt sie nationale Gesetzgebungen umsetzen. Zudem können städtische Behörden Sans-Papiers Zugänge zu sozialer Infrastruktur in der Stadt ermöglichen, obwohl diese über keinen aufenthaltsrechtlichen Status verfügen. Weiter können Institutionen wie Spitäler, Schulen oder

Gerichte davon absehen, Daten zu Sans-Papiers an die Migrationsbehörden weiterzugeben. *Andererseits* gibt es in urbanen Zentren eine **Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Akteuren**, die sich darum bemühen, Menschen mit prekärerem oder irregulärem Aufenthaltsstatus Zugang zu Wohnraum, Bildung, Gesundheitsversorgung und zu sozialer Teilhabe zu verschaffen. Auch sie tragen wesentlich zu einer «Urban Citizenship»-Praxis bei und sind mitbeteiligt beim Aufbau einer **städtischen «Infrastruktur der Solidarität»** (Schilliger 2020).

In Anlehnung an Linda Bosniak (2006) sind **vier Dimensionen von Citizenship** zu unterscheiden, die für die Analyse in dieser Studie weiterführend sind:

- a) **Formal-juristischer Status:** Städte anerkennen alle Bewohner*innen unabhängig ihres nationalen Aufenthaltsstatus als Bürger*innen und verleihen ihnen einen lokalen Status (*local membership*), der beispielsweise mittels Abgabe einer City Card zum Ausdruck gebracht wird.
- b) **Soziale und politische Rechte:** Städte setzen sich für die Umsetzung grundlegender Menschenrechte ein. Sie gewähren allen in der Stadt wohnhaften Menschen gleichen Zugang zu städtischen Dienstleistungen, errichten inklusive soziale Infrastrukturen und etablieren eine behördliche Praxis, um Grundrechte umzusetzen. Zudem geht es auch um die Ausweitung demokratischer Rechte, z.B. durch lokales Stimmrecht oder partizipatives Budgeting.
- c) **Partizipation/Teilhabe:** Städte fördern das aktive Engagement und die Beteiligung an der demokratischen Mitgestaltung der Stadt. Partizipation geschieht dabei nicht nur in den konventionellen politischen Sphären, sondern in einem breiten Spektrum von zivilgesellschaftlichen Institutionen, sozialen Bewegungen, Nachbarschaftsversammlungen, Quartiervereinen, usw.
- d) **Zugehörigkeit und solidarische Praxis:** Städte sind der Raum, in dem soziale Begegnungen stattfinden und Solidarität gelebt wird – auf den Strassen und Plätzen, in den Nachbarschaften und in Gemeinschaften. Für Urban Citizenship zentral ist auch die affektive Dimension: Das Identifikationsgefühl der Menschen mit ihrem Wohnort, ihre Zugehörigkeitsgefühle und die Erfahrung von inklusiver Solidarität innerhalb der Stadt.

Beispiele für die **Umsetzung von Urban Citizenship** sind **erstens** Politiken und Praktiken, bei denen sich Städte aktiv nationalstaatlichen Migrationspolitiken widersetzen und ihre **Bewohner*innen vor Abschiebungen schützen**. Verankert sind solche Politiken (verstärkt seit der Präsidentschaft Trumps) insbesondere in den mehreren hundert **«Sanctuary Cities»** im nordamerikanischen Kontext: In diesen Städten wurde eine Resolution oder Verordnung verabschiedet, welche Stadt- oder Strafverfolgungsbeamten ausdrücklich verbietet, sich über den Aufenthaltsstatus zu erkundigen und/oder mit (nationalen) Migrationsbehörden zu kooperieren (de Graauw 2014, 2021, Bauer/Gonzalez 2018, Kaufmann 2019). Eine **zweite** bedeutende politische Intervention auf lokaler Ebene umfasst das **Bekenntnis zu einer Stadt des Willkommens/der Zuflucht**. So haben sich Bürgermeister*innen in Italien oder Spanien für eine Öffnung ihrer Häfen ausgesprochen, um Seenot-Gerettete aufzunehmen (Christoph/Kron 2019). Leoluca Orlando, Bürgermeister der sizilianischen Hauptstadt Palermo, war einer der ersten in Europa, der seine Stadt zu einer «Stadt der Zuflucht» erklärte. Orlando hat dabei mit diesem Ausspruch europaweit Aufmerksamkeit erregt: «Wenn Sie fragen, wie viele Flüchtlinge in Palermo leben, werde ich nicht antworten: 60'000 oder 100'000. Sondern: keine. Wer nach Palermo kommt, ist Palermitaner» (NZZ 23.7.2017).¹ Die von ihm initiierte «Charta von Palermo» fordert, dass die Bürgerrechte ausschliesslich an den Wohnort gebunden sind. Auf zivilgesellschaftlicher Seite sind breite Bündnisse (z.B. die Kampagne «Seebrücke», die seit kurzem auch in der Schweiz wirkt, oder «#LeaveNoOneBehind») entstanden, welche sichere Fluchtwege, eine Entkriminalisierung der Seenotrettung und eine menschenwürdige Aufnahme von Geflüchteten fordern. **Drittens** zählen zu Urban Citizenship-Politiken **kon-**

¹ Birgit Schmid im Interview mit Leoluca Orlando: «Wie Palermos Bürgermeister vom Mafiajäger um Flüchtlingsvater wurde», <https://www.nzz.ch/gesellschaft/palermos-mafiajaeger-leoluca-orlando-ld.1306980?reduced=true>.

krete kommunale Politiken, die allen Bewohner*innen unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus die gleichen Rechte und Zugänge zu städtischer Infrastruktur und zu sozialen Dienstleistungen gewähren. In den nord-amerikanischen *Sanctuary Cities* untersagt eine «Don't Ask Don't Tell»-Politik den städtischen Angestellten, bei öffentlichen Diensten nach dem Migrationsstatus zu fragen («Don't Ask»). Falls dieser doch bekannt wird, darf er nicht an andere staatliche Behörden weitergegeben werden («Don't Tell») (vgl. Schilliger 2019 für das Beispiel Toronto).

Während einige Städte eine **formelle Politik** entwickelt haben, zeigen andere eher **informelle Praktiken von Urban Citizenship**. Unbestritten ist, dass Urban Citizenship nicht allein durch gesetzliche Regelungen erreicht werden kann, sondern auch tatsächlich gelebte Praktiken und eine entsprechende Sensibilisierung insbesondere von Behörden/städtischen Mitarbeitenden erfordert. So zeigt zum Beispiel die Forschung zu Toronto (Schilliger 2019: 108, Hudson et al. 2017), dass eine durch die Stadtregierung proklamierte Sanctuary City-Politik nur dann effektiv ist (d.h. irregulären Migrant*innen Zugang zur städtischen Infrastruktur verschafft), wenn lokale Beamte (sog. front desk workers) auch entsprechend handeln und die betroffene Bevölkerung involviert und informiert ist. Eine schlichte Top-down-Information über interne Richtlinien reicht nicht aus, um die Politik eines angstfreien Zugangs tatsächlich wirksam werden zu lassen. Dazu braucht es z.B. Sensibilisierungskampagnen und pädagogisch sinnvolle Schulungen/Trainings des städtischen Personals sowie Informationskampagnen innerhalb der Bevölkerung (ebd.). Für die Beurteilung des Phänomens als Ganzes ist es daher wichtig zu analysieren, wie Urban Citizenship-Politiken tatsächlich auf lokaler Ebene umgesetzt werden.

In verschiedenen Städten Europas (z.B. in Barcelona, Napoli, Palermo, Utrecht, Berlin, Bremen, Hamburg) wird inzwischen über Konzepte von «Urban Citizenship», «Sanctuary City» und «Solidarity City» diskutiert (für einen Überblick siehe Christoph/Kron 2019, Delvino/Spencer 2019 und die Website <https://moving-cities.eu/de>). Die **Einführung einer City ID Card**, welche Stadtbewohner*innen unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus Zugang zu städtischen Dienstleistungen gewährt und als Ausweisdokument gegenüber Behörden dient, ist dabei ein mögliches Instrument, um eine Urban Citizenship-Politik voranzutreiben. Spätestens seit dem Jahr 2015 wurden Debatten um Urban Citizenship insbesondere durch zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen auch in der Schweiz lanciert (vgl. Krenn/Morawek 2017, Müller 2020). Der dabei prominent gemachte Vorschlag, eine City Card einzuführen, ist inzwischen von der kommunalen Politik in Bern und Zürich (2021 auch in Lausanne, Genf, Biel, La Chaux-de-Fonds) aufgegriffen worden.

Neben City Cards gibt es **weitere stadtpolitische Instrumente zur Umsetzung von Urban Citizenship-Politiken**. Nicola Delvino und Sarah Spencer (2019) haben im Auftrag der «City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe» ein Handbuch herausgegeben, in dem zahlreiche Erfahrungen mit verschiedenen innovativen und inklusiven städtischen Politiken in elf europäischen Städten (Athen, Barcelona, Frankfurt, Gent, Göteborg, Lissabon, Oslo, Stockholm, Utrecht, Helsinki, Zürich) analysiert und vorgestellt werden. Dazu zählen u.a.:

- a) **Externe Akteure (NGOs, Beratungsstellen), die keine Meldepflichten haben, als Intermediäre zwischen lokalen Behörden und Migrant*innen involvieren (allenfalls mit Ko-Finanzierung durch die Stadt).**
Vorteile einer Kooperation mit Externen: Diese sind häufig besser informiert im Feld, genießen höheres Vertrauen durch Sans-Papiers, haben keine Meldepflicht, sind politisch weniger exponiert. Verbreitet ist diese Kooperation mit Externen beispielsweise im Bereich Gesundheitsdienste und Wohnen.
- b) **Runde Tische zwischen Stadt und NGOs, um (diskrete) Zusammenarbeit zu verbessern, städtische Aktionspläne.**
- c) **Diskrete Praxis / «leise Politik»: Interne Richtlinien, die Zugang zu städtischen Dienstleistungen ermöglichen/erleichtern und Sans-Papiers vor Migrationskontrollen/Wegweisung schützen**
Beispiel «free in free out policy» in Amsterdam, wo die Polizei bei Strafanzeigen nicht nach dem Status fragt.

Beispiel Firewalls: Information über illegalen Status wird nicht an nationale Migrationsbehörden weitergegeben. Kombiniert mit Infokampagne wie z.B. in Utrecht: «Without papers, not without rights!», wo Sans-Papiers aktiv in verschiedenen Sprachen und via Communities über ihre Ansprüche und Zugänge (zu medizinischen Diensten, Schulen, usw.) informiert werden.

d) Strategische Gerichtsprozesse vor (inter-)nationalen Gerichten

Rechtliche Basis gewinnen für inklusive städtische Praktiken auf Grundlage der Menschenrechte. Beispiel: Utrecht's ‚win your case by losing it‘-Strategie.

e) Politische Städte-Lobby aufbauen für Änderung nationaler Richtlinien, Mitarbeit in internationalen Städtenetzwerken

Mitarbeit in internationalen Städtenetzwerken (Wissensaustausch, strategische Allianzen zwischen Städten aufbauen, Advocacy für inklusive Politiken).

Beispiele: Eurocities, International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities ICCAR, Global Parliament of Mayors, u.a.

1.2 City Cards in anderen Städten

Die City Card soll von allen Personen, die mit der Absicht eines dauernden Verbleibs in einer Stadt wohnen, als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis gegenüber Behörden und Dienstleistungserbringenden verwendet werden können. Die Grundidee dabei ist, den Zugang zu städtischen Dienstleistungen an den Wohnort statt an den Aufenthaltsstatus zu knüpfen.

Beispiel New York IDNYC (Quellen: Lebuhn 2016, Wood 2019, Spencer/Delvino 2019, www1.nyc.gov)

Der kommunale Personalausweis IDNYC wurde im Januar 2015 in New York eingeführt und hat insbesondere den rund 500'000 in New York lebenden Sans-Papiers neue Teilhabemöglichkeiten eröffnet. Es stellt ein eindrückliches Beispiel zur Umsetzung der Idee einer Stadtbürger*innenschaft dar.

Hintergrund/Entstehungsgeschichte: Auf Seiten der städtischen Regierung sind es vor allem sicherheits- und bevölkerungspolitische Motive, die zur Einführung einer City Card bewegt haben. Bewohner*innen ihrer Stadt sollen sich vor den Behörden nicht verstecken müssen und keine Angst haben, beispielsweise eine Straftat anzuzeigen. Den Durchbruch verdankt die IDNYC jedoch vor allem Aktivist*innen in den Stadtteilen und aus migrantischen Communities, die vornehmlich aus einer menschenrechtlichen Perspektive argumentieren. Hervorzuheben ist insbesondere die Nachbarschaftsorganisation «Make the Road», die in einer jahrelangen Kampagne für die City Card gekämpft hat, um gewisse Rechte (wie der Zugang zu städtischer Infrastruktur sowie eine gewisse Aufenthaltssicherheit) auf «Non-Citizens» zu erweitern.

Die City ID Card in New York ist damit ein beispielhaftes Resultat von Urban Citizenship-Politiken als einer Verschränkung von Mikropolitiken in Institutionen (durch innovative Praktiken in Verwaltungen und eine progressive parlamentarische Lokalpolitik) mit einer breiten Mobilisierung von unten (durch verschiedene soziale Bewegungen, migrantische Communities, Recht auf Stadt-Initiativen, sozial- und kulturpolitische Projekte usw.).

Wirksamkeit: Inhaber*innen einer IDNYC erhalten Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen und städtischen Dienstleistungen. Am wichtigsten ist, dass der Ausweis für irreguläre Migrant*innen einen Schutz im Umgang mit der New Yorker Polizei bedeutet. Bei einfachen Kontrollen ist nicht mehr erkennbar, dass sie nicht über gültige Aufenthaltspapiere verfügen. Wenn eine Person Kontakt mit städtischen Behörden (wie Polizei, Schulen oder Steuerverwaltung) hat, fragen diese nicht nach dem Migrationsstatus. Zudem können Sans-Papiers mit einer IDNYC Miet-, Handy- und andere Verträge abschliessen, Bankgeschäfte erledigen und einen Impfpass beantragen. Viele Institutionen wie Museen, Theater oder Bibliotheken gewähren beim Vorweisen der IDNYC Vergünstigungen oder

Gratis-Eintritt. Die IDNYC bietet auch Ermäßigungen für Kinos, Sportveranstaltungen, rezeptpflichtige Medikamente, Fitness- und Gesundheitszentren, Citybike, Supermärkte und New York City-Attraktionen². Damit ist die Karte auch attraktiv für Stadtbürger*innen mit regulärem Aufenthaltsstatus – was enorm wichtig ist, damit sich Sans-Papiers nicht selbst als irreguläre Migrant*innen ausweisen, wenn sie eine IDNYC mitführen. Umfragen zeigen, dass viele Inhaber*innen durch die IDNYC ein grösseres Zugehörigkeitsgefühl empfinden.

Verbreitung der Karte: Bereits über 1,3 Mio. New Yorker*innen nutzen den Ausweis (jede/r 8. Einwohner*in), darunter sind mehr als 100'000 Menschen ohne regulären Status. Die Karte wird aber auch von vielen Bewohner*innen von New York benutzt, um ihre Solidarität mit Migrant*innen zum Ausdruck zu bringen. Die Stadt ist äusserst proaktiv und beschäftigt ein Team von Mitarbeiter*innen, die Nachbarschaften und Communities besuchen, um die Verbreitung und Anerkennung der City Card zu fördern. Die Anmeldung kann in 25 Sprachen und bei 15 lokalen Büros erfolgen.

Ausgestaltung der Karte: Die Karte enthält neben Namen, Geburtsdatum und (selbstgewähltem) Geschlecht eine Identitätsnummer, ein Foto und einen Strichcode. Bisher war sie nur minimalen Betrugshandlungen ausgesetzt.



Abbildung 1: New York City Identitätskarte (Quelle: <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/card/how-to-apply.page>)

Kriterien für die Vergabe einer IDNYC: Wer Wohnsitz in New York und eigene Identität nachweisen kann, bekommt den offiziellen Stadtausweis.

Kosten: Das Programm kostet rund 19 Mio. Dollar pro Jahr. Die Stadtbehörden halten dies in offiziellen Statements für einen geringen Preis in Anbetracht des hohen Masses an Solidarität/Partizipation, die die Karte mit sich bringe.

Weitere (bescheidenere) Projekte gibt es in folgenden europäischen Städten (vgl. Delvino/Spencer 2019):

- **Barcelona:** Einwohnerregister, inkludiert Sans-Papiers bei Zugang zu städtischen Diensten, inkl. Firewall.
- **Madrid:** DNI Municipal, seit 2017: Zugang zu städtischen Diensten, ÖV, Sportzentren, lokale Arbeitsagenturen. Karte wird nur an irreguläre Migrant*innen ausgestellt.
- **Utrecht:** BBB Card, seit 2018, im Rahmen der Umsetzung des BBB Programms (= Bed, Bath, Bread)
- **Paris:** Paris Citizen Card, seit 2015: Karte für alle Bewohner*innen, Zugang zu kulturellen Veranstaltungen, Bibliotheken, kaum migrationspolitische Bedeutung. Zudem ist eine Einwohner*innenkarte im 20e Arrondissement von Paris in Aushandlung, initiiert vom Sans-Papiers Kollektiv und Unterstützer*innen.
- **Berlin, Hamburg, Bremen, Zürich, Lausanne, La Chaux-de-Fonds, u.a.:** Juristische Abklärungen und politische Diskussionen/Aushandlungen sind am Laufen.

² Hier sind die Vorteile einer IDNYC-Karte für das Jahr 2019 aufgelistet (in Deutsch): <https://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/2019-pdfs/2019-IDNYC-Benefits-Guide-German.pdf>.

1.3 Motive für die Einführung einer City Card

Welche Motive haben Städte, inklusive Migrationspolitiken zu institutionalisieren und dabei irreguläre Migrant*innen als Stadtbürger*innen einzubeziehen?

Es kann zwischen vier verschiedenen **Argumentationen** unterschieden werden:

- a) **Menschenrechtliche Argumente** (Gleichheit aller Menschen, egal welcher Status)
- b) **Humanitäre Argumente** (Schutz vor Ausbeutungssituationen und extremer Not, Schutz von Kindern)
- c) **Utilitaristische/ökonomische Argumente** (z.B. ‚Wir brauchen Sans-Papiers als Arbeitskräfte‘)
- d) **Sicherheitspolitische Argumente** (Erhöhung der städtischen Sicherheit)

Folgende **Motive** können inklusive städtische Politiken und insbesondere die Einführung einer City Card anleiten:

- Angst/Stigmatisierung im Umgang mit Behörden abbauen, Vertrauen erhöhen (Empowerment)
- Bekämpfung von Verbrechen fördern (Möglichkeit zur Strafanzeige)
- Systemrelevanten/‘nützlichen‘ Arbeitskräften den Aufenthalt sichern
- Öffentliche Gesundheit fördern
- Vereinfachung von behördlichen Abläufen
- Armut, Ausbeutung und soziale Polarisierung bekämpfen
- Professionsethik respektieren (z.B. Ärzt*innen, Sozialarbeiter*innen, Lehrer*innen)
- Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt erhöhen
- Starkes öffentliches Statement für eine weltoffene Stadt

2. Aktuelle Situation von Sans-Papiers in der Stadt Bern

Unter Sans-Papiers werden hier Personen verstanden, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Darunter fallen **sog. primäre Sans-Papiers**, die nie eine entsprechende Aufenthaltbewilligung hatten, d.h. die irregulär oder als Tourist*innen eingereist sind, sowie **sog. sekundäre Sans-Papiers**, die zuvor einen gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz hatten (abgelehntes Asylgesuch, keine Erneuerung von B- oder C-Bewilligung, Scheidung, Verlust der Arbeit) und die den Migrationsbehörden teilweise bekannt sind.

Gemäss einer Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM 2015: 36f.) sind fast zwei Drittel der irregulär in der Schweiz lebenden Menschen primäre Sans-Papiers, rund ein Drittel sekundäre Sans-Papiers (davon sind etwa die Hälfte abgelehnte Asylsuchende und die andere Hälfte Menschen ohne erneuerte B- oder C-Bewilligung). Es wird zudem geschätzt, dass in der Deutschschweiz rund 85 Prozent der erwachsenen Sans-Papiers einer Erwerbsarbeit nachgehen, bei den Frauen zu einem grossen Teil in Privathaushalten (ebd.: 46-49). Das Verhältnis zwischen Männern und Frauen ist schweizweit ungefähr ausgeglichen (ebd.: 41). Rund 12 Prozent der Sans-Papiers sind gemäss der Studie minderjährig (ebd.: 42).

2.1 Sans-Papiers in der Stadt Bern

Genauere **Zahlen zur Anzahl Sans-Papiers in der Stadt Bern** gibt es nicht, da Menschen ohne Aufenthaltbewilligung mit der ständigen Angst vor einer Entdeckung leben und deswegen häufig den Gang zu Behörden meiden. Die SEM-Studie (2015) schätzt die Zahl im gesamten Kanton Bern auf 3'000 Personen, wobei bekannt ist, dass die grosse Mehrheit der Sans-Papiers in Städten und grossen Agglomerationsgemeinden leben³. Die städtische Fremdenpolizei schätzt, dass in der Stadt Bern rund 600 Sans Papiers leben. Die Beratungsstelle für Sans Papiers geht

³ Diese Schätzung beruht beim Kanton Bern auf der Gewichtung von lediglich drei Interviews mit Expert*innen, ist also mit grosser Vorsicht zu geniessen.

von ca. 1'000 Sans Papiers in der Stadt Bern aus, die Passantenhilfe der Heilsarmee schätzt, dass es in Bern rund 1'100 Sans Papiers gibt. Andere Schätzungen bewegen sich ebenfalls in dieser Grössenordnung.

Darüber hinaus können Aussagen über die Anzahl Beratungen der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers gemacht werden⁴. Die Beratungsstelle hat im Jahr 2019 656 Erstberatungen (Anzahl Dossiers) durchgeführt. Diese Dossiers betreffen zum Teil mehr als eine Person: Darunter waren 397 Einzelpersonen (252 Männer und 145 Frauen), 141 Familien mit insgesamt 208 Kindern und 113 Paare. Sie wohnen in der Region Bern, mehrheitlich in der Stadt Bern. Allerdings können hier keine genauen Angaben gemacht werden, da die Ratsuchenden bei der Beratungsstelle nicht zwingend ihren Wohnort angeben müssen. Die Menschen, die die Beratungsstelle aufsuchen, kommen **aus rund 90 verschiedenen Herkunftsländern**. Am häufigsten (> 10 Fälle) vertreten sind dabei folgende Herkunftsländer: Nordmazedonien, Kosovo, Türkei, Kolumbien, Brasilien, Sri Lanka, Mongolei, Tibet, Afghanistan, Irak, Eritrea, Äthiopien, Kongo, Kamerun, Marokko, Algerien, Tunesien.

60 Prozent der Beratungen, die die Beratungsstelle durchgeführt hat, betreffen sog. primäre Sans-Papiers, 40 Prozent sog. sekundäre Sans-Papiers – wobei rund drei Viertel der sekundären Sans-Papiers, die in Kontakt mit der Beratungsstelle waren, Nothilfe beziehen. **Nothilfe-Bezüger*innen leben grösstenteils in Kollektivunterkünften (neu «Rückkehrzentren» genannt) ausserhalb der Stadt Bern**. Laut der Fachstelle für Migration- und Rassismusthemen gab es 2020 weniger als zehn Nothilfe-Bezüger*innen in der Stadt Bern mit vereinbarter privater Unterbringung⁵. Es gibt aktuell keine Schätzungen dazu, wie gross die Gruppe derjenigen sekundären Sans-Papiers ist, die in der Stadt Bern ohne Nothilfe leben. Aufgrund des geringen Anteils an Nothilfe-Bezüger*innen⁶ in der Stadt Bern wird in diesem Bericht fokussiert auf die Situation von primären und sekundären Sans-Papiers, die ohne Nothilfe in der Stadt Bern leben.

2.2 Zugänge, Hürden und alltägliche Herausforderungen für Sans-Papiers in Bern

Die **grosse Mehrheit der in Bern lebenden Sans-Papiers geht einer Erwerbsarbeit nach** und führt einen möglichst unauffälligen Alltag. Häufig bewegen sie sich in **sozialen Netzwerken**, welche ihre Lebensqualität entscheidend mitprägen: Innerhalb migrantischer Communities, aber auch in der Nachbarschaft und im Austausch mit solidarischen Strukturen innerhalb der Zivilgesellschaft wird auf vielfältige Weise Unterstützung geleistet, was sich einmal mehr während der Corona-Krise gezeigt hat.

Sans-Papiers in Bern stossen in ihrem Alltag in verschiedensten Bereichen auf Herausforderungen, Hürden und verschlossene Türen. Die Statistik der Berner Beratungsstelle zu den Anliegen der Ratsuchenden in ihrer Beratungspraxis (vgl. Abbildung 2) gibt einen Einblick in die **Problemfelder von Sans-Papiers** in der Region Bern. Prägend für fast alle alltäglichen Angelegenheiten ist der irreguläre Aufenthaltsstatus und die ständige Gefahr, von der Polizei aufgegriffen und weggewiesen zu werden. Bedeutende Problemfelder im Alltag sind laut der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers u.a. der Zugang zu und die Finanzierung von Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildung, fehlende soziale Sicherung, bezahlbarer und sicherer Wohnraum sowie zivilstandrechtliche Regelungen.

⁴ Die Zahlen stammen aus dem Jahresbericht 2019 der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers. Dabei ist wichtig zu beachten, dass nicht alle Sans-Papiers die Dienstleistungen der Beratungsstelle in Anspruch nehmen und/oder von der Beratungsstelle Kenntnis haben.

⁵ Für Nothilfe-Bezüger*innen besteht die Möglichkeit der privaten Unterbringung, wobei in diesen Fällen eine Vereinbarung abgeschlossen wird zwischen dem Migrationsdienst vom Kanton Bern, der Person, die jemand unterbringen möchte sowie der Person, die auf Nothilfe angewiesen ist.

⁶ Abgewiesene Asylsuchende, die Nothilfe beziehen, dürfen nicht einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine Lehre absolvieren. Sie sind über den kantonalen Migrationsdienst einer kollektiven Krankenversicherung angeschlossen. Kinder in der Nothilfe haben Zugang zum obligatorischen Schulunterricht.

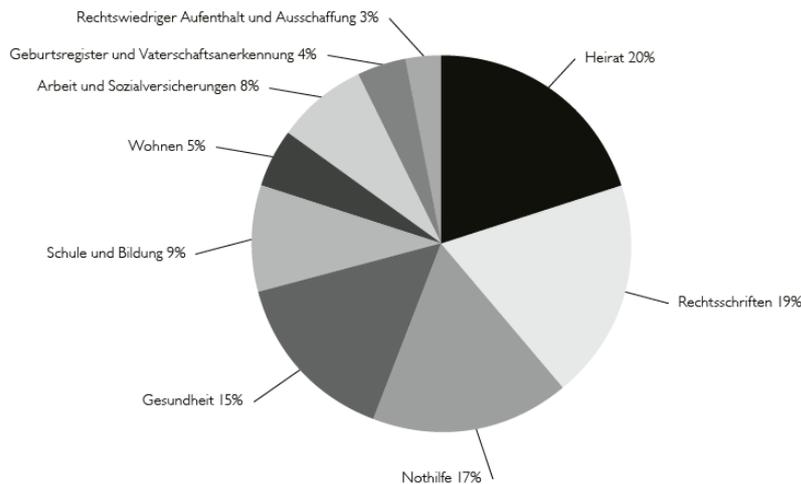


Abbildung 2: Anliegen der Ratsuchenden der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (Quelle: Jahresbericht 2019)

Im Rahmen dieser Vorstudie wurden vielfältige Abklärungen und Recherchen getätigt und qualitative Interviews mit städtischen Akteuren geführt, um ein genaueres Bild zu bekommen hinsichtlich des Zugangs für Sans-Papiers zu verschiedenen alltagsbezogenen Dienstleistungen und Aktivitäten. Dabei interessieren nicht nur die formalen Zugänge, sondern insbesondere die real vorliegenden Bedingungen und Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von verschiedenen Grundrechten und alltagsnahen Diensten. Die meisten Informationen beruhen auf Aussagen von Menschen, die in ihrer beruflichen oder zivilgesellschaftlichen Praxis mit Sans-Papiers in der Stadt Bern zu tun haben (in städtischen Ämtern, in Beratungsstellen, NGOs, zivilgesellschaftlichen Organisationen/Initiativen). Für weitere Forschung in diesem Bereich wäre es sehr wünschenswert, stärker die Perspektive von Sans-Papiers zu dokumentieren und analysieren (z.B. wie sie Behördengänge erleben, welche Ängste sie haben, wo sie in der Stadt Unterstützung finden, was sie sich von einer City Card erhoffen, wie/wofür sie sich selbstorganisieren, usw.). Dies konnte im Rahmen dieser Vorstudie leider nicht geleistet werden. Zudem wären zu einzelnen Bereichen (z.B. Gesundheitsversorgung, AHV, Gerichte) Vertiefungen wünschenswert, indem weitere Interviews insbesondere mit städtischen Mitarbeitenden geführt werden.

2.2.1 Bewegung im öffentlichen Raum, Polizeikontrollen

In den Interviews mit Menschen, die die Lebensrealität von Sans-Papiers in Bern gut kennen, werden die Polizeikontrollen und die damit verbundene Gefahr der Wegweisung, Bussen wegen rechtswidrigem Aufenthalt und Einreisesperren als die im Alltag prägendste Grundproblematik genannt. Wie auch Interviews mit Sans-Papiers zu Polizeikontrollen dokumentieren (Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling 2019, Schilliger 2020), ist die Angst vor Polizeikontrollen bei Sans-Papiers ständig präsent, wenn sie sich im Alltag durch die Stadt Bern bewegen. Das Risiko, in eine Personenkontrolle durch die Polizei zu geraten, ist entsprechend höher bei Menschen, die über ein sichtbares/wahrnehmbares Merkmal verfügen, aufgrund dessen sie durch die Polizeibehörde als «nicht-schweizerisch/nicht-europäisch» gelesen werden (Hautfarbe, Sprache, zugeschriebene Herkunft/Religion). Wie die Aussagen von Kontrollierten deutlich machen, geht es bei den Kontrollen von Seiten der Polizei häufig um Verdacht auf illegalen Aufenthalt (zur rechtlichen Grundlage dieser Praxis vgl. das Rechtsgutachten von Bühler/Weber, Kapitel 3.1.1.b).

Sans-Papiers meiden deshalb möglichst jeden Kontakt mit der Polizei. In Interviews mit People of Colour ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Stadt Bern wird deutlich, dass viele ihre Bewegungspraxis im öffentlichen Raum anpassen: So erzählen einige zum Beispiel, dass sie einen möglichst grossen Bogen um die Schützenmatte oder die Kleine Schanze machen, wo viele Polizeikontrollen stattfinden. Oder sie halten sich jeweils möglichst kurz und

nur falls unbedingt nötig am Bahnhof auf, da aus ihrer Erfahrung an diesem Ort die Gefahr einer Polizeikontrolle erhöht ist (Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling 2019: 175). Die in der Studie geäusserten Strategien und Taktiken im Umgang mit Polizeikontrollen reichen vom Meiden von Orten mit erhöhtem Kontrollrisiko, über (Ver)Kleidungspraktiken (z.B. das Tragen einer Arbeitsweste oder eines Anzugs), bis hin zu offensivem Ansprechen der Polizei auf Berndeutsch, um bei der Polizei den Verdacht auf «Illegalität» abzuwenden (ebd.: 123 f.). Die Erfahrung der ständigen Furcht vor einer Kontrolle kann zu sozialem Rückzug und Isolation führen. Es wirkt sich zudem häufig in einem Vertrauensverlust bzw. Misstrauen gegenüber Behörden (nicht nur der Polizei) aus – seien diese nun städtisch, kantonal oder national (ebd.: 88).

Neben der Polizei sind es aber auch weitere Behörden und auch etliche Private, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Identität der beteiligten Person kennen müssen und dazu einen amtlichen Ausweis verlangen. In der Praxis wird dabei häufig ungewollt bzw. unnötigerweise der Aufenthaltsstatus offengelegt.

2.2.2 Bildung

Volksschule: Der Zugang zur Volksschule ist für Sans-Papiers in der Stadt Bern laut Einschätzungen mehrerer interviewter Personen angstfrei möglich. Mit dem städtischen Schulamt besteht eine sehr gute und etablierte Zusammenarbeit. Teilweise erfolgt die Einschulung über die Beratungsstelle, es gibt aber auch Sans-Papiers, die ihre Kinder selbst einschulen (d.h. ohne die Unterstützung durch die Beratungsstelle oder andere Institutionen). Das Wissen um diesen angstfreien Zugang ist bei Sans-Papiers ziemlich gut verbreitet (v.a. über Mund-zu-Mund-Propaganda) (Interview M. Kilchenmann/K. Jenni).

Es ist jedoch unklar, wie viele Kinder von Sans-Papiers in der Stadt Bern trotzdem aus Angst nicht eingeschult werden. Die Beratungsstelle kennt beispielsweise den Fall eines 15-jährigen Bubens, der mit seiner alleinerziehenden Mutter in Bern lebt (sie arbeitete als Küchenhilfe) und der fünf Jahre lang keine Schule besucht hat, bis seine Mutter sich an die Beratungsstelle wandte und er für das letzte obligatorische Schuljahr noch eingeschult werden konnte.⁷

Das Wissen um den irregulären Status eines Schulkindes bleibt meist in einem sehr kleinen Kreis. Lehrpersonen sind nicht immer informiert, wenn sie ein Kind ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Klasse haben. Falls es notwendig ist, dass die Lehrperson aufgeklärt wird (z.B. wenn eine Klassenfahrt ins Ausland geplant ist), wenden sich die Betroffenen häufig an die Beratungsstelle und diese spricht mit der Lehrperson.

Trotzdem erleben Sans-Papiers Kinder im Zusammenhang mit dem Schulbesuch vielfältige Schwierigkeiten und Einschränkungen im Alltag. Sie fürchten sich davor, dass ihr irregulärer Status bekannt wird, was sie einschränkt in der Mobilität, in der Freizeitgestaltung und bei sozialen Kontakten. Oft sind sie sozial isoliert und relativ einsam: Sie halten sich neben der Schule hauptsächlich zuhause auf und die Eltern finden es häufig riskant, wenn sie sich mit Kolleg*innen treffen.

Sprachkurse: Die 2019 als Pilotprojekt lancierten und ausgeschriebenen 500 Deutsch-Bons (Wert 400 Franken für einen Deutschkurs der eigenen Wahl) stehen auch Sans-Papiers offen, die in der Stadt Bern leben und in bescheidenen Verhältnissen leben. Eingelöst werden können die Gutscheine in 12 Deutschschulen in der Stadt Bern (u.a. ECAP, HEKS, Volkshochschule Bern, Klubschule Migros).

⁷ Vgl. dazu den Beitrag im Bulletin der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, Mai 2018 (S. 4).

2.2.3 Familienergänzende Kinderbetreuung

Der Zugang zu Spielgruppen und Tagesschulen ist für Sans-Papiers-Kinder in der Stadt Bern grundsätzlich möglich (Interview M. Kilchenmann/K. Jenni). Bei der Regelung der Finanzierung gibt es jedoch einige administrative Hürden: Da Sans-Papiers keine Steuern bezahlen können, liegt keine Steuererklärung vor, und auch Lohnausweise fehlen. Sans-Papiers werden von der Beratungsstelle unterstützt, die eine Aufstellung macht, wie viel die Eltern verdienen. Dieser Nachweis wird von den Tagesschulen akzeptiert – diesbezüglich gibt es laut Marianne Kilchenmann eine etablierte Praxis. Der Zugang zur Kita ist je nach Kindertagesstätte zwar möglich, allerdings ist das Beantragen von Betreuungsgutscheinen aktuell noch nicht machbar. Die Stadt Bern arbeitet daran, diesen Zugang zu ermöglichen. Ohne Betreuungsgutscheine ist die Kita für Sans-Papiers nicht bezahlbar.

2.2.4 Gesundheit/Alter

Dank Unterstützung von Institutionen wie der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers oder dem Schweizerischen Roten Kreuz (Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers, Bern-Wabern) können Sans-Papiers eine Krankenkasse abschliessen. Auch ist es für Sans-Papiers möglich, Prämienverbilligung zu beantragen. Wie viele Sans-Papiers krankenversichert sind, ist schwierig abzuschätzen. Sicher ist ein beträchtlicher Teil der Sans-Papiers nicht versichert, woraus eine deutliche medizinische Unterversorgung resultiert, da der Zugang zu Gesundheitsversorgung ohne Krankenversicherung massiv erschwert ist.

Aus den Interviews können zwei Hauptaspekte herausgearbeitet werden, die die Situation von Sans-Papiers in Bezug auf Gesundheit in der Stadt Bern kennzeichnen:

Erstens die Angst vor einer Aufdeckung ihres irregulären Status (v.a. in Spitälern): Obwohl Sans-Papiers der Zugang zum Gesundheitswesen nicht verwehrt wird, bestehen grosse Vorbehalte und Ängste. Insbesondere fürchten sich Sans-Papiers davor, dass ihre Daten an die Migrationsbehörden weitergeleitet werden könnten. Spitalaufenthalte ohne Krankenkasse sind immer heikel, v.a., weil die Kosten nicht geklärt sind.

Zweitens die häufig prekäre ökonomische Situation, die den Zugang zu Gesundheitsleistungen erschwert: Obwohl Sans-Papiers eine Krankenversicherung abschliessen können und Prämienverbilligung beanspruchen können, bleibt der Abschluss einer Krankenkasse teuer. Zudem sind bei Behandlungen stets ein Selbstbehalt und die Franchise zu bezahlen, was für Menschen mit niedrigem Einkommen schnell existenziell werden kann. Viele Sans-Papiers nehmen deshalb die offiziellen gesundheitlichen Dienstleistungen nur im äussersten Notfall oder gar nicht in Anspruch. Sans-Papiers ohne Krankenkasse stützen sich auf medizinische Hausmittel oder nehmen karitative Angebote in Anspruch. Hierbei wird von verschiedenen Interviewten betont, wie wichtig die Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers (GVSP) des Schweizerischen Roten Kreuzes ist, welche dem Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer angegliedert ist. Darüber hinaus gibt es karitative Angebote u.a. von Ärzt*innen, die sich als Freiwillige engagieren (z.B. bei Medina auf der Schützenmatte, Gynäkologinnen im Sexgewerbe).

Als schwerwiegende Probleme in der Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers werden in Interviews genannt: Chronische Folgen aufgrund Nichtbehandlung bzw. nur Notversorgung statt ganzheitlicher Versorgung; Defizite bei psychischer Gesundheitsversorgung sowie ungenügender Zugang zu Zahnmedizin. Zudem wird die Pflege und Betreuung im Alter zu einem immer dringlicheren Themenfeld, da viele Sans-Papiers in Richtung Rentenalter zu steuern.

2.2.5 Zugang zu Justiz, Strafanzeige erstatten

Für Sans-Papiers besteht neben dem fehlenden Anspruch auf nationalstaatlich vermittelte Bürger*innenrechte auch das Problem, dass sie die ihnen tatsächlich zustehenden Grundrechte/Arbeitsrechte in der Praxis nur erschwert oder gar nicht einfordern können. Dies führt dazu, dass irreguläre Migrant*innen insbesondere vor Ausbeutung am Arbeitsplatz und vor häuslicher Gewalt ungenügend geschützt sind und (erlebte/beobachtete) Straftaten kaum melden können.

Die Einforderung und Geltendmachung von Arbeitsrechten und Grundrechten ist für Sans-Papiers häufig neben den formal-juristischen Einschränkungen mit weiteren sozialen Herausforderungen verbunden. In den Interviews genannt werden u.a. personalisierte / psychologische Abhängigkeitsverhältnisse vom Arbeitgeber (z.B. in Haushalten), ungenügende Sprachkenntnisse, fehlendes Rechtsbewusstsein und soziale Isolation.

Anzeige erstatten: Bei einer Strafanzeige muss man sich an die Kantonspolizei wenden. Gemäss Erfahrungen von Betroffenen fragt die Kantonspolizei in der Regel nach einem Ausweis, wenn man Anzeige erstatten will. Falls sich jemand mit einem ausländischen Pass ausweist, erkundigt sich die Kantonspolizei möglicherweise bei den EMF (*Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei Stadt Bern*) nach dem Aufenthaltsstatus.

Sans-Papiers erstatten selten eine Anzeige. Das Risiko ausländerrechtlicher Folgen wird von ihnen als zu hoch eingeschätzt. Es gibt aber Ausnahmen: Alexander Ott berichtet von Sans-Papiers, die Strafanzeige erstattet haben gegen ihre Arbeitgeber oder gegen Personen, durch die sie Gewalt erfahren haben. In Kontext von Menschenhandel/Ausbeutungssituationen gibt es rechtliche Möglichkeiten, für Opfer eine vorübergehende Regulierung zu gewähren. Laut A. Ott haben die EMF etwa vier bis fünf Mal pro Monat mit solchen Fällen zu tun.

Fazit: Anzeige erstatten ist für Sans-Papiers in gewissen Fällen gefahrenlos möglich, wenn ein ausländerrechtliches Verfahren hängig ist oder wenn ihnen als Opfer oder Zeuge*in von Menschenhandel eine Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 35 VZAE) gewährt wird.⁸ Ist dies nicht der Fall, kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen der Anzeigeerstattung nach einem Ausweis gefragt wird und in der Folge der rechtswidrige Aufenthalt aufgedeckt wird.

Zugang zu Gerichten: Sans-Papiers ziehen selten vor Gericht, weil sie das Risiko ausländerrechtlicher Konsequenzen als zu hoch einschätzen. Bei Anhörungen finden in der Regel jedoch keine ID-Überprüfungen statt (auch wenn angegeben wird, dass ein Ausweis mitgebracht werden muss) – weder bei der beschuldigten Person noch bei Kläger*in und Zeug*innen⁹. Es muss bloss die Vorladung gezeigt werden. Im Verfahren können aber allen Personen Fragen gestellt werden, die allenfalls auf den Aufenthaltsstatus hinweisen. Das Risiko ist bei Beschuldigten höher als bei Kläger*innen oder Zeug*innen.

Das Arbeitsgericht¹⁰ interessiert sich wenig für den Aufenthaltsstatus, aber wenn in einer Zeugenaussage (z.B. von einem angeklagten Arbeitgeber) deutlich wird, dass die betroffene Person Sans-Papiers ist, kann es zu einem Problem werden. Hierzu konnten leider für Bern kaum Erfahrungswerte gewonnen werden.¹¹

⁸ Die Betroffenen werden in diesem Prozess in aller Regel von Unterstützungsorganisationen (Frauenhaus, FIZ) begleitet.

⁹ Hier müssten noch genauere Abklärungen über konkrete Abläufe und Praxen gemacht werden.

¹⁰ Das ehemals städtische Arbeitsgericht ist 2011 an den Kanton übergegangen und den ordentlichen Zivilgerichten angegliedert worden. Zu den Abläufen beim Arbeitsgericht (Identifizierung usw.) müssten vertiefte Abklärungen gemacht werden.

¹¹ Im Fall eines sekundären Sans-Papiers, der mit der Beratungsstelle in Kontakt war und der gegen seinen Arbeitgeber vor Arbeitsgericht gezogen ist, ist das Verfahren positiv verlaufen für die betroffene Person (Interview M. Kilchenmann). Der Arbeitgeber hat jedoch im Gegenzug den ungeregelten Aufenthalt der betroffenen Person den Behörden gemeldet, wodurch der Arbeitnehmende einen Strafbefehl wegen rechtswidrigem Aufenthalt erhalten hat. Der Arbeitnehmende war den Behörden bereits bekannt, sonst wäre damit sein ungeregelter Aufenthalt entdeckt worden.

2.2.6 Unterstützung bei häuslicher/sexueller Gewalt

Die Situation von Sans-Papiers, die von häuslicher/sexueller Gewalt betroffen sind, ist geprägt von der Angst um eine Wegweisung (infolge Polizeikontakt) und von fehlenden Möglichkeiten, genügend und längerfristige psychosoziale Hilfe in Anspruch nehmen zu können. Zudem erschwert sich die Situation für Sans-Papiers, weil keine Unterstützung durch Sozialhilfe möglich ist und sie Schwierigkeiten haben, eine eigene Wohnung zu finden. Diese Unsicherheiten im Alltag beeinträchtigen den Rehabilitationsprozess von Opfern häuslicher/sexueller Gewalt in negativer Weise (Interview K. Hodel).

Die EMF haben insbesondere im Rahmen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen (z.B. im Gastgewerbe und im Haushaltsbereich) Kenntnis von Sans-Papiers, die auch körperlicher/sexueller Gewalt ausgesetzt waren. Zudem berichten die Fachstellen von regelmässigen Kontakten mit Frauen aus Drittstaaten, die mit einer Person mit Aufenthaltsstatus verheiratet sind und sich nur schwierig aus gewaltvollen Beziehungen lösen können, weil sie dabei riskieren, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren.¹² Beim Frauenhaus gibt es regelmässig Fälle von abgewiesenen Asylsuchenden, die in Zentren (ausserhalb der Stadt Bern) leben und über das Betreuungspersonal im Asylbereich vermittelt werden. In den letzten Jahren haben sich laut Schätzungen nur vier Frauen beim Frauenhaus gemeldet, die primäre Sans-Papiers sind (Interview K. Hodel).

Für Opfer von häuslicher/sexueller Gewalt gibt es in der Stadt Bern verschiedene städtische und private Hilfsangebote – insbesondere die städtische Fachstelle Häusliche Gewalt (EKS), das Frauenhaus und Lantana (Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt). Alle diese Institutionen sind grundsätzlich zugänglich für Sans-Papiers. Laut Aussagen in den Interviews wird weder bei der Fachstelle Häusliche Gewalt noch beim Frauenhaus oder bei Lantana beim Erstkontakt nach dem Aufenthaltsstatus gefragt. Häufig ist es für weitere Unterstützungsleistungen (und Abklärung von Ansprüchen) jedoch wichtig, dass die unterstützenden Institutionen den Status kennen. Sans-Papiers haben grundsätzlich Anspruch auf Opferhilfe im Falle von häuslicher Gewalt – sofern die Straftat in der Schweiz vorgefallen ist.¹³ Zwar ist für die Beantragung von Opferhilfe normalerweise eine Steuerveranlagung nötig, um die finanziellen Verhältnisse abschätzen zu können. Hierfür wird aber auch ein Bericht einer Institution (z.B. vom Frauenhaus) inkl. Kontoauszügen akzeptiert. Das Frauenhaus kann Sans-Papiers über einen gewissen Zeitrahmen (höchstens ein paar Monate) Schutz bieten und Unterkunft, Beratung, Vernetzung und bei Bedarf Psychotherapie gewähren (Interview K. Hodel).

2.2.7 Arbeit

Zu den Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers spezifisch im Raum Bern liegt bisher keine Studie vor, jedoch lässt sich die Situation vergleichen mit jener in Zürich (vgl. Ecoplan/KEK 2020, Knoll/Schilliger/Schwager 2012). Sans-Papiers arbeiten häufig in prekären Arbeitsverhältnissen in Branchen wie der Hauswirtschaft (Putzen, Kinderbetreuung, private Pflege), der Gastronomie (v.a. Küchenhilfe), im Bauhaupt- und Nebengewerbe, in der Reinigung, im Kleingewerbe (Coiffure, Kosmetik, Nagelstudios, etc.), im Transport/Logistikbereich, in der Landwirtschaft/Gartenpflege oder im Sexgewerbe. Arbeit auf Abruf, die Kombination von mehreren (temporären) Jobs und Tagelöhneri sind dabei sehr verbreitet. Meist liegt nur ein mündlicher Arbeitsvertrag vor. Die Arbeitsverhältnisse sind in den allerwenigsten Fällen sozial abgesichert. Wenn der Job wegfällt, temporär gerade kein Bedarf nach einer Arbeitskraft besteht oder aufgrund von Krankheit/Unfall nicht gearbeitet werden kann, stehen Sans-Papiers ohne

¹² Verlässt ein Opfer häuslicher Gewalt die Ehe- oder Familiengemeinschaft, steht ihr nur dann ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu, wenn die Ehegemeinschaft oder Partnerschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht oder wenn wichtige persönliche Gründe (dies ist namentlich bei «ehelicher Gewalt» der Fall) einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz «erforderlich machen» (Art. 50 AIG). Ohne regulären Aufenthalt kann für die Zeit der Anklage/des Prozesses eine ausländerrechtliche L-Bewilligung beantragt werden, danach muss die Person jedoch die Schweiz verlassen.

¹³ Die interviewten Fachfrauen betonen den schwierigen Umstand, dass z.B. bei Flucht-Traumatisierungen und bei Bedrohung von Ehepartnern aus dem Ausland kein Anspruch auf Opferhilfe besteht.

Einkommen da. Häufig haben sie kaum Rücklagen, da sie mit ihren tiefen Einkommen nur knapp über die Runden kommen und teilweise auch Geld an die Familie im Herkunftsland schicken. Während der Corona-Krise ist besonders deutlich geworden, wie sehr die ökonomische Situation von Sans-Papiers von Prekarität geprägt ist¹⁴. So haben beispielsweise Sans-Papiers in der Gastronomie ihre Anstellung verloren (kein Anspruch auf Kurzarbeit) und Beschäftigte in Privathaushalten mussten Lohnausfälle hinnehmen, weil ihre Arbeitgebenden während des Lockdowns selbst putzten oder sich vor einer Ansteckung fürchteten.

Sans-Papiers sind hohen Risiken der Ausbeutung ausgesetzt. Laut Schilderungen von Alexander Ott waren die EMF bei Kontrollen in Coiffeur-Salons und Restaurants in Bern in jüngster Zeit mit Sans-Papiers in Kontakt, die mit sehr ausbeuterischen Bedingungen bezüglich Arbeit und Wohnsituation konfrontiert waren. Zudem kommt es immer wieder zu Formen krasser Arbeitsausbeutung im Haushaltsbereich (insbesondere bei Live-in Hausarbeiterinnen, d.h. wenn Arbeitsplatz und Wohnort zusammenfallen) – inkl. überlangen Arbeitszeiten und kaum Freizeit. Bei Arbeitsverhältnissen von Frauen im Gastgewerbe und im Haushaltsbereich ist es in Vergangenheit laut Alexander Ott auch zu Formen körperlicher und sexueller Gewalt gekommen.

Sans-Papiers fürchten sich, dass sie in Arbeitsmarktkontrollen geraten und dabei ihr irregulärer Status entdeckt wird (z.B. in Gastronomie oder bei Mitarbeit in Marktständen, Interview J. Kauer). Bei arbeitsrechtlichen Konflikten verzichten sie in den meisten Fällen, ihre Rechte gegenüber Arbeitgebenden einzufordern. Ein Gang vor Arbeitsgericht wird in Bern aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen nur in den seltensten Fällen gewagt (Interview M. Kilchenmann/K. Jenni). Dabei fällt auf, dass es in Bern im Gegensatz zu Basel¹⁵ oder der Westschweiz keine spezifische Anlaufstelle gibt, die für Sans-Papiers ausführliche gewerkschaftliche/rechtliche Unterstützung im Arbeitsbereich anbietet.

2.2.8 AHV/Sozialversicherungen

AHV: In der Stadt Bern ist es für Sans-Papiers möglich, einen AHV-Ausweis zu beantragen. Es braucht dafür die Bekanntgabe der Wohnadresse sowie einen Pass oder eine ID.¹⁶ Das Einzahlen von AHV-Beiträgen für Sans-Papiers ist jedoch mit vielen Hürden verbunden und birgt immer auch das Risiko, dass der ungeregelte Aufenthalt der arbeitnehmenden Person bekannt wird. Der Bezug einer AHV-Rente ist für Sans-Papiers (bei erfolgten AHV-Einzahlungen) nur möglich, wenn ihr Status reguliert wird oder wenn sie die Schweiz verlassen und mit dem entsprechenden Land ein Sozialversicherungsabkommen vorliegt.

Arbeitslosenversicherung (ALV): Bisher ist nicht bekannt, ob es für Sans-Papiers möglich wäre, in die ALV einzuzahlen. Jedoch ist es nicht möglich, bei Erwerbsausfall ALV zu beziehen.

Für Sans-Papiers, die während der Corona-Krise (insbesondere während des Lockdowns) aufgrund von Erwerbsausfällen in existenzielle Nöte geraten sind, hat die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers ein Corona-Hilfspaket (Corona-Nothilfefonds) geschnürt – mit finanzieller Unterstützung der katholischen Kirche Region Bern, der Glückskette und des Hilfsfonds der Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern. Im Jahr 2020 wurde damit eine finanzielle Überbrückungshilfe im Umfang von 209'000 Franken geleistet, wobei 129 Haushalte (insgesamt 145 Erwachsene und 35 Kinder) unterstützt wurden.¹⁷

¹⁴ Vgl. Bund, 15.05.2020: «Vor der Krise hüteten sie Kinder, jetzt warten sie auf einen Anruf» (Philippe Reichen), <https://www.derbund.ch/wenn-der-job-weg-ist-stehen-sie-vor-dem-nichts-438862659392>.

¹⁵ Basel: Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen (IGA), Romandie: Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleur (SIT), Unia in Genf/Waadt (wo es teilweise auch Sans-Papiers-Kollektiv gibt/gab).

¹⁶ Zum Anteil der Sans-Papiers, die in der Stadt Bern einen AHV-Ausweis haben, gibt es keine Zahlen/Schätzungen. In den lateinischen Kantonen verfügen laut den in der SEM-Studie veröffentlichten Schätzungen rund die Hälfte der Sans-Papiers über eine AHV-Nummer, in der Deutschschweiz nur jede fünfte Person (SEM 2015: 46).

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2020, Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, S. 7.

2.2.9 Steuern

Sans-Papiers können bislang keine (Quellen-)Steuern bezahlen.

2.2.10 Wohnen

Sans-Papiers mieten in den allermeisten Fällen nicht auf ihren eigenen Namen eine Wohnung oder ein Zimmer, weil sie befürchten, dass a) der/die Vermieter*in oder die Hausverwaltung nach einem Ausweis bzw. dem Aufenthaltsstatus fragt¹⁸ und b) die EMF (Einwohnerregister) beim Vermieter nachfragen, wer in einer Wohnung wohnt.¹⁹ Zudem verlangen Vermieter und Verwaltungen häufig einen Betriebsregisterauszug, was nur für sekundäre Sans-Papiers in Nothilfe beantragt werden kann.

Sans-Papiers wohnen deshalb häufig bei Freund*innen, Bekannten oder Familienmitgliedern oder sind abhängig von Untervermieter*innen, die teilweise stark überteuerte Mieten verlangen. Falls es zu Unregelmässigkeiten und mietrechtlichen Auseinandersetzungen kommt, haben Sans-Papiers kaum Möglichkeiten sich zu wehren (vgl. Kapitel 2.2.5, Zugang zu Justiz).

2.2.11 Geburt

Wenn eine Mutter ohne regulären Aufenthaltsstatus in einem Berner Spital gebärt, meldet das Spital die Geburt dem zuständigen Zivilstandsamt, welches für die Geburtsbeurkundung verantwortlich ist. Ist die Geburtsbeurkundung abgeschlossen, erfolgt eine Meldung an die EMF, falls die Mutter in der Stadt Bern wohnt. In diesem Moment besteht das Risiko, dass der unregelmässige Aufenthalt der Mutter und des Kindes den Behörden bekannt wird.

2.2.12 Heirat

Wenn ein/e Sans-Papiers in der Stadt Bern heiraten will, muss er/sie bei den EMF eine ausländerrechtliche Kurzaufenthaltsbewilligung zwecks Eheschliessung beantragen. Dies ist mit aufwändigen und zeitintensiven Abklärungen und Gesuchen verbunden, die ohne Beratungsstelle oder Unterstützung durch Anwalt/Anwältin nur schwierig zu bewerkstelligen sind.

2.2.13 Öffentliche Bibliotheken

Die Räume der Kornhausbibliotheken sind für alle zugänglich. Es ist für Sans-Papiers auch möglich, einen Benutzungsausweis zu lösen. Dazu muss ein Ausweis (möglichst mit Foto) vorgelegt werden. Im Notfall reicht auch ein Krankenkassen-Ausweis, ein Führerausweis oder ein Pass aus einem anderen Land. Im System der Kornhausbibliothek wird dann ein «spezieller Benutzungsstatus» vermerkt, der sich auf «Leute in Abklärung» bezieht und wo speziell darauf geachtet wird, ob die Wohnadresse stimmt (gemäss Auskunftsperson²⁰ ist die Bibliothek dabei in erster Linie daran interessiert, dass die Mahnungen ankommen).

¹⁸ Vor allem bei Hausverwaltungen wird in der Regel die Aufenthaltsbewilligung verlangt (Interview J. Kauer).

¹⁹ Mieter*innen sind dazu aufgefordert, sich bei den EMF für das Einwohnerregister anzumelden, was Sans-Papiers nicht tun können. Wenn die EMF für das Einwohnerregister beim Vermieter nachfragen, untersteht dieser einer Aussagepflicht.

²⁰ Informationen gemäss telefonischer Auskunft durch einen Mitarbeiter der Hauptstelle Kornhausbibliothek (Sept. 2020).

2.2.14 Bankkonto/Postkonto eröffnen

Um ein Bank- oder Postkonto zu eröffnen, wird heute in der Regel das Vorzeigen einer Aufenthaltsbewilligung verlangt.²¹ Prinzipiell betonen alle Schweizer Banken, dass sie die geltenden Regulationen und Sorgfaltspflichten einhalten müssen. Dazu gehört die «Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken» (VSB). Diese verlangt eine ausreichende Identifizierung des Kunden. Dafür ist ein «amtlich zugelassener Ausweis» nötig.²²

Die fehlende Möglichkeit, ein Konto auf den eigenen Namen zu eröffnen, kann zu Folgeproblemen mit dem Arbeitgeber führen. In den meistens Fällen wird Sans-Papiers der Lohn bar ausbezahlt. Wenn sie für einen Zahlungsverkehr trotzdem auf einen Kontozugang angewiesen sind, wickeln sie es via Freund*innen/Bekannt*innen ab, die über ein Konto verfügen.

2.2.15 Handy-Abo

Für den Abschluss eines Handy-Abos wird eine Aufenthaltsbewilligung verlangt (bei Swisscom: Scan von Pass/ID, B-/C-/G- oder L-Bewilligung). Ohne Aufenthaltsbewilligung ist der Abschluss eines Handy-Abos nicht möglich. Auch die Prepaid-Option können Sans-Papiers nicht auf ihren Namen abschliessen.

3. Städtische Politiken und behördlicher Umgang mit Sans-Papiers in der Stadt Bern

Der Alltag und die sozialen Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit irregulärem Status werden wesentlich geprägt durch die Praxis von lokalen Akteuren (Stadtregierung, Behörden, NGOs, städtische Zivilgesellschaft, vgl. Ataç et al. 2020, Spencer/Delvino 2019, Schweitzer 2018). Die Lebensbedingungen von Menschen mit prekärem Status lassen sich also nicht einfach ableiten aus dem formal-rechtlichen Citizenship-Status, der ihnen vom Nationalstaat zugewiesen wird. Vielmehr werden die Lebensbedingungen stark beeinflusst durch die politischen und sozialen Umstände, die sie an ihrem konkreten Wohnort/in ihrem Quartier vorfinden.

Innerhalb der (Stadt-)Verwaltung sind auf verschiedenen Ebenen Mitarbeitende involviert in die Umsetzung von Integrations-/Migrations-/Sozialpolitiken. Insbesondere sog. «street level bureaucrats»²³ können dabei Handlungsoptionen wahrnehmen, indem sie gewisse Ermessensspielräume nutzen und Kontrollmechanismen steuern/abschwächen (vgl. Lipsky 2010, Borelli/Lindberg 2018, Leuhn 2013, Piñeiro et al. 2019, Schweitzer 2018).

Neben der städtischen Verwaltung leisten auch zivilgesellschaftliche Organisationen (Freiwilligenorganisationen/-initiativen, Quartiersarbeit, NGOs, migrantische Organisationen, soziale Bewegungen) unverzichtbare soziale Unterstützung im Alltag von Sans-Papiers und übernehmen darüber hinaus häufig auch wichtige «Lotsenfunktionen» in die städtischen sozialen Dienste. Lokale/städtische Politiken und Praktiken im Umgang mit Sans-Papiers sind deshalb ein stetiges Aushandlungsfeld und keineswegs einfach das Resultat einer kohärenten Top-down-Strategie oder Technik (vgl. Leuhn 2013: 45).

Im Folgenden geht es zuerst um das Selbstverständnis der Behörden und die Praxis der Berner Verwaltung im Umgang mit Sans-Papiers (Kapitel 3.1), später um die Kollaboration zwischen städtischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen in Bern (Kapitel 3.2).

²¹ <https://www.moneyland.ch/de/bankkonto-auslaender-schweiz>.

²² Hier wären im Hinblick auf eine Einführung der City Card vertiefte Abklärungen mit ausgewählten Banken weiterführend.

²³ Lipsky (2010) definierte diese als die Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer Arbeit face-to-face mit Bürger*innen oder Klient*innen des öffentlichen Dienstes interagieren und bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einen erheblichen Ermessensspielraum haben.

3.1 Umgang mit Sans-Papiers durch die Verwaltung der Stadt Bern

Dass das Thema Sans-Papiers und deren Rechte ein zentrales Anliegen innerhalb der Stadt-Berner Verwaltung ist, zeigt nur schon der Umstand, dass die City Card in den «Schwerpunkteplan Integration» aufgenommen worden ist. Zentral dabei ist das Selbstverständnis als eine «Stadt der Beteiligung»: «Was zählt, ist der Lebensmittelpunkt einer Person. Wer hier wohnt, hier arbeitet, hier Freundschaften pflegt, hier seine Kinder grosszieht, der soll das ‘Hier’ auch mitgestalten können», so Gemeinderätin Franziska Teuscher (zitiert in Müller 2020: 42). Für Susanne Rebsamen von der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen wäre die Anerkennung aller in Bern Lebender als Berner*innen eine Anpassung an die aktuelle postmigrantische Realität in der Stadt: «Ich finde es [Konzept Urban Citizenship] toll, weil es sich daran orientiert, wer hier ist – und wer hier ist, gehört dazu und man schafft nicht Kategorien von ‘Wir’ und ‘die Anderen’ und von ‘fremd’ und ‘anders’, sondern es geht um die, die hier sind. Ich finde, das entspricht eigentlich der gelebten Realität. Es geht auch darum, aus Betroffenen Akteurinnen und Akteure zu machen und dort nicht künstlich zu unterscheiden – und das entspricht auch dem, wie ich im Alltag meine Stadt wahrnehme» (Rebsamen, zitiert in ebd.). Rebsamen erhofft sich von einer City Card, dass sich dieses Selbstverständnis auch stärker im alltäglichen Umgang innerhalb der Behörden niederschlägt.

Dass es innerhalb der Berner Verwaltung eine positive Grundhaltung gegenüber Sans-Papiers gibt, machte die interne Vernehmlassung für das «Vorprojekt City Card» deutlich, bei der ein verbesserter Zugang von Sans-Papiers zu städtischen Diensten von allen Seiten unterstützt wurde. Gestärkt wird dieser Grundkonsens durch eine klare politische Positionierung für eine inklusive städtische Politik seitens des Gemeinderates. Die offensive Propagierung dieses Selbstverständnis ist zentral, wenn es um die Umsetzung im behördlichen Alltag geht. Dies zeigt der Bereich der Volksschule deutlich auf: Die kantonale Erziehungsdirektion bekennt sich klar zum Grundrecht Bildung für Kinder. Verbunden mit der Kampagne «Kein Kind ist illegal» hat diese Haltung eine grosse Ausstrahlungskraft, was sich vor allem in der positiven Zusammenarbeit mit den städtischen Schulbehörden zeigt (Interviews J. Kauer, M. Kilchenmann/K. Jenni).

3.1.1 Städtische Politiken und Spielräume in einzelnen Feldern

Grundsätzlich ist hervorzuheben, dass die Stadt Bern – im Vergleich beispielsweise zur Stadt Zürich – einen grossen Vorteil und einen grossen Nachteil hat in Bezug auf die Möglichkeiten, eine inklusive städtische Politik gegenüber Sans-Papiers zu gestalten und umzusetzen: Ein wesentlicher Umstand, der die Praxis und die Ermessensspielräume städtischer Behörden in Bern in positiver Weise prägt, ist die Kompetenz des städtischen Migrationsamtes. In allen anderen Schweizer Kantonen liegt diese Kompetenz beim Kanton. Auf kantonaler Ebene sind die politischen Mehrheitsverhältnisse wesentlich weniger progressiv/offen/liberal, als dies mit der derzeitigen rot-grünen Mehrheit in der Stadt Bern der Fall ist. Gleichzeitig sind einer inklusiven städtischen Migrationspolitik in Bern seit der Aufhebung der Stadtpolizei klare Grenzen gesetzt.

Härtefallpraxis Stadt Bern

Ablauf bei einem Härtefall-Gesuch: In der Stadt Bern sind die Härtefallgesuche bei den EMF einzureichen. Diese überprüfen einzelfallspezifisch, ob die Härtefallkriterien gegeben sind. Ist dies der Fall, leiten sie das Gesuch zur Zustimmung an das SEM weiter. Das SEM stimmt den von den EMF unterbreiteten Härtefallgesuchen in der Regel zu. Jill Kauer von der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers betont, dass es eine etablierte Zusammenarbeit mit den EMF gibt, was eine pragmatische Praxis ermögliche.²⁴

Auslegung der Härtefall-Kriterien: Die EMF verfolgt laut Alexander Ott einen ganzheitlichen Ansatz: Dieser beruht darauf, «vor allem den Einzelfall zu betrachten» und dabei immer auch «die Geschichte, die hinter einer Person

²⁴ Vgl. kontrastierend dazu die Auseinandersetzungen zur Härtefallpraxis zwischen der Basler Anlaufstelle für Sans-Papiers und der Basler Regierung: http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/user_upload/20181112_Zwischenstand_Sans-Papiers_Basel.pdf.

steht, auszuleuchten» und «die Gesamtumstände» mit zu berücksichtigen. Die Geschichten der Menschen hätten «unterschiedliche Grautöne» und seien nicht einfach «schwarz-weiss». Bei der Beurteilung der Einzelfälle haben die EMF einen Ermessensspielraum: «Wir sind der Ansicht, dass ein Gesuch einer Person, welche über Jahre hier gearbeitet hat, vertieft zu prüfen ist.» Alexander Ott erwähnt dabei auch Fälle, in denen es zu extremen Ausbeutungssituationen am Arbeitsplatz gekommen ist. «Wir berücksichtigen bei der Beurteilung auch den Ausbeutungsaspekt.» Andererseits wird aber auch strafrechtlich relevantes Verhalten mitberücksichtigt. Doch auch hier gilt es im Einzelfall zu relativieren, ob es sich um ein Verbrechen wie z.B. ein Sexualdelikt oder um Tramfahren ohne Billett handelt. Auch beim Sprachniveau gilt es in seinen Augen, den Kontext zu berücksichtigen: «Es ist zum Beispiel ein wesentlicher Punkt, aus welchen Gründen jemand nicht über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt.»

Zugang zu Recht und Justiz: Die Inanspruchnahme von Rechtsschutz und der Zugang zu Justiz sind mit dem Risiko einer Wegweisung verbunden, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass Daten zum Aufenthaltsstatus erhoben und allenfalls auch weitergeleitet werden. Dieser Umstand wird von verschiedenen Interviewten als äusserst fragwürdig und menschenrechtlich stossend bewertet.

Eine spezifische Situation zeigt sich bei Sans-Papiers, die Opfer von Menschenhandel, Arbeitsausbeutung oder Gewalt geworden sind. In diesen Fällen ermutigen die EMF die Sans-Papiers, eine Strafanzeige bei der Kantonspolizei zu machen und begleiten die Betroffenen in diesem Prozess. Diese Praxis kommt laut Alexander Ott vier bis fünf Mal pro Monat vor. Die Sans-Papiers, die Strafanzeige erstatten, sind mehrheitlich primäre Sans-Papiers, leben schon länger hier und verfügen über ein gutes soziales Netzwerk (unter Landsleuten und in der Stadtbevölkerung). Häufig sind sie bereits mit unterstützenden Organisationen (z.B. Frauenhaus, FIZ) in Kontakt. Zur Vorbereitung von Strafanzeigen arbeitet die EMF mit diesen Opferberatungsstellen zusammen (vgl. Kapitel 3.2.).

Unterstützung von Opfern häuslicher/sexueller Gewalt: Die Stadt betreibt eine eigene Fachstelle für die Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt (Fachstelle Häusliche Gewalt, EKS). Diese nimmt unmittelbar nach dem Polizeieinsatz²⁵ mit Opfern Kontakt auf, um diesen eine Beratung anzubieten und sie zu unterstützen. Zudem kommen Opfer auch von Fachpersonen vermittelt zur Fachstelle (über den Sozialdienst Bern, über Therapeut*innen/Ärzt*innen, City Notfall) oder wenden sich in Eigeninitiative an den Dienst. Die Fachstelle bietet rechtliche und psychosoziale Beratung an und leitet Opfer an spezifische Institutionen (z.B. Opferhilfe, Therapeut*innen, Anwält*innen) weiter. Sie begleitet auch Personen bei einer Strafanzeige und bereitet sie darauf vor.

Die Fachstelle Häusliche Gewalt ist zugänglich für Menschen mit Wohnsitz in der Stadt Bern. Es wird kein Ausweis verlangt, aber nach Wohnsitz gefragt. Zur Verifizierung, ob eine Person in Bern gemeldet ist, hat die Stelle ein Klient*innen-System, mittels dessen die Angaben automatisch mit dem Einwohnerregister abgeglichen werden. Wenn jemand aussagt, dass er/sie in Bern wohnt, aber nicht im System erfasst ist, wird trotzdem Unterstützung geleistet. Dasselbe gilt für Personen, die sich telefonisch auf anonymen Weg melden und nicht aussagen wollen, wie er/sie heisst und wo er/sie genau wohnt. Gegenüber der Migrationsbehörde hat die Fachstelle keine Meldepflicht, jedoch bei Kindwohlgefährdung gegenüber der Kinderschutzbehörde.

Trotz des sehr inklusiven und sensiblen Umgangs der Fachstelle mit dem Thema irreguläre Migration wissen sie lediglich von drei Sans-Papiers²⁶, die sich in den letzten acht Jahren an die Institution gewendet haben (allenfalls gab es weitere Kontakte, bei denen der irreguläre Aufenthaltsstatus während der Beratung nicht zur Sprache kam).

²⁵ Die Fachstelle Häusliche Gewalt wird von der Polizei informiert, wenn diese im Stadtgebiet wegen häuslicher Gewalt ausrücken musste.

²⁶ Zweimal handelte es sich dabei um eine einmalige Beratung (beides abgewiesene Asylsuchende), ein Fall (primäre Sans-Papiers) war «ausserordentlich» und dauerte fast ein Jahr. Diese Frau ist der Fachstelle durch die Beratungsstelle für Sans-Papiers übermittelt worden.

Laut Natalie Schneiter «läuft die ‘Mund-zu-Mund’-Propaganda in solchen Kreisen, bei den Sans-Papiers, anscheinend weniger».²⁷ Beim Frauenhaus sind es nur etwa zwei primäre Sans-Papiers pro Jahr und deutlich mehr abgewiesene Asylsuchende, und bei Lantana (Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt) maximal fünf Sans-Papiers pro Jahr – bei beiden Institutionen inkludieren die Zahlen jedoch auch Fälle von ausserhalb Berns.

Während sich beim Zugang nichts ändert bei einem irregulären Status, gibt es aber beim weiteren Verlauf der Unterstützung durch die Fachstelle Häusliche Gewalt einige Unterschiede bezüglich Handlungsmöglichkeiten und Risiken zwischen regulär Anwesenden und Sans-Papiers. Deshalb ist es für die Arbeit der Fachstelle und die konkrete Beratung wichtig, den Status zu kennen (dasselbe berichtet das Frauenhaus). So ist es für Sans-Papiers beispielsweise nicht möglich, Sozialhilfe zu beantragen und es ist laut gefährlich, Schutzmassnahmen durch die Polizei zu beantragen, weil sich die Person dann gegenüber der Polizei aufenthaltsrechtlich ausweisen müsste (Interview Schneiter).

Städtische Praxis in Bezug auf Bildung/Ausbildung/ausserschulische Betreuung: Das Recht auf Volksschulbildung für Sans-Papiers ist in den städtischen Institutionen breit verankert. Laut Marianne Kilchenmann und Karin Jenni hat das städtische Schulamt eine sorgfältige Praxis und ist sensibilisiert auf die Situation von Sans-Papiers-Kindern im Volksschulalter. «Ich bin überzeugt, dass das auch mit der Haltung der gesamten Direktion, des Schulamts, von allen zusammen zu tun hat. Man merkt wirklich: Sie haben tief verinnerlicht, dass der Zugang für jedes Kind möglich sein muss» (Interview M. Kilchenmann).

Laut Alexander Ott kann bei schulpflichtigen Sans-Papiers-Kindern in gewissen Fällen für die Dauer der Ausbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Art. 30a VZAE). Dabei wird auch eruiert, ob den irregulär anwesenden Eltern im Rahmen eines Härtefallgesuchs ein regulärer Aufenthalt gewährt werden kann (Art. 31 VZAE).

In Bezug auf die ausserfamiliären Betreuungseinrichtungen ist der Zugang für Sans-Papiers bei Tagesschulen und Spielgruppen möglich. Der Zugang zu Betreuungsgutscheinen ist aktuell nicht möglich, die Stadt arbeitet hierzu an Lösungen.

Gesundheitsversorgung

In Bezug auf die Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers liegt nur wenig Verantwortung in städtischer Hand. Dieser Bereich ist in erster Linie geprägt durch das grosse Engagement von zivilgesellschaftlichen/karitativen Organisationen: So unterstützen die Berner Beratungsstelle und das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) Sans-Papiers beim Abschluss einer Krankenkasse und beim Zugang zu Prämienverbilligungen; das SRK gewährleistet eine medizinische Grundversorgung; und Privatpersonen (z.B. freiwilligen Ärzt*innen, Gynäkologinnen und Pflegepersonal) unterstützen bei der medizinischen Versorgung. Zudem profitieren Sans-Papiers davon, dass Professionelle im Gesundheitswesen (in Spitälern, Notfall- und Arztpraxen) meistens pragmatisch und sensibel agieren und sich in erster Linie für deren Gesundheit und weniger für deren Aufenthaltsstatus interessieren (was sich jedoch ändern kann, falls die Kosten nicht gedeckt sind).

3.1.2 Institutionelle Absicherung und Vermittlung der bestehenden Praxis

Aus den Interviews und Abklärungen für diese Studie wurde deutlich, dass **das Selbstverständnis für eine diskrete und sensible Praxis gegenüber Sans-Papiers in den einzelnen Ämtern nicht überall gleich stark verankert** ist – auch auf Leitungsebene. Zudem hängt die gängige Praxis teilweise stark an Einzelpersonen – was auch bedeutet, dass sie bei einem personellen Wechsel nicht selbstverständlich weitergeführt wird.

²⁷ Die «Mund-zu-Mund»-Propaganda funktioniert laut Aussage von Frau Schneiter bei migrantischen Communities aber sehr gut: «Das merkte ich schon, wenn ich jemanden begleitet habe aus einem Land und es kam gut und wir haben gut zusammengearbeitet: Dann riefen plötzlich verschiedene Freundinnen an, die auch Hilfe brauchen.»

Insbesondere aus Studien zu anderen Städten (vgl. Schilliger 2019 zu Toronto) ist zudem bekannt, dass ein proklamiertes Selbstverständnis für eine inklusive Praxis noch lange nicht bedeutet, dass es über verschiedene Hierarchiestufen hinweg bis zu städtischen Mitarbeiter*innen «an der Front» (z.B. am Schalter und im Telefondienst) diffundiert und zu einer etablierten Routine wird.

Alexander Ott unterstreicht, dass seine Mitarbeitenden dieses Selbstverständnis bzw. eine diskrete Praxis im Umgang mit Sans-Papiers vermittelt bekommen und dies sozusagen habitualisiert hätten. Gleichzeitig braucht es in seinen Augen ständige Auseinandersetzungen und Sensibilisierung. Er erwähnt, wie er mit Mitarbeitenden im Ausendienst der EMF diskutiert, wenn sie eine Wegweisung rechtfertigen mit Bezug auf geltendes Recht. Rein formal-juristisch handeln die Mitarbeitenden nach Gesetz («wenn man nur schaut, wie der Buchstabe ist»). Alexander Ott bringt dann aber jeweils ein, dass man die Umstände berücksichtigen müsse, und versucht zu sensibilisieren für einen gesamtheitlichen Zugang und für die (sozialen/politischen) Hintergründe, weshalb es überhaupt Sans-Papiers gäbe (Interview A. Ott).

Susanne Rebsamen sieht genau in diesem Bereich – der **Institutionalisierung und längerfristigen/nachhaltigen Absicherung der diskreten Praktiken auf allen Ebenen** – einen grossen Handlungsbedarf.

Innerhalb der Berner Verwaltung sind verschiedene Massnahmen im Hinblick auf eine institutionelle Absicherung und Vertiefung denkbar:

- Ein klar kommuniziertes **politisches Statement** des Gemeinderates für eine menschen-/grundrechtsbasierte, sensible städtische Praxis im Umgang mit Sans-Papiers – d.h. ein offizielles «Agreement» vergleichbar mit jenem durch die kantonale Erziehungsdirektion in Bezug auf das Grundrecht auf Bildung («value-based leadership», vgl. Busch/Murdock 2014);
- Erarbeitung **interner Guidelines** für die Praxis/Umsetzung dieses «Agreements» innerhalb der städtischen Verwaltung (möglichst mittels eines partizipativen Prozesses);
- Regelmässige **Schulungen/Workshop der Mitarbeitenden** in den einzelnen städtischen Abteilungen/ Fachstellen/Ämtern (insbesondere in jenen Bereichen, in denen es am häufigsten zu Interaktionen mit Sans-Papiers kommt), u.a. durch a) **Sensibilisierung** der städtischen Behörden/Mitarbeitenden für die Lebensrealitäten von Sans-Papiers; b) **Aufklärung** über die vorhanden behördlichen Spielräume im Umgang mit Sans-Papiers; c) Praktische **Trainings/Rollenspiele**;
- **Peer-Supervision** und **Peer-Support** innerhalb und ev. auch zwischen Abteilungen;
- **Kollektiver Erfahrungsaustausch** zwischen den verschiedenen städtischen Abteilungen/Fachstellen. **Informationstransfer** und **Bündelung von Wissen** (organisationales Lernen) durch regelmässige **interdepartementale Vernetzungs- und Austauschtreffen**, in denen mögliche Verbesserungen des Zugangs von Sans-Papiers zu Grundrechten und alltagsrelevanten Dienstleistungen thematisiert werden (je nach thematischem Feld und Bedarf auch mit kantonalen Vertretungen und sowie mit NGOs/privaten Institutionen/Initiativen der Zivilgesellschaft);
- **Audits²⁸ zur Erreichbarkeit städtischer Dienste für Sans-Papiers**. Hierzu gibt es Erfahrungen in Toronto und Berlin, wo mittels simulierter Anrufe und Behördengängen die Sensibilität im Umgang mit Sans-Papiers bzw. die «Awareness» der städtischen Angestellten in einzelnen Bereichen getestet worden ist (Interview Stephan Liebscher/Berlin, Hudson et al. 2017: 10).

²⁸ Beispiel eines Audits in Toronto, durchgeführt durch NGO: <http://www.fcirefugeecentre.org/wp-content/uploads/2016/02/AUDIT-REPORT-ACCESS-T.O.-INITIATIVE.pdf>.

3.2 Kollaboration zwischen Stadt, NGOs und Zivilgesellschaft

Die Stadt Bern verfügt über eine **gut ausgebaute zivilgesellschaftliche Unterstützungsinfrastruktur für Sans-Papiers**. Dies zeigt sich insbesondere in der breiten Palette an zivilgesellschaftlichen Organisationen, NGOs und Initiativen, die in verschiedenen Bereichen (u.a. Rechtsberatung, Bildung, Gesundheit, Mittagstische, häusliche Gewalt) professionelle und ehrenamtliche Arbeit für und mit Menschen mit prekärem/fehlendem Aufenthaltsstatus in der Stadt Bern leisten.²⁹ Unverzichtbare Arbeit wird auch in verschiedenen Quartierszentren/-treffs, in der Nachbarschaftshilfe, in den verschiedenen Kirchgemeinden (inkl. Freikirchen, Heilsarmee usw.) und in migrantischen Vereinen und Kulturzentren geleistet. Zudem setzen sich antirassistische Initiativen, migrantische Organisationen und soziale Bewegungen auf politischer Ebene für «Urban Citizenship», eine inklusive städtische Praxis und gegen soziale Exklusion von Sans-Papiers aus der Gesellschaft ein und fördern damit auch die politische und kulturelle Teilhabe und das Gefühl von Zugehörigkeit.

Dabei zeigt sich in Bern eine **etablierte Kollaboration zwischen Zivilgesellschaft und Stadt**. Alexander Ott spricht gar von einer spezifischen Berner Kultur: «Wir haben hier eine andere Kultur als an anderen Orten. Ich glaube, das hat auch damit zu tun, dass die Behörden hier ein Gesicht haben und ein Vertrauensverhältnis zu verschiedenen Players aufgebaut haben».

Die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die lose oder enger mit der Stadt zusammenarbeiten, erhalten teilweise (punktuell oder strukturell) finanzielle Ressourcen von städtischer Seite. Die Übernahme von gewissen Dienstleistungen/Funktionen durch private Institutionen/NGOs (siehe Delvino/Spencer 2019: 26ff.) bewährt sich in einigen Bereichen (z.B. Frauenhaus). Nicht-staatlichen Organisationen haben zwei wichtige Vorteile: Sie sind keiner Meldepflicht unterstellt und geniessen bei Sans-Papiers meistens ein grösseres Vertrauen.

Das Bekenntnis der Stadt zur Wichtigkeit dieser zivilgesellschaftlichen Infrastruktur zeigt sich u.a. auch im **Integrationspreis** bzw. dem **Sozialpreis**, mit dem die Stadt ihre Anerkennung und Wertschätzung für diese solidarische Arbeit ausdrückt (so hat die Stadt z.B. 2013 den Integrationspreis an die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers verliehen). Die Zusammenarbeit manifestierte sich auch während der Corona-Krise, als der «Hilfsfonds Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern»³⁰ an die Beratungsstelle für Sans-Papiers übertragen wurde, um deren **Corona-Überbrückungshilfe** für Sans-Papiers mit Erwerbsausfällen zu unterstützen.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen nehmen dabei eine wichtige Scharnier-Funktion zwischen Sans-Papiers und städtischen Institutionen ein. Städtische Ämter können sich in ihrer Praxis auf das **Wissen und die Erfahrung von zivilgesellschaftlichen Institutionen** stützen, wenn sie z.B. in ihrem Alltag mit Fragen zu Aufenthaltssicherheit und Rechtsansprüchen von Sans-Papiers konfrontiert sind (so berichten verschiedene Interviewte aus NGOs/Beratungsstellen, dass sie diesbezüglich von Seiten verschiedener städtischer Stellen immer wieder Anrufe/Anfragen bekommen). Die zivilgesellschaftlichen Organisationen nehmen andererseits eine wichtige **«Lotsen- und Gatekeeper-Funktion»** von Sans-Papiers in die städtischen Dienste ein, indem sie über Angebote und Zugänge informieren und Betroffene bei Behördengängen begleiten. In vielen Fällen gelangen Sans-Papiers zuerst z.B. an die Beratungs-

²⁹ Eine vertiefte Analyse dieser «Infrastruktur der Solidarität» gegenüber Sans-Papiers in der Stadt Bern wäre nützlich, geht aber über den Auftrag dieser Studie hinaus. Zurzeit ist eine Arbeitsgruppe von «Wir alle sind Bern» daran, mittels eines Mappings die verschiedensten solidarischen Strukturen, ehrenamtlichen Initiativen, Gratis-Angebote und städtischen Freiräume zu kartieren («Solidarity City Mapping», vgl. <https://wirallesindbern.ch/solidarity-city-mapping>). Das Ziel der Arbeitsgruppe ist es, die vielen verschiedenen Orte der Solidarität in Bern sichtbar zu machen, neue Zugänge zu eröffnen und die Akteure besser zu vernetzen. Als Produkt dieses partizipativen Prozesses soll eine App/Website entstehen. Das Projekt wird von der EKM (Citoyenneté-Programm) für drei Jahre (2020-2022) finanziell unterstützt.

³⁰ Der Hilfsfonds unterstützt notleidende, aber nicht öffentlich unterstützte Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Stadt Bern sowie Institutionen und Vorhaben mit gleicher Zielsetzung.

stelle für Sans-Papiers, an das Frauenhaus, an Xenia oder an das Solidaritätsnetz und werden dann zu Behörden-
gängen bei der Stadt begleitet. Die zivilgesellschaftlichen Akteure und NGOs übernehmen dabei eine zentrale Rolle
in der **Vertrauensbildung** und wirken als Türöffner zu den städtischen Behörden.

Ein Beispiel für diese vertiefte Kollaboration zwischen NGOs/Fachstellen und EMF ist die Zusammenarbeit, die in
den Interviews mit der Vertreterin des Frauenhauses (Kristin Hodel) und mit Alexander Ott zur Sprache kam. Hier-
bei handelt es sich um Sans-Papiers, die Opfer von Menschenhandel geworden sind und denen gemäss
Art. 35 VZAE eine Erholungs- und Bedenkzeit eingeräumt wird³¹. Die EMF hat in Zusammenarbeit mit dem Frau-
enhaus Bern ein Raster entwickelt, wie das Frauenhaus solche Fälle an die EMF rapportieren und dokumentieren
soll (vor allem, wenn es um körperliche und psychische Gewalt geht). Laut Alexander Ott ist es dabei wichtig, dass
bei jedem einzelnen Fall die ganze Komplexität erfasst wird. Dazu gehören beispielsweise auch Fragen nach der
Art der Einreise (Abklärung zu Menschenhandel) oder nach Zwangs-/Ausbeutungssituationen bei der Arbeit
(z.B. im Care-Bereich). Die Abklärung soll aber nicht wie eine polizeiliche Befragung erfolgen, sondern möglichst
auf **Vertrauen** basieren. Deshalb übernehmen laut A. Ott Institutionen wie das Frauenhaus die Abklärungen und
kümmern sich darum, dass die Person erst mal zur Ruhe kommen kann. Kristin Hodel vom Frauenhaus unter-
streicht die Bedeutung dieses Vorgehens: «Die polizeiliche Vorgehensweise ist oft nicht sehr sensibel. Wir stellen
uns dann dazwischen und leisten psychologischen Support.» Die Zusammenarbeit des Frauenhauses mit der Ber-
ner Fremdenpolizei wird von Kristin Hodel als gut und etabliert eingeschätzt. Insbesondere bei Ausbeutungsfällen
seien die EMF sehr engagiert.

Diese Beispiele illustrieren, dass Berner Behördenvertreter*innen in zahlreichen Fällen versuchen, die vorhande-
nen Spielräume **mittels einer diskreten Praxis grösstmöglich zu Gunsten der Person ohne Aufenthaltsstatus aus-
zunutzen**. Gleichzeitig zeigt sich hierbei aber auch eine gewisse **Selektivität im Zugang zu Rechten und Dienstleis-
tungen**, die kritisch zu beurteilen ist: Während es laut Aussagen der Beratungsstelle für Sans-Papiers mit einigen
städtischen Ämtern eine vertiefte und etablierte Praxis des Austausches und eine vertrauensvolle Zusammenar-
beit gibt, sind in anderen Bereichen «die Wege länger». Zudem ist die Einlösung eines Rechtsanspruchs oder einer
Unterstützung durch eine städtische Stelle teilweise abhängig davon, ob ein/e («einheimische», mit der Sprache
und dem System vertraute) Vermittlungsperson/Türöffner*in dazwischensteht. So erläutert Christa Ammann (XE-
NIA) im Interview, dass es in ihren Augen beispielsweise beim Kontakt mit der Fremdenpolizei einen grossen Un-
terschied mache, ob sie als XENIA-Mitarbeiterin selbst vermittelnd zur Seite steht: «Das heisst, dass die FrePo
unterstützend ist, wenn eine NGO dazwischensteht, die sich einsetzt. Wenn die Personen direkt mit der FrePo
Kontakt haben, dann ist das nicht gesichert. Wenn wir mit dabei sind, dann funktioniert es gut.» Sie beurteilt diese
Situation als «sehr ambivalent»: In Einzelfällen könne man «viel herausholen, weil sie sämtliche Kann-Formulier-
ungen auszunutzen versuchen. Aber es funktioniert vor allem, wenn irgendeine Beratungsstelle auch noch invol-
viert ist. Und nicht, wenn sie es alleine probieren.» Auch Kristin Hodel (Frauenhaus) betont die Bedeutung der
Vermittlung durch Mitarbeitende des Frauenhauses. Diese Praxis ist zwar in Einzelfällen hilfreich, bleibt aber se-
lektiv (d.h. von Kontakten zu Beratungsstellen abhängig) und garantiert keine echte Rechtssicherheit.

Zudem hat sich bei den Interviews gezeigt, dass teilweise **städtische Stellen zu wenig Bescheid wissen über Unter-
stützungsangebote** von nicht-städtischen Institutionen (z.B. privaten Trägern/NGOs). Die Vertreterin von Lantana
(Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt) erläutert im Interview: «Ich denke, dass oft nicht bekannt und nicht
klar ist, was für Möglichkeiten es mit Beratungsstellen überhaupt gibt und welche Leistungen man in Anspruch

³¹ Nach Ablauf der Bedenkzeit wird der Person bei einer Kooperation mit den Behörden eine Kurzaufenthaltsbewilligung für
die Dauer der polizeilichen Ermittlungen/des Gerichtsverfahrens ausgestellt. Falls die Person nicht kooperiert oder es keine
'Notwendigkeit' für weiteren Aufenthalt in der Schweiz gibt, erfolgt die Wegweisung bzw. wird abgeklärt, ob allenfalls ein
Härtefallgesuch gestellt werden kann.

nehmen kann. (...) Bei Sozialdiensten ist oft nicht ganz klar, inwiefern Klient*innen von Opferhilfe profitieren können.» Auch bei der Beratungsstelle für Sans-Papiers wird die unterschiedliche Sensibilität für das Thema Sans-Papiers je nach Amt und Fachstelle unterstrichen.

3.3 Fazit: Solidarische Praxis in Bern ist fortgeschritten, aber ausbaubar

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Gesamtsituation durchaus ambivalent darstellt: **Einerseits besteht eine vielfältige solidarische Praxis gegenüber Sans-Papiers in der Stadt Bern, die sich auszeichnet durch einen pragmatischen und teilweise auch sensibilisierten Umgang der städtischen Behörden mit Sans-Papiers.** In gewissen Bereichen sind die Abläufe und Regelungen eingespielt und gut etabliert, sodass das Wissen um und die Erfahrung mit der diskreten Praxis nicht nur in den Direktionen vorhanden ist, sondern auch zu den vielen Praktiker*innen diffundiert. Zudem verfügt Bern über eine ausgeprägte zivilgesellschaftliche Unterstützungsinfrastruktur gegenüber Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus.

Wird die Berner städtische Politik im Umgang mit Sans-Papiers in den internationalen Kontext eingeordnet (vgl. Delvino/Spencer 2019), greift die Stadt Bern bereits auf **einige innovative Formen einer inklusiven städtischen Politik im Umgang mit irregulärer Migration** zurück: a) Nutzung bestehender Spielräume zugunsten von Sans-Papiers, wobei die Stadtregierung und die Behörden in einzelnen Feldern auch proaktiv ausloten, wo/ob es solche Spielräume gibt; b) Etablierte Kollaboration mit externen Akteuren, die keine Meldepflichten haben und als Intermediäre zwischen städtischen Behörden und Sans-Papiers fungieren, teilweise auch Mitfinanzierung dieser externen Akteure; c) Austausch zwischen Stadt und Zivilgesellschaft/NGOs, um (diskrete) Zusammenarbeit zu verbessern/verankern, Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren innerhalb der AG Concivis; d) Austausch und Lobbying durch Mitarbeit in Schweizer und internationalen Städte-Netzwerken.

Andererseits erschweren und verunmöglichen übergeordnete Gesetze (kantonales und nationales Recht) **sowie nicht-städtische Zuständigkeiten** (kantonale Kompetenzen u.a. bei Polizei, Justizbereich, Gesundheitswesen) **den angstlosen Zugang zu wichtigen sozialen Diensten und Grundrechten** (vgl. näher dazu Kapitel 4 und Rechtsgutachten Büchler/Weber). In den einzelnen städtischen Abteilungen sind das **Wissen und das Bewusstsein um die Spielräume unterschiedlich stark vorhanden**. Zudem hängt die diskrete Praxis teilweise stark von einzelnen Personen (sowohl auf Leitungsebene als auch auf Ebene einzelner städtischer Mitarbeitender) ab und ist durch eine **Selektivität** geprägt. Auch zeigt sich, dass Sans-Papiers einige (ihnen an sich offenstehende) Dienste nicht nutzen, da sie davon keine Kenntnis haben oder sich vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen fürchten.

Wie die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen, ist bereits eine **beachtliche Sensibilisierung und inklusive Praxis innerhalb der Berner Stadtverwaltung vorhanden, gleichzeitig gibt es aber noch Luft nach oben**. Im Folgenden Kapitel 4 wird untersucht, ob/inwiefern die City Card ein Instrument sein könnte, um diese Praxis auf wirksame Weise auszubauen, zu vertiefen und allenfalls zu institutionalisieren.

4. Einschätzung des Potenzials einer City Card Bern

Im Folgenden wird das Potenzial der Einführung einer Berner City Card eingeschätzt. Die Analyse gliedert sich nach verschiedenen Gruppen mit je spezifischen Interessen und sozialen Positionierungen: In Kapitel 4.1 wird abgeschätzt, inwiefern eine Berner City Card für die Gruppe der Sans-Papiers eine Verbesserung in ihrem Alltag bringen könnte. In Kapitel 4.2 steht die breitere Gruppe der Berner*innen im Fokus, die über keine Schweizer Bürgerschaft verfügen (sog. Migrationsbevölkerung in Bern). Kapitel 4.3 eruiert das Potenzial einer City Card für trans und intergeschlechtliche Menschen. In Kapitel 4.4 schliesslich wird gefragt, inwiefern die gesamte Berner Stadtbevölkerung von der Einführung einer Berner City Card profitieren könnte.

4.1 Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für Sans-Papiers

Ausgehend von der in Kapitel 2 identifizierten spezifischen Herausforderungen und Problemfeldern im Alltag von Sans-Papiers wird hier gefragt, ob die City Card für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Stadt Bern Lösungswege hin zu einem angstfreieren Alltag ermöglichen und neue Zugänge zu sozialen Dienstleistungen eröffnen kann. Dabei wird einerseits grundsätzlich (Kapitel 4.1.1.) und für spezifische soziale Felder (Kapitel 4.1.2 bis 4.1.15) die Umsetzungsidee mittels einer City Card präsentiert und andererseits aufgrund der im Rechtsgutachten von Alexandra Büchler und Florian Weber erarbeiteten juristischen Analysen deren reale Umsetzbarkeit und Wirksamkeit³² eingeschätzt. In Kapitel 4.1.16 wird die allgemeine Wirksamkeit einer City Card (über rein formal-juristische Belange hinausgehend) eingeschätzt.

Um das Potenzial einer City Card für die spezifische Gruppe der Sans-Papiers im Berner Kontext einzuschätzen, sind folgende Wunschvorstellungen/Zielsetzungen relevant:

- Für Sans-Papiers reduzieren sich die mit Polizeikontrollen einhergehenden Gefahren und Risiken einer Wegweisung (Status);
- Für Sans-Papiers eröffnen sich neue/angstfreie Zugänge zu sozialen Dienstleistungen und zu Grundrechten und sie werden in die städtische soziale Infrastruktur inkludiert (formale/substanzielle Rechte);
- Für Sans-Papiers erhöht sich die Bewegungsfreiheit im städtischen Raum, sie können stärker am städtischen Leben teilhaben, mitbestimmen und sich zugehörig fühlen in der Stadt (Partizipation/Teilhabe/Zugehörigkeit).

4.1.1 Mögliche Instrumente zur Umsetzung einer City Card

Umsetzungsidee: Die Wirksamkeit einer Card kann aus juristischer Sicht über drei Möglichkeiten erreicht werden (vgl. dazu ausführlich das Rechtsgutachten Büchler/Weber, Kapitel 3.1):

- Don't ask – Keine Erhebung des Aufenthaltsstatus**: Die City Card leistet einen Beitrag zu einer neuen Kultur der Datenerhebung: Bei Behördengängen, bei Dienstleistungserbringenden und bei gewissen privaten Dienstleistern kann die City Card als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis vorgelegt werden. Der Aufenthaltsstatus muss damit nicht offengelegt werden (dies im Unterschied zu den herkömmlichen amtlichen Schweizer Ausweisen, die Angaben zum ausländerrechtlichen Status enthalten).
- Don't tell – Keine Bekanntgabe der Information zum Aufenthaltsstatus**: Da dank der City Card der Aufenthaltsstatus nicht offengelegt wird, müssen die Behörden und relevanten privaten Akteure auch keine Meldung machen an die Migrations- oder Strafbehörden (präventive Wirkung). Falls sie trotzdem (ungewollt) Kenntnisse zum Aufenthaltsstatus haben, verzichten sie – sofern sie keiner strikten Auskunftspflicht, Melde- oder Anzeigepflicht unterliegen – auf eine Weiterleitung an die Migrations- und Strafbehörden.
- Don't deport – Keine Wegweisung von Sans-Papiers**: Die Einführung einer City Card trägt dazu bei, die Wegweisung von in Bern wohnhaften Sans-Papiers aus der Schweiz zu vermeiden, indem die zuständige Migrationsbehörde auf die Wegweisung von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus verzichtet.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit:

- Don't ask** (vgl. Rechtsgutachten 3.1.1.2 b): Die Stadt Bern kann aufgrund der kommunalen Kompetenz ausschliesslich sich selbst zur Anerkennung einer City Card verpflichten. Da eine Vielzahl der Ausschlüsse, mit denen in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers konfrontiert sind, im Handlungsbereich kantonaler Behörden geschehen, führt dies zu einer beachtlichen Einschränkung der Wirkungsmöglichkeiten einer

³² Dieses Kapitel basiert sehr stark auf den Erörterungen im Rechtsgutachten von Alexandra Büchler und Florian Weber, ohne dass dabei jeweils genaue wörtliche Zitierungen aus dem Gutachten markiert sind. Als Quellenangabe und für vertiefte Analysen wird auf das jeweilige (Unter-)Kapitel im Rechtsgutachten verwiesen.

City Card. Auch Private können von der Stadt nicht angewiesen werden, die City Card als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis anzuerkennen. Wenn sich die City Card als Ausweisdokument etabliert, könnten hier allenfalls neue Zugänge insbesondere bei privaten Dienstleistern erzielt werden.

- b) **Don't tell** (vgl. Rechtsgutachten 3.1.2.1 e): Die City Card kann im Bereich der Datenbekanntgabe keine direkte Wirkung entfalten: Die Auskunfts-, Melde- und Anzeigepflichten sind im übergeordneten Recht geregelt. Untersteht eine Behörde oder eine Privatperson einer Pflicht zur Datenbekanntgabe, ändert eine City Card also nichts daran. Die City Card könnte die Auslösung der Auskunfts-, Melde- und Anzeigepflichten jedoch zumindest teilweise und in indirekter Weise vermeiden: Da der Aufenthaltsstatus beim Vorzeigen einer City Card gar nicht erst erhoben würde, führte dies zumindest bei all jenen Behörden, welche die City Card als Identitätsdokument (und Wohnsitznachweis) akzeptierten und für die Aufgabenerfüllung resp. Leistungserbringung keine entsprechenden Daten benötigen, dazu, dass sie keine Kenntnisse über den ausländerrechtlichen Status einer Person hätten. Was wiederum zur Folge hätte, dass keine diesbezüglichen Auskunfts-, Melde- oder Anzeigepflichten ausgelöst würden. Da die Stadt Bern ausschliesslich sich selbst zur Anerkennung der City Card verpflichten kann, könnte diese Wirkung jedoch lediglich im Bereich der städtischen Behörden erreicht werden. Diese würden beim Vorzeigen einer City Card den Aufenthaltsstatus nicht erheben und wären folglich nicht in der Lage, der Migrationsbehörde darüber Auskunft zu geben.
- c) **Don't deport** (vgl. Rechtsgutachten 3.1.3.2): Da die City Card an den Rahmen des übergeordneten Rechts gebunden ist, kann sie weder einen legalen Aufenthaltsstatus begründen noch die Bewilligungs- und Meldepflicht ausländischer Personen oder die Pflicht der städtischen Fremdenpolizei zur Wegweisung sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltender Personen aushebeln. Das heisst, die städtische Fremdenpolizei ist dazu verpflichtet, rechtswidrig in der Schweiz anwesende Personen wegzuweisen resp. für den Vollzug der Wegweisung zu sorgen.

Bevor die Fremdenpolizei eine Wegweisung verfügt oder vollzieht, ist sie jedoch verpflichtet, den Sachverhalt im Einzelfall genau abzuklären. Stellt sich im Rahmen dieser Abklärungen heraus, dass die Voraussetzungen für ein ausländerrechtliches Verfahren im Hinblick auf eine Bewilligungserteilung gegeben sind oder dass Vollzughindernisse vorliegen, kann sie u.U. von Amtes wegen ein entsprechendes Verfahren einleiten oder die betreffende Person zumindest darauf aufmerksam machen, dass diese ein Gesuch einreichen kann. Zu denken ist dabei in erster Linie an ein Verfahren im Hinblick auf die Erteilung einer Härtefallbewilligung oder einer vorläufigen Aufnahme. Dabei kommt der Behörde, zumindest bei der Beurteilung der Härtefallkriterien, ein gewisser Ermessensspielraum zu (vgl. Kapitel 3.1.2).

4.1.2 Bewegung im öffentlichen Raum, Polizeikontrollen

Umsetzungsidee mit City Card: Wenn sich ein/e Sans-Papiers bei einer Personenkontrolle mit der City Card ausweist, wird die City Card als amtliches Dokument von der Kantonspolizei anerkannt. Würde die City Card von der Kantonspolizei als ausreichendes Identifikationsmittel anerkannt, könnte zudem indirekt ein Beitrag zur Reduktion von diskriminierenden Personenkontrollen im städtischen Raum geleistet werden: Racial Profiling zur Durchsetzung des Migrationsrechts verlöre damit seine Wirkung (weil ohne objektiv begründeten Anfangsverdacht auf Begehung eines ausländerrechtlichen Delikts keine Daten über den Aufenthaltsstatus mehr erhoben werden könnten). Sans-Papiers könnten sich dadurch in der Öffentlichkeit freier bewegen und damit einhergehend am gesellschaftlichen Leben teilhaben, ohne eine Wegweisung befürchten zu müssen.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Obwohl aus rechtlicher Sicht die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus bei einer Polizeikontrolle nur im Ausnahmefall zulässig ist und eine Identitätskontrolle mittels City Card zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben in aller Regel ausreichend wäre, kann die Einführung einer City Card die negativen Folgen von Racial Profiling im Rahmen von Polizeikontrollen nicht verhindern. Grund dafür ist

die Tatsache, dass die Polizei kantonale organisiert ist. Laut Rechtsgutachten kann die Stadt Bern nur städtische Akteure dazu verpflichten, die City Card zu anerkennen.

4.1.3 Bildungswesen

Umsetzungsidee mit City Card: Sans-Papiers fühlen sich stärker ermächtigt, ihre Kinder für die Volksschule anzumelden. Das Vertrauen in die Schulbehörden kann weiter ausgebaut werden. Dasselbe gilt bei der Kontaktaufnahme mit Kitas und Tagesschulen. Die Universität Bern, Fachhochschulen und Berufsschulen akzeptieren bei der Immatrikulation die City Card.

Formale Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Die City Card kann dazu beitragen, das Vertrauen von Sans-Papiers in den angstfreien Zugang zur Volksschule, zu Kitas und Tagesschulen zu erhöhen. Universität und Fachhochschulen liegen jedoch nicht in städtischer Kompetenz, dasselbe gilt für die Berufsschulen. Für den Bezug von Betreuungsgutscheinen ergibt sich durch die City Card direkt keine Verbesserung, da dafür sowohl das Erwerbsvolumen als auch die Einkommensverhältnisse (mittels Steuererklärung) nachgewiesen werden müssen.

4.1.4 Gesundheit

Umsetzungsidee mit City Card: Die City Card wird von Spitälern und weiteren Institutionen im Gesundheitswesen als Ausweis anerkannt und erlaubt dadurch einen angstfreien Zugang zu gesundheitlichen Dienstleistungen.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Die Spitäler und weitere Gesundheitsdienste sind nicht in städtischer Hand und können nicht zur Anerkennung der City Card verpflichtet werden. Jedoch wäre es denkbar, dass sich einzelne Institutionen im Zuge der Etablierung der City Card dazu entscheiden, die City Card zu akzeptieren und damit auch gewisse administrative Abläufe für Sans-Papiers zu vereinfachen.

4.1.5 Strafanzeige erstatten/Zugang zu Gerichten

Umsetzungsidee mit City Card: Die Einführung einer City Card bewirkt, dass Sans-Papiers ihre Rechte im Rahmen eines Gerichtsverfahrens einfordern können, ohne dabei Daten über ihren Aufenthaltsstatus preisgeben zu müssen. Wenn ein/e Sans-Papiers eine Strafanzeige bei der Polizei macht, kann er/sie die City Card vorweisen. Die Polizei hat damit lesbar vorliegend einen Namen, Vornamen und Geburtsdatum.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Da die Gerichtbehörden kantonale organisiert sind, fehlt der Stadt Bern die nötige Kompetenz, die besagten Behörden zu einer Anerkennung der City Card zu verpflichten. Die Einführung einer City Card könnte daher *höchstens indirekt* zu einer Erleichterung des Zugangs zur Justiz führen: Obwohl die Stadt Bern die kantonalen Behörden nicht zu einer Anerkennung der City Card verpflichten kann, ist nicht auszuschliessen, dass diese sich im Einzelfall mit dem Vorzeigen einer City Card zufriedengeben: Dies insbesondere dann, wenn sich die City Card in der Stadt Bern als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis erst einmal etabliert hätte. Da die Behörden nicht verpflichtet sind, eine bestimmte Vorgehensweise zu wählen, um die Identität einer Person festzustellen, wäre dies ohne weiteres möglich.³³ Allerdings würden sich Sans-Papiers in dieser Konstellation nicht in voraussehbarer Weise darauf verlassen können, dass kantonale Behörden die City Card akzeptieren und folglich keine Daten zum Aufenthaltsstatus erhoben werden.

4.1.6 Unterstützung bei häuslicher/sexueller Gewalt

Umsetzungsidee mit City Card: Opfer von häuslicher Gewalt können mit der City Card angstfrei eine Strafanzeige machen bei der Polizei und polizeiliche Schutzmassnahmen in Anspruch nehmen. Zudem wäre die Kooperation mit dem Gesundheitswesen besser, wenn sich dort durch die City Card Abläufe vereinfachen würden. Es wäre

³³ Vgl. dazu Kapitel 3.1.1.1.d im Rechtsgutachten.

möglich eine Wohnung zu mieten – was insbesondere bei Opfern häuslicher Gewalt als Anschlusslösung zum Frauenhaus zentral ist. Die erhöhte allgemeine Sicherheit hätte eine positive Wirkung auf den gesamten Rehabilitierungsprozess.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Für den Zugang zur Fachstelle Häusliche Gewalt, zur Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt und zum Frauenhaus würde eine City Card direkt nichts verändern, da bereits jetzt kein Ausweisdokument und kein regulärer Aufenthaltsstatus vorliegen muss, um die Dienste in Anspruch zu nehmen. In Bezug auf die Kooperation mit der Kantonspolizei zeigt sich die Schwierigkeit, dass diese nicht dazu verpflichtet werden kann, die City Card zu akzeptieren.

4.1.7 Arbeit

Umsetzungsidee mit City Card: Im idealen Fall würden die Arbeitsmarktbehörden die City Card als Ausweis anerkennen und keine Daten über den Aufenthaltsstatus erheben.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit (vgl. Rechtsgutachten 3.1.2.2): Eine City Card könnte hinsichtlich der Meldepflichten zum Zweck der Bekämpfung der Schwarzarbeit nichts ändern, weil die davon betroffenen Behörden entweder kantonal organisiert sind oder Daten über den Aufenthaltsstatus zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die EMF sind dazu verpflichtet, rechtswidrig in der Schweiz anwesende Personen wegzuweisen resp. für den Vollzug der Wegweisung zu sorgen.

4.1.8 AHV/Sozialversicherungen

Umsetzungsidee mit City Card: Arbeitgebende beantragen eine AHV-Karte für Arbeitnehmende und zahlen die Beiträge ein, ohne mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Die AHV-Zweigstelle liegt in städtischer Hand. Ob die Einführung einer City Card allenfalls dazu beitragen könnte, dass Sans-Papiers bzw. Arbeitgebende von Sans-Papiers Sozialversicherungsbeiträge im vereinfachten Abrechnungsverfahren abrechnen könnten, ist weitgehend unklar. Hierzu wären vertiefte Abklärungen und Gespräche mit der städtischen AHV-Zweigstelle nötig.

4.1.9 Steuern

Umsetzungsidee mit City Card: Mit einer City Card können Sans-Papiers (Quellen-)Steuern einzahlen. Davon profitiert in erster Linie die öffentliche Hand.

Reale Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Ob die Einführung einer City Card allenfalls dazu beitragen könnte, dass Sans-Papiers Quellensteuern bezahlen können, ist unklar. Es müssten vertiefte Abklärungen und Gespräche mit der städtischen Steuerverwaltung getätigt werden. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass die städtische Steuerverwaltung eng mit den EMF und der Steuerverwaltung des Kantons zusammenarbeiten.³⁴

4.1.10 Wohnen

Umsetzungsidee mit City Card: Sans-Papiers können sich gegenüber Vermieter*innen/Hausverwaltungen mit der City Card ausweisen. Sie müssen sich nicht vor ausländerrechtlichen Konsequenzen fürchten, wenn die EMF (bzw. Verantwortliche für das Einwohnerregister der Stadt) beim Vermieter nachfragen, wer in einer Wohnung lebt. Da Vermieter*innen durch Vorweisen einer City Card keine Informationen zum Aufenthaltsstatus der bei ihnen wohnhaften Person haben, machen sie sich auch nicht strafbar wegen Tatbestand der Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts.

³⁴ Vgl. Fussnote 139 im Rechtsgutachten.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit (Rechtsgutachten 3.1.1.2/3.1.2.2): Die Akzeptanz der City Card kann von privaten Vermieter*innen/Hausverwaltungen nicht eingefordert werden, jedoch ist es bei *Immobilien Stadt Bern* (d.h. bei der Miete von städtischen Wohnungen) möglich. Wenn sich die City Card mehr und mehr etabliert, kann es dazu führen, dass weitere Vermieter*innen (z.B. auch Wohnbaugenossenschaften) diese akzeptieren. Einschneidend hinsichtlich eines angstlosen Zugangs zum Recht auf Wohnen ist jedoch, dass die Vermieter*innen weiterhin einer Auskunftspflicht gegenüber der für die Führung des Einwohnerregisters zuständigen Behörde (EMF) unterstehen.³⁵ Zudem verlangen die Vermieter*innen und Hausverwaltungen häufig einen Betreibungsregisterauszug (das Betreibungsamt ist in kantonaler Kompetenz).

4.1.11 Geburt

Umsetzungsidee mit City Card: Ist die Mutter eines neugeborenen Kindes im City Card-Register eingetragen, wird auch das Kind automatisch ins City Card-Register aufgenommen. Die Mutter/Eltern müssen sich nicht fürchten, dass sie oder das Kind mit ausländerrechtlichen Konsequenzen zu rechnen haben, wenn die Geburt an die EMF gemeldet wird.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Die EMF sind dazu verpflichtet, ihr bekannte Personen, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, wegzuweisen respektive für den Vollzug der Wegweisung zu sorgen.

4.1.12 Heirat

Umsetzungsidee mit City Card: Ein/e Sans-Papiers kann mit der City Card beim Zivilstandsamt erscheinen und es werden keine weiteren Aufenthaltspapiere erfragt. Der aufwändige Erwerb einer «Kurzaufenthaltsbewilligung zwecks Eheschliessung» erübrigt sich dabei.

Formal-juristische Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Das Zivilstandsamt ist kantonal, daher fehlt der Stadt Bern die nötige Kompetenz, diese Behörde zu einer Anerkennung der City Card zu verpflichten. Zudem kann die City Card einen legalen Aufenthaltsstatus nicht ersetzen.

4.1.13 Bibliotheken

Umsetzungsidee mit City Card: Städtische Bibliotheken akzeptieren die City Card als Ausweis beim Abschluss einer Bibliothekskarte.

Reale Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Die Stadt hat die Kompetenz, ihre städtischen Bibliotheken anzuweisen, die City Card zu akzeptieren. Jedoch ist es gemäss neusten Abklärungen bereits heute für Sans-Papiers möglich, mit einem Ausweis mit Foto, einem gültigen Pass, dem Krankenkassen-Ausweis oder dem Führerschein einen Benutzungsausweis bei der Kornhausbibliothek zu lösen.

4.1.14 Bankkonto/Postkonto

Umsetzungsidee mit City Card: Banken und die Post akzeptieren die City Card als Ausweis bei der Eröffnung eines Kontos. Damit bekommen Sans-Papiers die Möglichkeit, Geldüberweisungen selbst abzuwickeln und können ihren Lohn auf das eigene Konto einzahlen lassen.

Reale Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Private können nicht dazu angewiesen werden die City Card zu akzeptieren. Sobald sich die City Card im öffentlichen Bereich etabliert hat, könnte mit (ausgewählten) Banken das Gespräch gesucht werden, damit diese die City Card akzeptieren.

³⁵ Das Einwohnerregister wird von den EMF geführt, die einer Wegweisungspflicht unterstehen.

4.1.15 Handy-Abo

Umsetzungsidee mit City Card: Bei Swisscom und weiteren Telekommunikationsunternehmen wird die City Card als Ausweis akzeptiert. Damit bekommen Sans-Papiers die Möglichkeit, auf eigenen Namen ein Abo abzuschliessen.

Reale Umsetzbarkeit/Wirksamkeit: Private können nicht dazu angewiesen werden, die City Card zu akzeptieren. Sobald sich die City Card im öffentlichen Bereich etabliert hat, könnte mit (ausgewählten) Telekommunikationsunternehmen das Gespräch gesucht werden, damit diese die City Card akzeptieren.³⁶

4.1.16 Allgemeine Einschätzung zur Wirksamkeit einer City Card für Sans-Papiers

Nach diesen Ausführungen zur formal-juristischen Umsetzbarkeit und Wirksamkeit einer City Card in konkreten Feldern folgt hier eine allgemeine Einschätzung des Potenzials einer City Card Bern für Sans-Papiers, ausgehend von den vier Citizenship-Dimensionen Status, Rechte, Partizipation und Zugehörigkeit.

a) Status/Schutz vor Wegweisung

Auf der Grundlage des Rechtsgutachtens Bächler/Weber zeigt sich, dass aufgrund geltender Bestimmungen des nationalen und kantonalen Rechts sowie privater Zuständigkeiten der formal-juristische Handlungsspielraum für die Umsetzung einer City Card in Bern beschränkt ist:

- Da mit einer City Card kein legaler Aufenthaltsstatus begründet werden kann und diese weder die Bewilligungs- und Meldepflicht der ausländischen Person noch die Auskunfts-, Melde-, Anzeige- und Wegweisungspflichten der staatlichen Behörden ausser Kraft setzen kann, könnte die City Card für in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers **keine faktische Aufenthaltssicherheit** gewährleisten.
- Eine City Card würde es Sans-Papiers jedoch ermöglichen, sich **gegenüber städtischen Behörden auszuweisen**, ohne dabei Daten zum Aufenthaltsstatus bekanntgeben zu müssen. Durch die Einführung einer City Card würde die Gemeinde Bern folglich einen Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung des Rechts auf Datenschutz leisten.
- Erlangt die städtische Migrationsbehörde Kenntnis über den rechtswidrigen Aufenthalt einer Person, klärt sie im Einzelfall ab, ob die Voraussetzungen für ein ausländerrechtliches Verfahren im Hinblick auf eine Bewilligungserteilung gegeben sind.

b) Erweiterung von formalen/substanziellen Rechten

Formale-juristische Rechte (vgl. Rechtsgutachten Bächler/Weber)

Die Einführung einer Berner City Card könnte das tägliche Leben von Sans-Papiers durch die Gewährleistung eines Zugangs zu bestimmten städtischen und privaten Leistungen und Einrichtungen zumindest teilweise erleichtern. Dies gilt überall dort, wo der Ausschluss auf einem fehlenden Identitäts- oder Wohnsitznachweis beruht.

Die Stadt Bern kann die Akzeptanz der City Card jedoch nur im eigenen Wirkungsbereich, d.h. für städtische Behörden, vorschreiben. Da jedoch eine Vielzahl der Ausschlüsse, mit denen in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers konfrontiert sind, im Handlungsbereich kantonalen Behörden geschehen, ist das Verbesserungspotential einer City Card hinsichtlich ihrer Wirkung v.a. im Bereich der Datenerhebung als beschränkt einzustufen.

³⁶ Weitere rechtliche Abklärungen wären hierzu nötig (vgl. neues Bundesgesetz BÜPF und Verordnung VÜPF, in Kraft seit 2018).

Substanzielle Rechte

Auch wenn die formal-juristischen Voraussetzungen bezüglich des Zugangs zu Rechten beschränkt sind, könnte eine City Card für Sans-Papiers einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der substanziellen Rechte – d.h. der **faktischen Geltendmachung von Rechten im Alltag** – leisten. Die substanziellen Rechte sind an die sozialen und politischen Bedingungen geknüpft, die sich *im Prozess* der Einführung/Etablierung einer City Card durchaus progressiv verändern und gestalten liessen – angetrieben durch einen bottom-up Prozess durch die städtische Zivilgesellschaft, unterstützt durch ein proaktives Bekenntnis der Stadtregierung und gefördert durch eine verstärkte Sensibilisierung und Schulung der (insbesondere städtischen) Behörden.

Zentral erscheint dabei insbesondere das Potenzial, **für Sans-Papiers einen angstfreien Zugang zu städtischen Diensten zu schaffen und damit ein Empowerment zu erwirken**: Laut den Recherchen für diese Vorstudie ist davon auszugehen, dass gewisse Institutionen (z.B. Volksschule/Tagesschulen, Anlaufstellen für Opfer von sexueller/häuslicher Gewalt, Krankenkassen, städtische Bibliotheken) zwar auch ohne City Card bereits heute formal für Sans-Papiers gefahrenlos zugänglich sind. Trotzdem deuten beispielsweise die tiefen Zahlen der Nutzung von Anlaufstellen bei häuslicher/sexueller Gewalt darauf hin, dass Sans-Papiers häufig den Schritt nicht wagen, sich an diese Institutionen zu wenden – insbesondere aus Furcht vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. **Die City Card kann als Medium genutzt werden, um offensiv an Sans-Papiers (und Personen/Institutionen, die mit Sans-Papiers in Kontakt sind) zu kommunizieren, dass sie gewisse Rechtsansprüche haben und städtische Dienstleistungen für sie angstfrei zugänglich sind.** Zwecks Erhöhung des Informationsstands könnte zudem bei der Abgabe der City Card eine Broschüre ausgehändigt werden mit Adressen von Unterstützungsangeboten und Anlaufstellen. Dies alles würde zu einem **Vertrauensgewinn** und damit zu einem Empowerment der Sans-Papiers führen und die Niederschwelligkeit gewisser Institutionen erhöhen.³⁷

Folgende Aussagen aus Interviews unterstreichen diese Dimension:

Natalie Schneiter, Fachstelle Häusliche Gewalt: «Ja, die Hemmung könnte abgebaut werden. Ich kann hier schon sagen, dass es keine Rolle spielt, ob jemand einen Ausweis hat oder nicht. Aber das weiss das Zielpublikum ja nicht. Sie wissen nicht, ob das für uns eine Rolle spielt und ob wir eine Meldepflicht haben. Darum kommen sie vielleicht nicht zu uns. Und wenn sie mit einer City Card wüssten, dass sie in Sicherheit zu uns kommen können und nichts passiert, dann könnte das den Zugang aus ihrer Sicht erleichtern und einen Abbau von Hürden darstellen.»

Vertreterin von Lantana: «Ich könnte mir vorstellen, dass eine City Card den Betroffenen eine Legitimation gibt, weil es ja auch eine symbolische Anerkennung von Bürger*innen oder Menschen bedeutet, indem man sagt, dass sie mehr Anrecht haben. (...) Wenn eine Stadt sagt, dass auch Sans-Papiers zur Stadt gehören und sie ein Anrecht haben auf solche Leistungen, könnte das definitiv einen Effekt haben. Falls man dann auch noch weiss, in welchen Fällen man sich bei uns melden kann, dann kann ich mir vorstellen, dass das eine grössere Legitimation und eine grössere Sicherheit gibt, sich melden zu dürfen.»

Kristin Hodel (Frauenhaus) sieht das Potenzial einer City Card darin, dass «ein Prozess angestossen würde»: Sans-Papiers könnten einerseits vermehrt «einen Fuss in Angebote oder Dienstleistungen halten» und gleichzeitig müssten «sich diese Akteure anders damit auseinandersetzen, wie sie mit dieser Ungleichberechtigung umgehen». Dies könnte die «Beteiligung oder Integration längerfristig stärken».

³⁷ Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass sich für spezifische Gruppen nicht neue Ausschlüsse durch die Einführung einer City Card ergeben. Es wäre kontraproduktiv, wenn neu eine City Card vorgewiesen werden müsste, wo bisher ein Zugang problemlos möglich war. Zu denken ist z.B. an die hochmobile Gruppe der Sexarbeiter*innen, die häufig nur für wenige Wochen in der Stadt leben und die wohl keine City Card beantragen möchten/könnten. Christa Ammann von XENIA befürchtet, dass dann bei gewissen Institutionen die City Card verlangt würde, wo vorher kaum Identitätsangaben gemacht werden mussten (z.B. im Gesundheitswesen, vgl. City Notfall) – was diese spezifische Gruppe ausschliessen würde.

Partizipation/Beteiligung

Durch eine City Card werden Sans-Papiers durch die Stadt und die Bevölkerung offiziell als Mitbürger*innen anerkannt. Die Einführung einer City Card könnte dazu führen, dass sich Sans-Papiers im städtischen Raum selbstbewusster und sichtbarer bewegen, auch wenn die Aufenthaltssicherheit nicht gewährleistet werden kann.

Sans-Papiers könnten mit einer City Card ermächtigt werden, stärker am städtischen Leben teilzuhaben, sich in Vereinen, Nachbarschafts- oder Freiwilligen-Initiativen zu engagieren, öffentliche Plätze/Anlagen (u.a. für Sport, Spiel) in der Stadt mehr zu nutzen und einfacher am kulturellen Leben der Stadt zu partizipieren. Wenn die City Card von einer zivilgesellschaftlichen Kampagne für ein «Solidarisches Bern» begleitet würde, könnten sich neue Zugänge eröffnen und allenfalls Vergünstigungen gewährt werden an Orten/in Institutionen, die sich als «Orte der Solidarität» bezeichnen (diese Kampagnen-Idee prüft aktuell «Wir alle sind Bern» und diskutiert dabei auch, inwiefern die City Card mit der Solidarity City-Map verknüpft werden könnte, auf der zur Zeit solidarische Orte in Bern kartiert, besser sichtbar gemacht und vernetzt werden, vgl. <http://wirallesindbern.ch/>).

Eine Idee wäre auch, die City Card mit der Partizipationsmotion oder einem neuen städtischen Projekt für ein partizipatives Budget zu verknüpfen, für das die City Card die «Zutrittskarte» wäre, womit für die ausländische Bevölkerung inkl. Sans-Papiers eine Form der politischen Mitbestimmung eröffnet werden könnte (allenfalls auch mittels digitaler Konsultationen, vgl. die «Decidim»-Plattform in Barcelona, <https://decidim.org/>).

Zugehörigkeit/Solidarische Praxis

Die City Card könnte auch einen Einfluss haben auf die affektive Dimension von Citizenship: Sans-Papiers, die sonst in ihrem Alltag häufig Ausschlüsse und Stigmatisierungen erleben, würden sich in der Stadt stärker zugehörig fühlen und sich mit ihrem Wohnort identifizieren. Die Erfahrung von inklusiver Solidarität innerhalb der Stadt kann das allgemeine Wohlbefinden erhöhen.

«Auch wenn sich jetzt zeigt, dass es rechtlich schwierig ist... Es ist nichts Verlorenes. Der ganze Prozess, der mit der Debatte zur City Card angestossen wurde, ist bereits ein grosser Erfolg. Es geht nicht von heute auf morgen. Wichtig ist das Selbstverständnis der Stadt Bern zu einer offenen Stadt. Das wirkt, das löst etwas aus!» (Interview J. Kauer)

4.2 Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für Berner Migrationsbevölkerung³⁸

Die City Card hat das Potenzial, einen Prozess anzustossen, der sich auch für die Berner Stadtbevölkerung ohne Schweizer Bürgerschaftsstatus positiv auswirken kann. Einige der folgenden Überlegungen basieren auf Aussagen in den Interviews für diese Vorstudie und auf einem Stadtforum im Tscharnergut, das «Wir alle sind Bern» zusammen mit «Miau-Q» im Oktober 2018 durchgeführt hat und in dem die Bedürfnisse der Quartierbevölkerung in Bern-West im Zusammenhang mit der Einführung einer City Card eruiert wurden.³⁹

4.2.1 Stärkung der informationellen Selbstbestimmung und des Rechts auf Datenschutz

Eine City Card würde es der ausländischen Stadtbevölkerung ermöglichen, sich gegenüber all jenen öffentlichen und privaten Institutionen und Einrichtungen, welche die City Card akzeptieren, auszuweisen, ohne dabei auto-

³⁸ Der Begriff der Migrationsbevölkerung wird hier übernommen, obwohl er durchaus kritisch zu beurteilen ist, da er eine Grenzziehung zwischen «den Einheimischen» und «den Anderen» fortschreibt.

³⁹ Die ausführliche Dokumentation dieses Anlasses, der von der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen unterstützt worden ist, findet sich unter https://sanspapiersbern.ch/wp-content/uploads/2015/11/Bericht_Stadtforum.pdf.

matisch Daten über ihren Aufenthaltsstatus und ihre nationale Herkunft preiszugeben. Das Wissen um die Möglichkeit der Selbstidentifikation mittels City Card sowie das Vertrauen, dass diese von den Behörden akzeptiert wird, würde Bewohner*innen Berns ohne Schweizer Bürgerschaft dazu ermächtigen, selber zu entscheiden, wann sie Informationen über ihre Herkunft resp. über ihren Aufenthaltsstatus preisgeben möchten. Damit leistet die City Card einen **Beitrag zur Stärkung der informationellen Selbstbestimmung** und folglich zur **Umsetzung des Rechts auf Datenschutz** (vgl. Rechtsgutachten Bächler/Weber).

4.2.2 Instrument gegen Stigmatisierung und Diskriminierung von Personen ohne Schweizer Pass

Wenn ein*e Berner Bewohner*in ohne Schweizer Bürgerschaft sich bei einer städtischen Behörde oder einer privaten Einrichtung ausweisen muss (z.B. mit dem Ausländerausweis oder mit dem Pass aus dem Land, in dem er/sie Bürger*in ist), muss er/sie stets auch ihren Aufenthaltsstatus und ihre Nationalität kundgeben – auch wenn Kenntnisse darüber nicht notwendig wären. Dies kann bei den Betroffenen dazu führen, dass sie stigmatisiert werden und sich im Alltag immer wieder ausgegrenzt fühlen. Im Stadtforum im Tscharnergut (Okt. 2018) schilderten Beteiligte eindrücklich, wie das Vorweisen eines ‚Ausländerausweises‘ für sie immer auch mit Scham und dem Gefühl der Ungleichbehandlung verbunden ist.

Die City Card könnte einen beachtlichen Beitrag zur **Selbstermächtigung** leisten, indem sich Menschen ohne Schweizer Pass als Stadtbewohner*innen ausweisen könnten. **Sie würden dabei im Kontakt mit Behörden oder Privaten nicht immer gleich als ‚Ausländer*in‘ kategorisiert.** Auch wäre es eine andere Ausgangslage im Nachtleben, wenn beim Einlass in einen Club oder in ein Lokal eine Berner City Card vorgewiesen werden kann, wo sonst teilweise aufgrund des fehlenden Schweizer Passes Alltagsdiskriminierungen erfahren werden. Wenn das Vorzeigen einer City Card das Risiko rassistischer Vorfälle reduzieren könnte, wäre mittel-/längerfristig auch ein Beitrag zur Umsetzung des Diskriminierungsverbotes geleistet.

Eine spezifische Form von Diskriminierung erleben Sexarbeiter*innen, die im Meldeverfahren (Entsendung) hier sind, wie Christa Ammann im Interview ausführt. «Bei denjenigen im Meldeverfahren sehe ich das Potenzial einer City Card vor allem im Schutz vor dem Stigma bei Kontakt mit den Behörden. Das kann auch bei einer Meldung an einem Schalter oder so sein, wo man merkt, dass es an diesem Schalter Leute gibt, die wirklich ein Problem mit diesem Job (Sexarbeit) haben und sich einfach schwierig verhalten. Bei der Sexarbeiterin steht halt drauf, was der Zweck des Aufenthaltsstatus ist.»

4.2.3 Vertrauen im Umgang mit städtischen Behörden stärken und substanzielle Rechte erweitern

Wie Aussagen verschiedener interviewter Personen (v.a. Ott, Rebsamen, Schneiter, Ammann) deutlich machen, besteht aktuell bei der Berner Bevölkerung ohne Schweizer Bürgerschaft eine **wachsende Hemmung und Angst, soziale Dienstleistungen** (insbesondere Sozialhilfe, aber auch darüber hinaus) **in Anspruch zu nehmen.** Dies insbesondere aufgrund der Verschärfung des AIG, die anfangs 2019 erfolgt ist (Artikel 62 und 63). Damit kann bei Sozialhilfebezug die Herabstufung der C-Bewilligung auf eine B-Bewilligung erfolgen. Menschen können aus der Schweiz weggewiesen werden, die schon Jahrzehnte hier leben und in eine Notlage geraten – sei es wegen Jobverlust, Krankheit oder Trennung (vgl. dazu Fallbeispiele aus dem Kanton Zürich in der WoZ Nr. 37/2020⁴⁰ und die Studie von Borelli et al. 2021). Diese gesetzlichen Bestimmungen werden aktuell von den Migrationsämtern in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich ausgelegt. Weitere Verschärfungen erfolgten anfangs 2020 auf-

⁴⁰ Andreas Fagetti/Lorenz Naegeli: «Wegweisung aus der Schweiz: Ein Plan, so simpel wie grandios», <https://www.woz.ch/ae06>.

grund der nationalen Weisung, bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen den Bezug von Sozialhilfe/Er-gänzungsleistungen mit zu berücksichtigen.⁴¹ Im Kontext der Corona-Krise gab es auch Medienberichte, dass ar-mutsbetroffene Menschen ohne Schweizer Pass (die z.B. in Kurzarbeit fielen oder ihren Job verloren haben) «lie-ber auf die Gasse als aufs Sozialamt» gingen (vgl. Bund vom 25.05.2020⁴²): Aus Angst vor einer Verschlechterung der Aufenthaltssituation oder gar einer Ausweisung würden auch legal in der Schweiz lebende Ausländer*innen darauf verzichten, staatliche Hilfe zu beantragen. Die Stadt Bern hat ihre Bevölkerung zwar breit informiert über deren Ansprüche/Rechte⁴³ und Alexander Ott hat beispielsweise in der Berner Zeitung (02.06.2020) diese Befürch-tungen dementiert⁴⁴. Trotzdem ist laut Susanne Rebsamen eine Verunsicherung unter ausländischen Menschen in Bern zu beobachten: Diese würden beispielsweise aktuell nur schon bei der Einlösung der Deutsch-Bons zögern, da sie befürchten, es könnte sich aufenthaltsrechtlich negativ auswirken. Laut Susanne Rebsamen zeigt sich dabei, dass das Vertrauen von ausländischen Bewohner*innen in die Berner Behörden nicht ausreichend sei und es Hem-mungen und Ängste gäbe, städtische Dienste in Anspruch zu nehmen. Auch bei der Fachstelle Häusliche Gewalt stellt man fest, dass Menschen mit B-Bewilligung «grosse Hemmungen haben, irgendwelche staatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen – sei es eine Beratung bei uns oder dann vor allem Sozialhilfe» (N. Schneiter). Schneiter erläutert dies am Beispiel von Kinderschutzmassnahmen, welche über Sozialhilfe bezahlt werden.

Die Einführung einer City Card kann zwar bei der Beantragung von Sozialhilfe die zusätzliche Offenlegung des Auf-enthaltsstatus nicht verhindern (vgl. Rechtsgutachten 3.1.2.1). Trotzdem würde eine **City Card das allgemeine Ver-trauen in die städtischen Behörden erhöhen, weil damit das Selbstverständnis einer inklusiven Stadt offensiver und breiter transportiert werden könnte**. Damit könnte die Stadt einen Beitrag leisten, das ‚Recht auf Rechte‘ für alle zu stärken, insbesondere auch für jene, die bereits einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben, aber faktisch ihre Rechte nicht vollumfänglich in Anspruch nehmen (können). Dabei wäre denkbar, die Abgabe der City Card mit einer Informations- und Sensibilisierungskampagne zu verbinden: Die Stadt könnte im Sinne einer **«Know-your-rights»-Kampagne** die ausländische Stadtbevölkerung mittels eines in verschiedene Sprachen übersetzten Lepo-rellos/Flyers über deren Ansprüche und Rechte breit informieren.

4.2.4 Partizipation/Beteiligung

Auch wenn eine City Card keine formalen politischen Rechte mit sich bringen kann, ist denkbar, **dass Menschen ohne Schweizer Bürgerschaft ermächtigt werden, stärker an der Mitgestaltung der Stadt teilzuhaben, da sie mit-tels einer City Card offiziell als Mitbürger*innen anerkannt werden**. Vorstellbar wäre auch, die City Card mit der Partizipationsmotion oder einem neuen städtischen Projekt für ein partizipatives Budget zu verknüpfen, für das die City Card die «Zutrittskarte» wäre, womit für die ausländische Bevölkerung eine neue Form der politischen Mitbestimmung eröffnet werden könnte (allenfalls digitale Konsultationen, vgl. die «Decidim»-Plattform in Barcelona, <https://decidim.org>).

⁴¹ Vgl. SEM 2020, «Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten», <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-151.html>. Inzwischen hat sich das SEM mit einer Direktive an die Kantone gewendet und diese dazu aufgefordert, bei Dossiers von Ausländer*innen, die aus Sozialhilfe angewiesen sind, besonders genau hin-zuschauen und kulant zu sein, falls die Abhängigkeit mit der Corona-Pandemie in Verbindung steht. Das AIG bietet dafür einen genügend grossen Ermessensspielraum, Corona-bedingten Krisensituationen und Härtefällen Rechnung zu tragen (vgl. Bund, 25.05.2020).

⁴² Philippe Reichen: «Armut in der Corona-Krise: Sie gehen lieber auf die Gasse als aufs Sozialamt», <https://www.der-bund.ch/sie-gehen-lieber-auf-die-gasse-als-aufs-sozialamt-373483578461>.

⁴³ Die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) kann nur dann widerrufen werden, wenn der Sozialhilfebezug dauerhaft und erheblich (80'000 Franken oder mehr) ist. Statt eines Widerrufs der Niederlassungsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz kann die Migrationsbehörde in leichteren Fällen auch eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Dies hat keinen Einfluss auf die Unterstützungspraxis.

⁴⁴ Rahel Guggisberg: «Fremdenpolizei Bern hat Spielraum: Ausländer können trotz Sozialhilfe bleiben», <https://www.berner-zeitung.ch/auslaender-koennen-trotz-sozialhilfe-bleiben-914043313985>.

Allgemein kann mit einer City Card eine Politik zum Ausdruck gebracht werden, bei der die migrantische Bevölkerung nicht einseitig mittels Integrationsanforderungen adressiert wird, sondern vielmehr als Mitgestalterin in der städtischen Demokratie betrachtet wird – einer Demokratie, die es ständig auszuweiten gilt.

4.2.5 Zugehörigkeit

Mit einer City Card wird Mitbürger*innen ohne Schweizer Bürgerschaft signalisiert, dass sie willkommen sind und dass sich ihre Stadt aktiv gegen Ausgrenzung, Diskriminierung und Rassismus einsetzt. Das mit der City Card vermittelte Selbstverständnis «Wer hier lebt, gehört zur Stadt» kann helfen, **alltägliche Erfahrungen des «Othering» zu vermindern und sich stärker «heimisch» zu fühlen**. Die City Card bietet damit die Chance, ein neues Verständnis von **Zugehörigkeit und ein neues «Wir»** zu schaffen. Es schafft eine Anpassung an die heutige Realität einer «post-migrantischen Gesellschaft» und anerkennt Migration als eine Tatsache und nicht länger als Trennlinie.

Ein paar Stimmen dazu vom Stadtforum im Tscharnergut, Okt. 2018:

- «Die Karte wäre ein Zeugnis meiner eigenen Zugehörigkeit zu Bern.»
- «Die Karte soll das Denken der Behörden wie auch der Benutzer*innen verändern, die Kategorien Schweizer*in / Nicht-Schweizer*in sollen aufgebrochen und Vorurteile abgebaut werden.»
- «Im Zentrum des Zusammenlebens steht der gemeinsame Lebensmittelpunkt und nicht die Aufenthaltsbewilligung.»

4.3 Potenzial/Wirksamkeit einer Berner City Card für trans/intergeschlechtliche Menschen

Problemlage: Menschen, die sich in Bezug auf ihr Geschlecht weder (ausschliesslich) weiblich noch (ausschliesslich) männlich identifizieren, haben bislang in der Schweiz keine Möglichkeit, einen offiziellen Geschlechtseintrag zu erhalten, der dies widerspiegelt. Für Personen, deren Geschlechtsidentität nicht mit dem bei der Geburt zugewiesenen und/oder dem im amtlichen Register eingetragenen Geschlecht übereinstimmt, kann das Vorzeigen eines amtlichen Ausweises – auf welchem Geschlechtsangaben aufgeführt sind, mit denen sie sich nicht identifizieren können – äusserst schmerzhaft sein.

Alecs Recher, Jurist beim Transgender Network Switzerland, äussert sich im Interview zu den alltäglichen Problemen, die mit dem Vorzeigen eines (herkömmlichen) amtlichen Ausweises verbunden sein können:

«Es ist sicher so, dass wenn der Eintrag nicht passt, dann ist es ein konstantes Outing – mit jedem Mal, wo man sich ausweisen muss. Jedes Mal muss man zwangsweise offenlegen, dass man trans ist, was der alte Name war, was der alte Geschlechtseintrag war. Das ist einerseits psychisch ein wahnsinniger Stress, weil man immer wieder unnötig über etwas sehr Intimes Auskunft geben muss. Und das ist häufiger als man so denkt, weil man sich so oft ausweisen muss⁴⁵. Und dann ist es immer unklar, wie das Gegenüber wohl reagieren wird. Es kann sein, dass das Gegenüber gar nicht reagiert, dann hat man Glück gehabt. Es kann aber auch sein, dass es zu Nachfragen kommt in sehr intimem Bereich, dass es zu Gewalt kommt, zu Stigmatisierung. Es ist diese Unsicherheit, nicht zu wissen was passiert, aber auch zu wissen, dass es massiv negative Auswirkungen haben kann – es kann zu einem Angriff kommen, es kann zu Outing kommen gegenüber Menschen, die drum herumstehen, z.B. in einer Schalterhalle, dass plötzlich jemand wahnsinnig laut fragt, warum das jetzt der Ausweis von einer Frau oder einem Mann ist. Wir

⁴⁵ «Am Grenzübertritt, wenn man sich ausweisen muss wegen Alter in Club, beim Zigis oder Alkohol kaufen, beim GA zeigen, bei Sportabos, wenn man eingeschriebene Briefe abholen muss, in der Schule, an der Uni, im Arbeitsleben, beim Anmelden beim Hausarzt, am Empfang eines Spitals, wo man vielleicht wirklich anderes im Kopf hat. Ja, es zieht sich wirklich durch...» (Alecs Recher im Interview).

haben auch schon erlebt, dass jemand an einem Schalter relativ laut fragte, ob die Person denn operative Angleichungen gemacht hat, und wirklich konkret nach Genitalien gefragt hat. Die Person ist rausgerannt und zusammengebrochen. Das sind natürlich Dinge, die alle in der Transcommunity schon in einer Weise erlebt haben. Von dem her ist die Möglichkeit eines Papiers, das passt, ein extrem wichtiger Schutzfaktor.»

Potenzial einer City Card (aus dem Rechtsgutachten Büchler/Weber, Kapitel 3.2.2): Da Angaben zum Geschlecht für die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Gewährleistung öffentlicher oder privater Dienstleistung i. d. R. nicht notwendig sind, könnte die City Card daher auch für trans und intergeschlechtliche Menschen gewisse Erleichterungen im Alltag mit sich bringen. Die Einführung einer City Card ermöglichte es diesen Personen, sich gegenüber all jenen öffentlichen und privaten Institutionen und Einrichtungen, welche die City Card akzeptieren und für ihre Aufgabenerfüllung keinen entsprechenden Daten benötigen, auszuweisen, ohne dabei Informationen zum Geschlecht angeben zu müssen. Abgesehen davon, dass damit der Stigmatisierung von trans und intergeschlechtlichen Menschen im Alltag entgegengewirkt und ein beachtlicher Beitrag zu deren Selbstermächtigung geleistet werden könnte, würde die City Card damit auch zur Umsetzung des Rechts auf eine selbstbestimmte (Nicht-)Offenbarung der Geschlechtsidentität und damit des Rechts auf Achtung des Privatlebens respektive der Persönlichkeit sowie des Datenschutzes beitragen.

Dazu Alecs Recher (TGNS): *«Für non binäre Menschen wäre es ganz wichtig, dass es einfach einmal einen Ausweis gäbe in der Schweiz, durch den ihre Existenz anerkannt wird. Auf struktureller Ebene ist es wichtig, dass man diese Auseinandersetzung führt und dass es eine Anerkennung gibt: Die Dokumente, die wir heute zur Verfügung haben, reichen nicht aus. Sie werden den Bedürfnissen nicht gerecht und setzen eine ganze Community Stigmatisierung, Gewalt und Diskriminierung aus.»*

Urs Vanessa Sager von InterAction Suisse (Verein intergeschlechtliche Menschen Schweiz) unterstreicht die Aussagen von Alecs Recher und ergänzt: *«Eine Karte zu haben, auf der kein Geschlecht draufsteht, wäre auch für intergeschlechtliche Menschen ein äusserst wichtiger Schritt. Dies hätte für die ganze Schweiz Signalwirkung.»*

Bern ist Teil des Rainbow City Network und hat in die Legislaturrichtlinien 2017-21 das Ziel der «Förderung der Vielfalt der Bevölkerung – auch explizit von LGBTIQ-Menschen» aufgenommen. Die Einführung einer City Card mit der Möglichkeit, den Geschlechtseintrag selber zu wählen (inklusive der Möglichkeit, keinen Geschlechtseintrag zu machen), würde hinsichtlich dieses Legislaturziels einen wichtigen Beitrag leisten. Die Karte könnte damit auch über die Stadt hinaus eine grosse Ausstrahlungskraft für eine fortschrittliche Diversitäts-Praxis erzielen.

Konkrete Ausgestaltung einer City Card: Es gibt spezifische Interessen unterschiedlicher Gruppen innerhalb der Community von trans und intergeschlechtlichen Menschen (Interview A. Recher, Urs Vanessa Sager):

Trans Menschen, die sich binär identifizieren: Wünschen sich teilweise einen Eintrag entsprechend ihrer Geschlechtsidentität, um nicht ständig «miss-gegendert» zu werden – sei es aufgrund von Aussehen oder vom amtlichen Eintrag. Alecs Recher bringt ein Beispiel: *«Eine Transfrau, die eine männliche Pubertät durchgemacht hat, die sich binär identifiziert, und aufgrund vom Aussehen immer wieder als Mann angesprochen wird. Eine Karte, die klar sagt: ich bin eine Frau, das kann sehr hilfreich sein.»*

Nicht-binäre Menschen: Hier sind die Bedürfnisse laut A. Recher sehr unterschiedlich. Das Transgender Netzwerk Switzerland hat 2019 mittels einer Umfrage eruiert, welche Geschlechtsmarker nicht binäre Menschen aus der Schweiz bevorzugen. Die Umfrage richtete sich an alle Menschen, die sich nicht (ausschliesslich) als weiblich und nicht (ausschliesslich) als männlich identifizieren, die in der Schweiz leben oder die Schweizer Nationalität haben. Insgesamt haben 33 Personen den Fragebogen in Französisch und 179 Personen in Deutsch ausgefüllt (total 212, gültig: 197). Die Antworten zeigen ein überaus deutliches Bedürfnis nach staatlicher Anerkennung der nicht binären Geschlechtsidentität: Gut drei Viertel der Teilnehmer*innen würden grundsätzlich einen nicht binären Geschlechtseintrag beantragen, wenn es einen solchen gäbe. Nur 4 Prozent der Teilnehmer*innen würden auf

einen neuen, nicht binären Geschlechtseintrag verzichten, weil sie nicht über ihre Papiere geoutet werden möchten. Im Vordergrund stehen die zwei Optionen «kein Geschlechtseintrag» (gut die Hälfte der Befragten) und «X» als dritte Option (neben «männlich»/ «weiblich»).

Urs Vanessa Sager präzisiert hier für intergeschlechtliche Menschen: «Bei intergeschlechtlichen Menschen würde wahrscheinlich nur ein kleiner Teil der Community eine dritte Option (wie z.B. «X») wählen. Viele sind eher dafür, dass man das Geschlecht offenlassen kann, da eine dritte Option wieder ein zusätzliches Outing bedeuten würde, und das will man ja nicht.»

Cross-Dresser*innen (verbringen in unterschiedlichen Rollen ihre Zeit, mal in männlicher, mal in weiblicher Rolle): «Das Interesse wäre hier gross, zwei Karten zu haben. Mit unterschiedlichen Fotos und unterschiedlichem Namen, um je nach Rolle die passende Karte zu haben» (A. Recher).

4.4 Potenzial/Wirksamkeit für die Stadt/die breite Stadtbevölkerung

Neben dem Ziel, konkrete Verbesserungen im Alltag insbesondere von Sans-Papiers zu bewirken, ist die City Card auch ein zentrales Instrument einer Urban Citizenship-Politik, bei der es um eine generelle Demokratisierung des städtischen Lebens, um eine Ausweitung von Rechten für alle und um die Vertiefung solidarischer Praktiken in der Stadt geht. Die **symbolische Kraft** der City Card ist dabei ein hoher Wert: Damit kann zum Ausdruck gebracht werden, dass man in einer **solidarischen und weltoffenen Stadt** seinen Lebensmittelpunkt hat und sich zugehörig fühlt. Die City Card würde es den Bewohner*innen der Stadt Bern ermöglichen, bei einer aktiven Nutzung der Karte ein starkes **Symbol gegen Ausgrenzung und Diskriminierung** zu setzen.

Längerfristig könnte die City Card einen Beitrag dazu leisten, die **soziale, politische und kulturelle Teilhabe** der gesamten Stadtbevölkerung zu fördern und auszuweiten. Mit dem transformativen Prozess, der durch die City Card angestoßen wird, könnten **sich politische Räume eröffnen**, in denen alltägliche Probleme öffentlich gemacht und diskutiert werden, welche in der offiziellen Politik unartikuliert bleiben. Zudem hätte eine City Card das Potenzial, **zahlreiche und bisher teils unverbundene Initiativen rund um eine «Stadt für alle» zu bündeln und zu vernetzen, indem eine gemeinsame konzeptionelle Klammer geboten wird.**

Um die Nutzung der City Card durch eine breite Stadtbevölkerung zu gewährleisten, ist der Aspekt der **Identifikation mit einem solidarischen «Bern für alle»** sicher zentral. Dieses Selbstverständnis kann durch eine breite, **zivilgesellschaftliche Kampagne** für die City Card gestärkt werden. Überlegungen dazu werden aktuell innerhalb der Bewegung «Wir alle sind Bern» elaboriert. Eine Idee dabei ist es, «100 Orte der Solidarität» in Bern zu finden/gewinnen – Institutionen/Initiativen/Gastronomiebetriebe/Kulturbetriebe/Museen/Quartierläden usw., die sich für eine offene, inklusive, diskriminierungsfreie Stadt für alle einsetzen und dies mit dem Label «Stadt für alle» oder «Solidarischer Ort» nach aussen tragen (als Label, Sticker, Flagge etc.). Denkbar wäre auch, dass Lokale/Läden/Institutionen kostenlosen oder vergünstigten Zugang gewähren für Menschen, die eine City Card vorweisen (ähnlich wie bei der City Card in New York).

In Zürich hat der Verein «Züri City Card» bereits vor dem definitiven Entscheid zur Einführung einer City Card eine Support-Karte lanciert, die inzwischen von rund 5'000 in Zürich wohnhaften Personen bezogen worden ist. Die Karte ist einerseits ein Zeichen der Solidarität gegenüber dem Projekt einer Zürcher City Card, andererseits bietet sie bereits heute Vergünstigungen in einer Reihe von Gastronomie- und Kulturbetrieben sowie in einzelnen Geschäften an (seit August 2020, vgl. <https://www.zuericitycard.ch/vorteile>).

Auch die **Stadt** könnte neben dem diskriminierungsfreien Zugang zu städtischen Dienstleistungen weitere **Angebote mit der City Card verbinden**, um gewisse Anreize zu schaffen, die Karte im Alltag zu nutzen – wie eine vergünstigte Teilnahme an sozialen und kulturellen Anlässen, Bildungs- und Sportangebote oder Angebote für Kinder.

An einem Tag im Jahr (z.B. am internationalen Umwelhtag) könnte die City Card die kostenlose Nutzung des städtischen öffentlichen Verkehrs gewähren, an einem anderen Tag den Gratis-Eintritt in die städtischen Museen ermöglichen, usw. Damit würden auch für Personen, denen der symbolische Aspekt weniger wichtig ist, gewisse **Anreize** geschaffen, die City Card im Alltag zu verwenden und sich auf dem Gemeindegebiet damit auszuweisen. Besonders profitieren würden davon Menschen mit beschränkten finanziellen Ressourcen; es käme jedoch der gesamten Stadtbevölkerung zu Gute.

Zudem könnten durch die City Card gewisse Abläufe in der Stadt erleichtert werden: a) **Vergünstigung bei städtischen Hallenbädern/Kunsteisbahnen**: Diese bieten für Personen mit Wohnsitz in der Stadt einen verbilligten Tarif. Bei den Jahreskarten wird zwischen zwei Kategorien unterschieden: «Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bern» und «Auswärtige». Die City Card könnte den **Wohnsitznachweis ersetzen** und es allen Inhaber*innen einer City Card ermöglichen, vom vergünstigten Jahresabonnement zu profitieren. Zudem würde es den Hallenbädern die **Administration erleichtern**, weil sie keinen Wohnsitznachweis vornehmen müssten. b) Eine ähnliche Vereinfachung könnte sich bei **Entsorgung & Recycling** ergeben, wo es einen Wohnsitz-Rabatt für die städtische Bevölkerung gibt.

5. Ausgestaltung einer City Card Bern

5.1 Konkrete Ausgestaltung einer City Card

Im Folgenden werden erste Überlegungen und Vorschläge aufgelistet in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung einer City Card.

Für diesen Bericht (verfasst im ersten Halbjahr 2020) wurde u.a. aufgrund der Rückmeldungen der befragten Expert*innen auf eine physische Karte fokussiert. Inzwischen wird von der Stadt Bern allerdings nach stadtverwaltungsinternen Abklärungen und dank breiter Erfahrungen der Bevölkerung mit dem digitalen COVID-19 Zertifikat eine digitale Ausgestaltung der City Card angestrebt – allenfalls mit zusätzlicher physischer Option.

a) Ausgestaltung der (physischen) City Card

- Name
- Geburtsdatum
- Geschlecht oder Anrede (männlich, weiblich, X, keine Angabe)
- Identitätsnummer
- Lichtbild
- Gültigkeit (Ablaufdatum)

Verschiedene weitere **Applikationen** wären kombinierbar, falls wünschenswert:

- Elektronische Geldbörse
- Abos und Eintritte (Publibike, Bibliothek, etc.)

Technische Anforderungen:

- Material: Plastikkarte (teure Variante, hohe Lebensdauer) oder PVC-Karte (weniger kostenintensiv, geringere Resistenz/Lebensdauer).
- Plastikkarte müsste bei Erneuerung nach Ablaufdatum wiederbeschreibbar sein. Bei der PVC-Karte wäre es allenfalls einfacher, wenn sie jährlich in einem Postversand an alle Bewohner*innen ausgestellt würde.
- Wenn die Karte für weitere Applikationen verwendbar sein soll (z.B. elektronische Geldbörse), empfiehlt sich laut Abklärungen von Samuel Posselt die RFID-Chip-Lösung. Diese Technologie funktioniert kontaktlos und kann mehrere Applikationen speichern. Sie gilt als sicher und wird beispielsweise auch bereits bei

der Unicard der Universität Bern (auch ETH und Uni Zürich) eingesetzt. Jedoch ist bei der RFID-Technik der Datenschutz kritisch zu beurteilen: Wenn auf dem RFID Chip die Identität elektronisch gespeichert ist, wird es für die Stadt als Betreiberin der Karte möglich zu bestimmen, wann sich wer (bzw. welche Karte) wo eingeloggt hat.

In den Interviews wurde mehrmals betont, wie wichtig das optische Erscheinungsbild einer City Card ist. Einige betonen, dass die City Card möglichst wie ein offizielles Dokument gestaltet sein sollte (dabei wird positiv auf die Karte in New York verwiesen, vgl. Abbildung 1, Kapitel 1.2), um die Anerkennung der City Card zu steigern. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, eine Identitätskarte nachzuahmen, da damit ja kein formaler Status zum Ausdruck gebracht werden kann (und keine falschen Erwartungen an die Karte geknüpft werden sollten).

b) Kriterien für die Vergabe einer City Card

Die City Card wird an Personen vergeben, die (längerfristig) in der Stadt Bern Wohnsitz haben. Ob eine Mindestdauer als Kriterium festgelegt wird (z.B. nach drei Monaten Aufenthalt in der Stadt), wäre zu überlegen. Auch wäre ein Mindestalter für die Ausstellung einer City Card festzulegen (z.B. 16 Jahre⁴⁶).

Die City Card soll ein vertrauliches Beweismittel zur Identitäts- und/oder Wohnsitzfeststellung sein. Deshalb müsste bei der Ausstellung einer City Card a) die Identität offengelegt und b) der Aufenthalt in der Stadt Bern nachgewiesen werden. Informationen zum Aufenthaltsstatus müssen bei einer Anmeldung für die Berner City Card nicht angegeben werden. Folgende Dokumente wären denkbar, hierzu müssten jedoch weitere Abklärungen und Überlegungen gemacht werden:

- a) Identitätsnachweis: z.B. Pass, Ausländerausweis, Visum, ausländische Identitätskarte, Student*innen/Schüler*innenausweis, AHV-Ausweis, Krankenkassen-Karte.
- b) Nachweis eines Aufenthalts in der Stadt Bern: z.B. Rechnungen mit Namen und Wohnadresse (z.B. von der Krankenkasse), (Unter-)Mietvertrag, beglaubigter Brief von Bildungsinstitution.

In New York wird ein Punktesystem verwendet, um Identitäts- und Wohnsitz-Nachweis zu erbringen, dies könnte auch auf Bern adaptiert werden.⁴⁷

c) Gültigkeitsdauer einer City Card

Es müsste regelmässig überprüft werden, ob die Person überhaupt noch in Bern wohnhaft ist. In New York muss die Karte nach 5 Jahren erneuert werden – diese Gültigkeitsdauer erscheint ziemlich lange und es besteht die Gefahr, dass sie weiterhin genutzt wird von Personen, die gar nicht mehr in Bern wohnhaft sind. Wenn die Karte aus PVC hergestellt wird, könnte sie allenfalls jedes Jahr in einem Postversand an alle Bewohner*innen ausgestellt werden. Bei der wiederbeschreibbaren Plastikkarte müssten die Benutzer*innen die Karte nach Ablaufdatum bei einem Validierungsgerät neu beschreiben lassen.

d) Kosten einer physischen City Card

Bisher wurde bei zwei Herstellern (FISCARD und Polyright) eine Grobschätzung zu den Kosten eingefordert (Samuel Posselt). Die Kosten einer Karte wären sehr unterschiedlich, je nachdem welches Material und welche Applikationen gewählt werden. Die günstigere Variante einer Karte bei Polyright inkl. Chip mit hohen Sicherheitsstandards und der Codierung von zwei Applikationen sowie (externer) Personalisierung und Erstellung des Briefes kostet je nach Auflage rund drei Franken pro Karte. Hinzu kommen Kosten für die Software, die Kartendrucker zum

⁴⁶ In New York wird die City Card an Bewohner*innen der Stadt bereits ab 10 Jahren ausgestellt.

⁴⁷ Document Calculator für New York City Card: <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/card/documentation.page>. Der zweiseitige Antrag für eine IDNYC-Karte ist hier auf Deutsch einsehbar: https://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/german_14_and_older_application.pdf.

Personalisieren, die Validierungsgeräte sowie die Softwarekosten für die Applikationen. Jedoch wäre auch eine technisch weniger anspruchsvolle und damit billigere Karte denkbar, die keinen Chip und keine weiteren Applikationen enthält und allenfalls lediglich aus PVC-Papier besteht (wie der ehemalige AHV-Ausweis) – damit würden sich auch die Zusatzkosten minimieren.

5.2 Verknüpfung mit Digitalisierungsprojekten der Stadt Bern

Im Rahmen der Diskussionen zur konkreten Ausgestaltung einer Berner City Card ist die Idee aufgekommen, die City Card mit der **Portalstrategie bern.ch** zu verbinden. Im Rahmen der Portalstrategie wird darauf hingearbeitet, dass nahezu alle **städtischen Dienstleistungen digital erreichbar** werden. In Verbindung mit der neuen Einwohner-Datenbank Civitas und dem Identifikations- und Zugangsmanagement können in Zukunft dank eindeutiger Identität auch qualifizierte Verfahren rund um die Uhr abgewickelt werden.

Ebenfalls denkbar und prüfenswert ist eine Umsetzung im Kontext anderer Digitalisierungsprojekte, wie beispielsweise dem digitalen Ticketing des Sportamtes für Eis- und Wasseranlagen – insbesondere darum, weil dort aufgrund des Tarifsystems ein systematischer Wohnortsnachweis für alle Nutzer*innen wünschenswert ist.

Grundsätzliche Idee: Die Idee dabei wäre, dass auch Sans-Papiers, die in der Stadt Bern wohnhaft sind, digitale Dienstleistungen nutzen und einen Wohnortsnachweis erbringen können.

Umsetzung: Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung sollte auf jeden Fall darauf geachtet werden, dass keine zusätzlichen Ausschlüsse für Sans-Papiers entstehen und sowohl ein künftiges Dienstleistungsportal insgesamt, als auch einzelne digitalisierte Dienstleistungen, jeweils für alle Bewohner*innen zugänglich sind.

Herausforderungen in der Umsetzung liegen insbesondere bei der Niederschwelligkeit digitaler Dienstleistungen und beim Datenschutz. In den Interviews hat sich gezeigt, dass bei Fachpersonen sowie den sensiblen Zielgruppen diesbezüglich Bedenken bestehen. Hier müssten vertiefte Abklärungen bei verschiedenen Gruppen gemacht und klare Guidelines erarbeitet werden, um neue Ausschlüsse zu vermeiden.

Christa Ammann (XENIA): «Wenn ich von einer elektronischen Idee höre, habe ich das Gefühl, dass das zu hochschwellig ist. Dann wäre die City Card doch wieder nicht bei den Personen. Und dazu kommt das Vertrauen in die ganze Datensicherheit.»

Kristin Hodel (Frauenhaus): «Es gibt bei uns Frauen, die Analphabetinnen sind. Es haben zwar viele unterdessen Zugang zu Smartphones, bedienen diese aber sehr intuitiv und oft kennen sie nur die Symbole von WhatsApp und Face Time, mehr Wissen haben sie nicht. Darum hätten sie wahrscheinlich Schwierigkeiten.»

5.3 Verknüpfung mit Swiss Pass

Im Rahmen der Diskussionen zur konkreten Ausgestaltung der City Card ist als eine weitere Option die Verbindung der City Card mit dem Swiss Pass aufgekommen. Reizvoll erschien diese Idee u.a., weil damit allenfalls eine schweizweite Lösung angestossen werden könnte. Nach ersten Gesprächen mit den SBB musste diese Option jedoch rasch fallengelassen werden. Erstens ist sie aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht umsetzbar und zweitens erwartete die SBB einen entsprechenden «Return of Investment», der mit dem Projekt nicht geleistet werden kann.

5.4 Herausgabe und Betrieb der Karte

Laut Rechtsgutachten (Kapitel 4.5) dürfte die Stelle, welche die City Card ausstellt und die entsprechende Datenbank verwaltet, keiner Anzeige-, Auskunft- oder Meldepflicht in Bezug auf Sans-Papiers unterstehen. Nur so könnte die Vertraulichkeit der Daten sichergestellt werden.

Eine der wenigen Stellen in der Berner Verwaltung, die unter diesen Umständen in Frage käme, ist die städtische **Ombudsstelle**. Hierzu müssten weitere Abklärungen gemacht werden, u.a. mit der Ombudsstelle der Stadt Bern selber. Um die tatsächliche Inanspruchnahme der City Card zu begünstigen (vgl. die Bedenken von Sans-Papiers), könnte auch geprüft werden, ob eine **private Institution** für diese Aufgaben in Frage kommt. Die Verwaltung durch eine öffentliche Stelle wäre jedoch insofern zweckgemäss, als dies die Akzeptanz der City Card im Verkehr mit Privaten und kantonalen Behörden erhöhen könnte.

Allenfalls wäre auch eine **Kombination** denkbar: Die City Card würde durch die Ombudsstelle betrieben und herausgegeben, gleichzeitig würde zwecks niederschwelligem Zugang bei der Herausgabe/Verbreitung der City Card mit Institutionen zusammengearbeitet, die für einzelne Zielgruppen vertrauenswürdig sind (z.B. Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, Solidaritätsnetz Bern, Xenia, Medina, Quartierzentren/-treffs, Miau-Q, usw.).

Die Herausgabe der City Card ist zielgerecht zu gestalten: Bei Sans-Papiers wäre es wichtig, dies mit einer **Informationskampagne über Grundrechte und Zugänge im städtischen Raum** zu verbinden und den Bezüger*innen der City Card einen Ratgeber inkl. Adressen von Unterstützungsinstitutionen mitzugeben (übersetzt in möglichst viele Sprachen). Denkbar wäre hier auch eine Zusammenarbeit mit dem Projekt «Solidarity City Mapping» (vgl. Fussnote 29).

6. Fazit: Umsetzungspotenzial und Framing der City Card Bern

Zusammengefasst sind in Bezug auf eine Umsetzung einer City Card in Bern folgende Umstände relevant und für die weitere Planung zu berücksichtigen:

- **Beschluss für City ID Card liegt in kommunaler Kompetenz:** Laut Rechtsgutachten ist von einer kommunalen Kompetenz für eine städtische City Card auszugehen. Die Stadt Bern hätte also die Befugnis, die für das City Card-Projekt notwendigen Schritte zu unternehmen und – falls nötig – eine erforderliche rechtliche Grundlage dafür zu schaffen.⁴⁸ Das Projekt einer City Card kann unter den Bereich der Integration gefasst werden, weil es auf eine Stärkung der sozialen Teilhabe der gesamten Wohnbevölkerung zielt.
- **Einschränkung der städtischen Wirkungsmacht beim Projekt City Card aufgrund Bindung an Bundesrecht/kantonales Recht:** Das Projekt City Card muss sich aus formal-juristischer Perspektive an den Rahmen des übergeordneten Rechts (Bund, Kanton, Völkerrecht) halten – schwer wiegt dies insbesondere hinsichtlich der Melde- und Wegweisungspflichten von Sans-Papiers, da es die rechtlichen Spielräume der EMF stark einschränkt.
- **Ungünstige politische Kräfteverhältnisse auf Ebene Bund und Kanton und damit verbundene Gefahr des Entzugs städtischer Kompetenz im Migrationsbereich.** Würde die Stadt Bern übergeordnetes Recht missachten (z.B. hinsichtlich Melde- oder Wegweisungspflichten von Sans-Papiers), müsste sie mit rechtlichen oder politischen Konsequenzen rechnen.
- Unter den gegebenen Bedingungen bietet es sich an, das Projekt City Card in Bern weiterzuverfolgen, jedoch den bisher von Seite der Stadt verfolgten engeren **Fokus** insbesondere auf die formal-juristischen Spielräume in Bezug auf die Gruppe der Sans-Papiers **auszuweiten – auf die Bedürfnisse der migrantischen Stadtbevölkerung und der trans und intergeschlechtliche Menschen sowie auf die solidarische Wirkung innerhalb der breiten Stadtbevölkerung insgesamt**. Wie die Recherchen im Rahmen dieser Vorstudie zeigen, könnte eine City Card für verschiedene Gruppen wichtige Vorteile mit sich bringen und eine Demokratisierung sowie eine solidarische Praxis innerhalb der städtischen Bevölkerung befördern (siehe Kapitel 4.2 bis 4.4).

⁴⁸ Im Fall, dass die City Card von einer privaten Trägerschaft ausgestellt würde und die städtischen Behörden diese lediglich als Ausweisdokument anerkennen würden, würde sich die Frage der kommunalen Kompetenz nicht einmal stellen und eine Rechtsgrundlage würde sich erübrigen (vgl. Rechtsgutachten, Kapitel 4.2).

- Von grosser Bedeutung bei der weiteren Diskussion zur Ausgestaltung einer City Card Bern ist das **Zusammenspiel von Stadt/Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Initiativen**: Die City Card lebt sowohl von einer innovativen städtischen Politik als auch von der Kreativität, den Initiativen und Netzwerken innerhalb der städtischen Zivilgesellschaft. Um die City Card zu lancieren, muss die Idee noch weiter in die Stadtbevölkerung diffundieren, was insbesondere über ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis geschehen sollte. So kann auch erwirkt werden, dass Migrant*innen nicht als bloss passive Objekte verstanden werden, denen ein bestimmtes Bündel an Rechten und Pflichten zugewiesen wird, sondern dass sie sich selbst als Subjekte in diese Aushandlungen involvieren. Ausgehend von konkreten realen Bedürfnissen und Gegebenheiten in einzelnen Stadtteilen und Communities könnten damit politische Prozesse um Teilhabe und (Selbst-)Organisierung angestossen werden.
- Wie die Recherchen im Rahmen dieser Vorstudie zeigen, ist es zudem innerhalb der städtischen Verwaltung von zentraler Bedeutung, dass die bestehende **diskrete Praxis insbesondere im Umgang mit Sans-Papiers stärker institutionalisiert und damit abgesichert wird** (vgl. dazu die Vorschläge in Kapitel 3.1.2). Mit der Einführung einer City Card gäbe es einen konkreten Aufhänger, bei den verschiedenen städtischen Ämtern und Fachstellen für einen inklusiven Umgang mit Sans-Papiers und der städtischen Migrationsbevölkerung zu sensibilisieren und gleichzeitig die offensive Nutzung vorhandener Spielräume zu stärken.
- Zudem kann die City Card auch ein **Medium** sein, um die Migrationsbevölkerung breit und mehrsprachig über ihre Rechte aufzuklären (**Know-your-Rights-Kampagne**) und Unterstützungsangebote bekannter zu machen – insbesondere auch bei bisher schwer erreichbaren Zielgruppen.
- Für die **konkrete Ausgestaltung einer City Card** ist es ein bedeutender Entscheid, ob die Karte durch die Stadt (z.B. Ombudsstelle) oder von einem privaten Träger (z.B. einem Verein «Bern City Card») ausgestellt werden soll (vgl. Kapitel 5.4). Zudem wäre genauer zu eruieren, inwiefern ein Potenzial besteht in der Verknüpfung mit Digitalisierungsprojekten der Stadt Bern. Unabhängig davon bietet es sich in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung einer City Card an, die in Bern etablierte und bewährte Kollaboration zwischen städtischer Verwaltung und NGOs/zivilgesellschaftlichen Initiativen fortzuführen. Zentral dabei ist es, Räume zu schaffen, in denen es zu einem produktiven Austausch zum Projekt City Card kommen kann zwischen Stadt/Behörden, demokratie-/sozial-/migrationspolitischen Akteuren/Initiativen und insbesondere jenen Mitbürger*innen in Bern, die über keine/wenig politische Mitbestimmungsrechte verfügen.

7. Literatur

- Ataç, İlker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: *Ethnic and Racial Studies*, 43(16), 115-134.
- Bauder, Harald/Gonzalez, Dayana A. (2018): Municipal Responses to 'Illegality': Urban Sanctuary across National Contexts. In: *Social Inclusion*, 6 (1), 124-134.
- Borrelli, Lisa Marie/Lindberg, Annika (2018): The Creativity of Coping: Alternative Tales of Moral Dilemmas among Migration Control Officers. In: *International journal of migration and border studies*, 4(3), 163-178.
- Borrelli, Lisa Marie/Kurt, Stefanie/Achermann, Christin/Pfirtner, Luca (2021): (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. In: *Swiss Journal of Sociology*, 47(1), 93-114, <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0008>.
- Bosniak, Linda (2006): *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton University Press.
- Busch, Tor/Murdoch, Alex (2014): *Value-based Leadership in Public Professions*. Palgrave.
- Darling, Jonathan (2017): Forced Migration and the City: Irregularity, Informality, and the Politics of Presence. In: *Progress in Human Geography*, 41(2), 178-198.
- de Graauw, Els. (2014): Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system. In: *Politics & Society*, 42(3), 309-330.
- de Graauw, Els (2021): City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. In: *Antipode*, 53(2), 379-398.
- Delvino, Nicola/Spencer, Sarah (2019): *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities*. Online: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf>.
- Ecoplan/KEK Beratung (2020): *Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation*. Studie im Auftrag des Amts für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich und des Migrationsamts des Kantons Zürich.
- Efionayi-Mäder, Denise/Schönenberger, Silvia/Steiner, Ilka Anita (2010): *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010*. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Evans, Tony (2010): *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. London: Ashgate.
- García, Marisol (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. In: *Urban Studies*, 43(4), 745-765.
- Glick Schiller, Nina/Çağlar, Ayse (2016): Displacement, emplacement and migrant newcomers: rethinking urban sociabilities within multiscalar power. In: *Identities*, 23(1), 17-34.
- Gonzales, Roberto et al. (2019): *Undocumented Migration: Borders, Immigration Enforcement, and Belonging*. Immigration and Society Series. Cambridge: Polity.
- Hess, Sabine/Lebuhn, Henrik (2014): Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship. In: *Sub\Urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 2(3), 11-34.
- Hudson, Graham/Atak, Idil/Manocchi, Michelle/Hannan, Charity-Ann (2017): *(No) Access T.O.: A Pilot Study on Sanctuary City Policy in Toronto, Canada*. RCIS Working Paper 2017/1, Toronto.
- Kaufmann, David (2019): Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. In: *Public Administration Review*, 79(3), 443-446.
- Knoll, Alex/Schilliger, Sarah/Schwager, Bea (2012): *Wisch und Weg. Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarisierung und Selbstbestimmung*. Seismo-Verlag.
- Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling (2019): *Racial Profiling. Erfahrung – Wirkung – Widerstand*. Rosa-Luxemburg Stiftung, Berlin.

- Krenn, Martin/Morawek, Katharina (2017): *Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie*. Verlag für Moderne Kunst.
- Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2020): Building solidarity cities. From protest to policy. In: Feyzi/Rygiel (eds.) *Living with others. Fostering cultural pluralism through citizenship politics*. Routledge, 81-105.
- Landolt, Patricia/Goldring, Luin (2015): Assembling noncitizenship through the work of conditionality. In: *Citizenship Studies*, 19 (8), 853-869.
- Lebuhn, Henrik (2013): Local border practices and urban citizenship in Europe. In: *City*, 17(1), 37-51.
- Lebuhn, Henrik (2016): «Ich bin New York». Bilanz des kommunalen Personalausweises in New York City. In: *Luxemburg*, Nr. 3/2016, 114-119.
- Lebuhn, Henrik (2017): Urban Citizenship. Zum Potenzial eines stadtpolitischen Konzepts. In: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hg): *Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie*. Verlag für Moderne Kunst, 26-45.
- Lipsky, M. (2010): *Street-Level Bureaucrats: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- Morawek, Katharina (2019): Städtische Bürgerschaft und der kommunale Personalausweis - In Zürich setzen sich zivilgesellschaftliche Akteure für «Urban Citizenship» ein. In: Christoph, Wenke / Kron, Stefanie (Hrsg.): *Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*. Rosa Luxemburg Stiftung, 37-52.
- Müller, Julia (2020): *Urban Citizenship in Bern? Stadtbürger*innenschaftliche Strategien gegen staatsbürgerliche Ungleichheit*. Masterarbeit, Universität Luzern (unveröffentlicht).
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie (2019): Un/Doing Ethnicity in der eingreifenden Schweizer Street-Level Bureaucracy. Ein Polizeidienst und ein Jugendamt ethnografisch im Blick. In: *Swiss Journal of Sociology*, 45(1), 35-55.
- SEM (2015): *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*. Eine Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration. B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel.
- Schilliger, Sarah (2017): Freiwilligenarbeit mit Geflüchteten in der Schweiz: Aktuelle Dynamiken, Fallstricke und Potenziale. In: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.): *Flüchten – Ankommen – Teilhaben*. Seismo-Verlag, 194-208.
- Schilliger, Sarah (2018): Urban Citizenship: Teilhabe für alle – da wo wir leben. In: Aigner, Heidrun/Kumnig, Sarah (Hg.): *STADT FÜR ALLE! Analysen und Aneignungen*. Mandelbaum Verlag, 14-35.
- Schilliger, Sarah (2019): Ambivalenzen einer Zufluchtsstadt - Die «Sanctuary City» Toronto versucht sich an der Demokratisierung von Grenzen. In: Christoph, Wenke / Kron, Stefanie (Hrsg.): *Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*. Rosa Luxemburg Stiftung, 99-115.
- Schilliger, Sarah (2020): Challenging who counts as a citizen. The infrastructure of solidarity contesting racial profiling in Switzerland. In: *Citizenship Studies*, 24(4), 530-547.
- Schweitzer, Reinhard (2018). *The micro-management of migrant irregularity and its control*. A qualitative study of the intersection of public service provision with immigration enforcement in London and Barcelona. PhD thesis in migration studies. University of Sussex.
- Spencer, Sarah/Delvino, Nicola (2019): Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17 (1), 27-43.
- Wa Baile, Mohamed/Dankwa, Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (2019): *Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. Transcript Verlag.
- Wood, Phil (2019): *URBAN CITIZENSHIP: Making places where even the undocumented can belong*. Online: <https://rm.coe.int/urban-citizenship-background-paper-/1680933629>.
- Varsanyi, Monica W (2006): Interrogating 'urban citizenship' vis-à-vis undocumented migration. In: *Citizenship Studies*, 10(2), 229-249.
- Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): *Bordering*. Polity Press.

8. Quellen/Interviews

10.03.2020 Interview Karin Jenni und Marianne Kilchenmann, Berner Beratungsstelle Sans-Papiers

17.4.2020 Interview mit Aleks Recher, Transgender Network Switzerland

8.05.2020 Interview Christa Amman, XENIA Fachstelle für Sexarbeit

8.05.2020 Interview Kristin Hodel, Frauenhaus Bern

28.05.2020 Interview mit Vertreterin von Lantana – Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt (durch Irina Fehr)

30.05.2020 Gespräch mit Samuel Posselt, Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen

4.06.2020 Interview Natalie Schneiter, Fachstelle Häusliche Gewalt (EKS) (durch Irina Fehr)

4.6.2020 Interview Matthias Rysler, Solidaritätsnetz Bern

5.06.2020 Interview Alexander Ott, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF)

12.06.2020 Skype-Gespräch mit Stephan Liebscher (FU Berlin, aktiv in Solidarity City Berlin) und Stefanie Kron (Rosa-Luxemburg-Stiftung) zu City Card-Projekt in Berlin

16.06.2020 Interview mit Jill Kauer, Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers

Juni 2020: Austausch mit Aktivist*innen des Migrant Solidarity Network (Gesprächsnotizen)

Juli 2020: Austauschrunden mit Aktivist*innen von Medina – Mobiles Gemeinschaftszentrum (Gesprächsnotizen)

18.01.2022: Telefoninterview mit Urs Vanessa Sager, InterAction Suisse (Verein intergeschlechtliche Menschen Schweiz)

Teil 2: Juristische Grundlagen einer Berner City Card

Alexandra Büchler und Florian Weber

1. Einleitung

Die in der Bundesverfassung (BV)¹, der Kantonsverfassung (KV)² und im Völkerrecht verbindlich festgelegten Grund- bzw. Menschenrechte bilden den Ausgangspunkt für die juristische Betrachtung der Berner City Card. Untersucht wird die Frage, inwiefern dieses **Instrument zur Erfüllung grund- und menschenrechtlicher Pflichten** beitragen kann. Hierzu erfolgt zunächst ein kurzer Blick auf eben diese staatlichen Pflichten, wobei die rechtsgleiche Schutzgewährung marginalisierter, insbesondere irregularisierter Menschen im Fokus steht (Kapitel 2). Deren Anwesenheit in der Schweiz ist zwar migrationsrechtlich nicht vorgesehen, als gesellschaftliche Realität muss aber das Recht im Allgemeinen und die Grund- und Menschenrechte im Besonderen mit diesen Personen einen Umgang finden. Anschliessend werden mögliche Wirkungsweisen der City Card in verschiedenen staatlichen Handlungsfeldern und bezogen auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen betrachtet (Kapitel 3). Dabei gilt wiederum jenem Teil der städtischen Bevölkerung das Hauptaugenmerk, der über keine Aufenthaltstitel verfügt. Entsprechend stehen migrationsrechtliche Fragen im Vordergrund. Sodann werden die Frage der kommunalen Kompetenz, der mögliche Bedarf neuer Rechtsgrundlagen und potenzielle Umsetzungsszenarien thematisiert (Kapitel 4). Die juristische Betrachtung der Berner City Card schliesst mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 5).

Die vorliegende Studie knüpft an ein ausführliches Gutachten von Regina Kiener und Danielle Breitenbücher an, die den Zugang zur Justiz aus Sicht von Sans-Papiers im Kontext der Stadt Zürich untersucht haben.³ Wir teilen deren Einschätzungen weitgehend, ergänzen diese vorliegend um einige weitere Perspektiven und betten die relevanten Erkenntnisse in den bernischen Kontext ein. Nach der Fertigstellung der vorliegenden Studie publizierten die beiden Autorinnen zwei weitere Gutachten zuhanden der Stadt Zürich, welche sich spezifisch mit der Einführung einer City Card auseinandersetzten, auf welche im Sinne einer ergänzenden Lektüre an dieser Stelle ebenfalls zu verweisen ist.⁴

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (SR 101).

² Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (BSG 101.1).

³ KIENER REGINA/BREITENBÜCHER DANIELLE, Justizzugang von Sans-Papiers, Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich, Zürich 2018, https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten-UZH_Justizzugang-Sans_Papiers.pdf. Vgl. für eine übersichtliche Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse des ausführlichen Gutachtens: KIENER REGINA/BREITENBÜCHER DANIELLE, Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang, Erhebung und Bekanntgabe von Daten über den Aufenthaltsstatus durch Justizbehörden aus grundrechtlicher Sicht, in: ZBI 7/2019, S. 356 ff. Nachfolgend wird das ausführliche Gutachten zitiert.

⁴ Aufgrund der sehr ähnlich ausgestalteten Fragestellungen sind die darin festgehaltenen Erkenntnisse auch für den Berner Kontext von grossem Interesse: KIENER REGINA/BREITENBÜCHER DANIELLE, Einführung einer Züri City Card (ZCC), Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich/Stab Stadtpräsidentin, Zürich 2020, https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten_UZH_ZueriCityCard_Fragen1-3.pdf; BREITENBÜCHER DANIELLE/KIENER REGINA/SCHUPPLI ROMAN, Einführung einer Züri City Card (ZCC), Fragekomplex (4): Justizzugang bei der Polizei, Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich/Stab Stadtpräsidentin, Zürich 2020, https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten_UZH_ZueriCityCard_Frage4.pdf.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die **Spielräume im Rahmen des geltenden Rechts** zu beleuchten. Folglich wird nur am Rande auf die rechtlichen und politischen Konsequenzen eingegangen, die sich ergeben würden, wenn dieser Rahmen in Frage gestellt würde.⁵

2. Grund- und menschenrechtliche Ausgangslage

Die Situation marginalisierter Personen und namentlich solcher ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz ist oftmals prekär.⁶ Aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive wirft dies zahlreiche Fragen auf, denen die vorliegende Studie nachgeht. Als Grundlage dafür werden nachfolgend einige allgemeine Aspekte des Grund- und Menschenrechtsschutzes dargestellt (Kapitel 2.1), bevor einige im vorliegenden Kontext besonders relevante Schutzgehalte betrachtet werden (Kapitel 2.2).

2.1 Grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen im Allgemeinen

Die Verfassungen des Bundes und des Kantons Bern enthalten Kataloge fundamentaler Rechte, die der Gewährleistung eines selbstbestimmten und menschenwürdigen Lebens dienen.⁷ Diese **Grundrechte stehen** – mit Ausnahme der Bürgerrechte, die Schweizer Staatsbürger*innen vorbehalten sind⁸ – **allen Menschen zu, namentlich auch ausländischen Personen und zwar ungeachtet des Bestehens und der Art des Aufenthaltstitels.**⁹ Mit anderen Worten sind Sans-Papiers, deren Rechtsstellung in diesem Gutachten im Zentrum steht, Grundrechtsträger*innen wie alle andere Menschen auch, die sich in der Schweiz befinden.¹⁰ Die Verpflichtungen, die sich aus diesen Rechten ergeben, sind von allen staatlichen Organen zu berücksichtigen (Art. 35 BV; Art. 27 KV) und binden daher namentlich auch kommunale Behörden.¹¹ Zudem müssen die Behörden dafür sorgen, dass Grund- und Menschenrechte auch unter Privaten wirksam werden.¹² Die verfassungsmässigen Grundrechte decken sich zu einem beträchtlichen Teil mit völkerrechtlich garantierten Rechtsansprüchen, die in den Menschenrechtsverträgen, so namentlich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹³ und den UN-Pakten I und II¹⁴, enthalten sind.

Einschränkungen grund- und menschenrechtlich geschützter Positionen sind nur dann gerechtfertigt und entsprechend rechtskonform, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Diese divergieren je nach Gehalt des jeweiligen Rechts, sodass danach zu fragen ist, ob es um den Schutz vor staatlichen Übergriffen, den Schutz vor Beeinträchtigungen Dritter oder die Erfüllung positiver Leistungspflichten geht.¹⁵ Werden abwehrrechtliche Gehalte tangiert,

⁵ Vgl. für mögliche strafrechtliche Konsequenzen KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 118 ff.; vgl. zur kantonalen Gemeindeaufsicht FRIEDRICH UELI, Gemeinderecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2020 (i. E.), 4. Kapitel (zit. Gemeinderecht), Rz. 233 ff.; vgl. zur Bundesaufsicht TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 26.

⁶ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 2.

⁷ Art. 7–34 BV; Art. 9–26 und 29 KV.

⁸ So die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV), das Verbot der Ausweisung und Auslieferung (Art. 25 Abs. 1 BV) sowie die politischen Rechte (Art. 34 BV, Art. 55 und 114 KV).

⁹ Art. 27 Abs. 3 KV; KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, § 5 Rz. 17.

¹⁰ PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG DES EUROPARATS, Resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants, Ziff. 5.

¹¹ Im Einzelnen folgt die Zuständigkeit für die Umsetzung grund- und menschenrechtlicher Pflichten grundsätzlich der ordentlichen Kompetenzverteilung; vgl. hierzu m. w. H. WYTTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zürich/St. Gallen 2017, insb. S. 299, 306 f. und 434 ff.

¹² Art. 35 Abs. 3 BV; KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 3.20.

¹³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 (SR 0.101).

¹⁴ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966 (SR 0.103.1); bzw. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (SR 0.103.2).

¹⁵ Vgl. zu den einzelnen Schutzrichtungen KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 4 Rz. 7 ff.

bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und eines Eingriffsinteresses, das in einer verhältnismässigen, den Kerngehalt wahren Weise verfolgt wird.¹⁶ Liegen Gefährdungen durch Dritte vor, erweist sich ein Unterlassen als rechtswidrig, wenn die Gefahr erkennbar war und der Staat in der Lage gewesen wäre, die erforderlichen, zumutbaren und ihrerseits grund- und menschenrechtskonformen Massnahmen zu ergreifen.¹⁷ Stehen sodann Leistungsansprüche zur Diskussion, wie dies insbesondere bei Sozialrechten der Fall ist,¹⁸ hängt der Umfang der staatlichen Verpflichtung vom konkreten Gehalt der jeweiligen Garantie ab, wobei namentlich auch der Leistungsfähigkeit des Staats Rechnung zu tragen ist.¹⁹ Unabhängig der jeweiligen Schutzdimension muss staatliches Tun und Unterlassen rechtsgleich und insbesondere diskriminierungsfrei erfolgen.²⁰ Eingriffe oder Leistungsverweigerungen sind deshalb, selbst wenn sie einzeln betrachtet zulässig wären, rechtswidrig, wenn die betroffene Person dadurch eine ungleiche Behandlung erfährt, etwa aufgrund der Herkunft, des Geschlechts oder der «Rasse».²¹ Diesfalls müssen besonders qualifizierte, von den verpönten Merkmalen unabhängige Gründe vorliegen, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen.²²

Grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen werden nicht nur verletzt, wenn der Staat seinen Achtungs-, Schutz- oder Gewährleistungspflichten direkt zuwiderhandelt. **Staatliches Tun oder Unterlassen kann auch dann unzulässig sein, wenn es «über eine psychologische Motivationskette» Menschen davon abhält, ihre Grund- und Menschenrechte wahrzunehmen.**²³ Dieser Aspekt ist im vorliegenden Zusammenhang von zentraler Bedeutung: Die Furcht vor negativen Konsequenzen wegen eines Kontakts mit Behörden kann Sans-Papiers dazu bewegen, auf die Ausübung ihrer grund- und menschenrechtlich geschützten Ansprüche zu verzichten.²⁴

Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass den Grund- und Menschenrechten nicht nur individuelle Schutzgehalte innewohnen, deren ungerechtfertigte Missachtung mit einer einklagbaren Verfassungs- bzw. Völkerrechtswidrig-

¹⁶ Vgl. Art. 36 BV; Art. 28 KV. Im Einzelnen ist die Sache komplexer und zahlreiche Differenzierungen sind zu beachten, etwa bei Gleichheitsgarantien, bei Leistungspflichten oder bei völkerrechtlichen Garantien. Vgl. zum Ganzen anstatt vieler KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9.

¹⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 4 Rz. 31 ff. und § 9 Rz. 149; KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 3.110.

¹⁸ Sozialrechte beinhalten indes auch – und regelmässig in erster Linie – Unterlassungs- und Schutzpflichten (vgl. KÄLIN/KÜNZLI [Fn. 12], Rz. 3.122 ff. und 3.127).

¹⁹ KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 3.118; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 4 Rz. 15.

²⁰ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.3.

²¹ Vgl. KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 3.119 f.

²² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 36 Rz. 25 f. Knüpft die Ungleichbehandlung nicht direkt oder indirekt an ein verpöntes Merkmal im Sinne des Diskriminierungsverbots an, kann sie bereits aus lediglich sachlichen Gründen gerechtfertigt sein (vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH [Fn. 9], § 35 Rz. 13 ff.).

²³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 31; vgl. auch MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 375 ff. bezüglich Kommunikationsgrundrechte; sowie EPINEY ASTRID, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 36 N 18, wonach letztlich die Kausalität im Zentrum stehe; vgl. spezifisch zur Frage der Inanspruchnahme der Nothilfe im Kontext des Migrationsrechts GÄCHTER THOMAS/EGLI PHILIPP, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, in: Jusletter 6. September 2010, Rz. 93 ff.

²⁴ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 3 und 84 bezüglich des Rechts auf Justizzugang; KIENER REGINA, Das Recht auf effektiven Rechtsschutz, in: Kaufmann Claudia/Hausammann Christina (Hrsg.), Zugang zum Recht, Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, Basel 2017, S. 23 ff., S. 25; GRIFFEL ALAIN, Rechtsschutz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2020, Bd. II, IV.8, Rz. 36; EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union, States' obligations and victims' rights, Luxemburg 2015 (zit. Labour exploitation), S. 19, 76, 78 und 84; EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: grundrechtliche Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, Luxemburg 2012, S. 38 f.

keit einhergeht. Grundrechte geben zusätzlich Leitlinien für das staatliche Handeln vor, ohne damit Individualrechte zu begründen.²⁵ Trotzdem verpflichtet dieser programmatische Gehalt der Grundrechte den Staat und namentlich auch die Gesetzgebung.²⁶ Wenn also nachfolgend von grundrechtlichen Verpflichtungen des Staats im Zusammenhang mit der Situation von Sans-Papiers gesprochen wird, können dabei sowohl notwendige und legitime Konkretisierungen durch rechtsanwendende Behörden als auch Appelle an die Legislative angesprochen sein.

2.2 Einzelne Grund- und Menschenrechte im Besonderen

Nachfolgend werden einzeln Grund- und Menschenrechte herausgegriffen, die im Kontext der City Card besonders bedeutend sind. Die City Card soll dazu dienen, marginalisierten Menschen die gesellschaftliche Teilhabe und die Inanspruchnahme ihrer Rechte zu erleichtern. Damit sind – nicht nur, aber insbesondere – Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, also Sans-Papiers angesprochen. Deren Situation dürfte insbesondere mit Blick auf den Datenschutz (2.2.1.), den Zugang zur Justiz (2.2.2.) und die Rechtsgleichheit (2.2.3.) durch eine City Card verbessert werden. Ferner soll kurz auf die Relevanz weiterer Grund- und Menschenrechte eingegangen werden (2.2.4.).

2.2.1 Recht auf Datenschutz

Das Recht auf Schutz der Privatsphäre²⁷ umfasst die Selbstbestimmung über die eigenen Daten und impliziert daher ein eigentliches Recht auf Datenschutz. **Geschützt wird dabei jeder Umgang mit personenbezogenen Daten, also sowohl das Erfassen und Verarbeiten als auch die Weitergabe.**²⁸ Menschen haben entsprechend einen Anspruch darauf, selbst zu bestimmen, ob, zu welchem Zweck und auf welche Art Informationen zur eigenen Person bearbeitet werden.²⁹ Erfasst sind dabei alle Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen.³⁰ Dazu zählen etwa auch der Aufenthaltsstatus oder das Geschlecht.³¹

Weil jede Datenbearbeitung einen Grundrechtseingriff darstellt, muss stets die Eingriffsschranke von Art. 36 BV beachtet werden.³² Das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), das ein wesentlicher Teil der Eingriffsschranke darstellt, wird in den Datenschutzgesetzen des Bundes und des Kantons wiederholt (Art. 4 Abs. 2 DSG; Art. 5 Abs. 2 KDSG). Die Bearbeitung der in Frage stehenden Daten muss einerseits geeignet sein, den in der entsprechenden Rechtsgrundlage verankerten oder den mit der entsprechenden Staatsaufgabe verfolgten Zweck zu erreichen.³³ Der Beizug einer personenbezogenen Information muss für

²⁵ Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte und das entsprechend konstitutiv-institutionelle Grundrechtsverständnis finden ihren Ausdruck in Art. 35 BV sowie Art. 27 KV.

²⁶ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 4 Rz. 47; WALDMANN BERNHARD, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 35 N 14 ff. und 34; TSCHANNEN (Fn. 5), § 7 Rz. 20 f.

²⁷ Art. 12 Abs. 3 KV; Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 8 EMRK; Art. 17 UN-Pakt II.

²⁸ SCHWEIZER RAINER J., in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 13 N 74; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 14 Rz. 57; Art. 3 lit. e des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19.06.1992 (SR 235.1); Art. 2 Abs. 4 des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG) vom 19.02.1986 (BSG 152.04). Vgl. zu den Geltungsbereichen des bundes- und kantonalrechtlichen Datenschutzgesetzes Kapitel 3.1.1.1.

²⁹ SCHWEIZER (Fn. 28), Art. 13 N 72; vgl. kritisch zur herrschenden Lehre GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 21 ff.: Zwar sei das Schutzbereich weit zu verstehen, sodass sämtliche personenbezogenen Daten und Informationen darunterfallen (Rz. 26, 32 und 38), doch verschaffe der verfassungsrechtliche Anspruch auf Datenschutz keine allgemeine, datenbezogene Handlungsfreiheit (Rz. 24 und 28) und richte sich primär an die Gesetzgebung (Rz. 39 ff.).

³⁰ SCHWEIZER, SKG-BV (Fn. 28), Art. 13 N 75; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 14 Rz. 56; GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 26, 32 und 38; Art. 3 lit. a DSG; Art. 2 Abs. 1 KDSG.

³¹ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3, in ZBI publizierte Fassung), S. 359 f. bzgl. Aufenthaltsstatus.

³² Vergleichbare Anforderungen stellt Art. 8 EMRK an Eingriffe in das Recht auf Datenschutz; vgl. zum diesbezüglichen Schutzbereich KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 12.4 und 12.8.

³³ BAERISWYL BRUNO, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2015, Art. 4 N 21; vgl. zur Eignung als Teilvoraussetzung der Verhältnismässigkeit KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 127.

die behördliche Verrichtung überdies erforderlich, d.h. unabdingbar sein.³⁴ Die Erforderlichkeit fehlt, wenn die Behörde ihre Aufgabe ebenso gut ohne Rückgriff auf die entsprechenden Daten erfüllen kann. Schliesslich muss die Datenbearbeitung ungeachtet der Eignung und der Erforderlichkeit für die betroffene Person zumutbar sein.³⁵ Dies setzt ein **vernünftiges Verhältnis zwischen den mit der Datenbearbeitung verfolgten, rechtlich verankerten Interessen einerseits und den davon tangierten Schutzinteressen der betroffenen Person andererseits** voraus, was eine Gewichtung und Abwägung im Einzelfall erfordert. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich der **Grundsatz der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit**.³⁶

Für eine City Card ist das Recht auf Datenschutz aus zwei Gründen relevant. Einerseits kann sie zur **Stärkung der informationellen Selbstbestimmung** beitragen, indem sich Menschen mit ihr ausweisen können, ohne dabei Angaben zu Aufenthaltsstatus oder Geschlecht machen zu müssen. Wenn die Datenpreisgabe unterbleibt, verhindert dies effektiv jede unverhältnismässige behördliche und private Bearbeitung der entsprechenden Daten. Dies wiederum **begünstigt nicht nur den Zugang zum Recht (vgl. nachfolgend Kapitel 2.2.2), sondern auch den darüberhinausgehenden Verkehr mit Behörden sowie jenen mit Privaten**, was sich positiv auf andere grundrechtlich relevante Lebensbereiche auswirken kann, wie etwa Schulbildung, Gesundheitsversorgung, Arbeiten oder Wohnen. Nachfolgend wird demnach zu prüfen sein, inwiefern eine City Card diesem Anliegen dienen kann.³⁷ Dem Recht auf Datenschutz muss andererseits Rechnung getragen werden bei der möglichen Umsetzung der City Card, weil diese ihrerseits die Bearbeitung personenbezogener Daten impliziert.³⁸

2.2.2 Zugang zur Justiz

Der Zugang zur Justiz ist eine **unabdingbare Voraussetzung und Aufgabe des Rechtsstaats**.³⁹ Nur wo ein wirksamer Rechtsschutz besteht, kann das Recht seine Wirkung entfalten.⁴⁰ Beispielsweise müssen Institutionen zur Verfügung stehen, an die sich Menschen wenden können, die unter häuslicher Gewalt oder ausbeuterischen Arbeitsbedingungen leiden, um ihr Recht auf körperliche Integrität⁴¹ bzw. ihr Recht auf faire Arbeitsbedingungen⁴² einzufordern.⁴³ Folgerichtig wird **Grund- und Menschenrechten ein Anspruch auf effektive Durchsetzung und damit ein prozeduraler Gehalt zuerkannt**.⁴⁴ Überdies sichern selbstständige grund- und menschenrechtliche Rechts-

³⁴ BAERISWYL (Fn. 33), Art. 4 N 21; GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 40; vgl. zur Erforderlichkeit als Teilvoraussetzung der Verhältnismässigkeit KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 130 ff.

³⁵ BAERISWYL (Fn. 33), Art. 4 N 21; vgl. zur Zumutbarkeit als Teilvoraussetzung der Verhältnismässigkeit KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 139 ff.

³⁶ BAERISWYL (Fn. 33), Art. 4 N 23.

³⁷ Vgl. Kapitel 3.

³⁸ Vgl. Kapitel 4.3.

³⁹ KIENER (Fn. 24), u. a. S. 25; KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 6; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 42 Rz. 3; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 23), S. 911.

⁴⁰ KIENER (Fn. 24), S. 23 ff.; vgl. auch TSCHANNEN (Fn. 5), § 6 Rz. 24; GRIFFEL (Fn. 24), Rz. 7 f.

⁴¹ Vgl. u. a. Art. 10 Abs. 2 BV.

⁴² Vgl. etwa Art. 7 UN-Pakt I.

⁴³ Vgl. auch KIENER (Fn. 24), S. 24 f., 28.

⁴⁴ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 11 Rz. 34 f.; KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 6.19 ff.

schutzgarantien die Verwirklichung des Rechts im Allgemeinen und der Grund- und Menschenrechte im Besonderen ab.⁴⁵ Die Rechtsschutzgarantie impliziert in erster Linie eine Leistungspflicht, denn es müssen Institutionen bereitgestellt werden, welche eine effektive Rechtsdurchsetzung ermöglichen.⁴⁶

Damit das Recht auf effektive Rechtsdurchsetzung in der erforderlichen Breite, d.h. für alle Menschen, verwirklicht werden kann, muss spezifischen Umständen Rechnung getragen werden. Dies gilt insbesondere für marginalisierte Personen, also etwa für Menschen mit Behinderungen⁴⁷, Frauen⁴⁸, Kinder⁴⁹, Sans-Papiers⁵⁰ oder Angehörige der LGBTIQ*-Community.⁵¹ Die Pflicht, spezifische Massnahmen zu ergreifen, um den effektiven Justizzugang gerade auch für marginalisierte Personen zu ermöglichen, ergibt sich zusätzlich aus dem Diskriminierungsverbot und der Rechtsgleichheit.⁵² Diese Garantien schreiben nicht nur die Gleichbehandlung vor, sondern beinhalten auch ein Differenzierungsgebot, das greift, wenn nicht vergleichbare Situationen vorliegen.⁵³ Entsprechend sind **besondere Vorkehrungen** auch vor diesem Hintergrund **zu treffen, um marginalisierten Personen den rechtsgleichen Zugang zur Justiz zu ermöglichen.**

Hier setzt nun die City Card an. Die Angst vor negativen Folgen stellt oft eine wichtige Hürde dar, die Menschen daran hindert, ihre Rechte durchzusetzen.⁵⁴ Dies verstärkt die ohnehin schon prekäre Situation von Sans-Papiers und erhöht etwa das Risiko ausbeuterischer Arbeitsbedingungen.⁵⁵ Wenn ein alternatives Ausweisdokument dazu beitragen kann, derartige **Rechtsschutzhürden abzubauen**, so kann es verfassungs- und völkerrechtlich geboten sein, eine City Card ins Auge zu fassen. Es geht mithin darum, mittelbare Eingriffe in das Recht auf Justizzugang zu vermeiden.⁵⁶ Inwiefern sich die City Card in diesem Sinne als geeignete staatliche Massnahme erweisen könnte, wird in Kapitel 3 zu betrachten sein.

⁴⁵ Es bestehen einerseits offene Rechtsschutzgarantien, die sich auf die gesamte Rechtsordnung oder das Straf- und Zivilrecht beziehen (Art. 29–30 BV sowie beschränkt auf Freiheitsentzug bzw. Strafverfahren Art. 31 f. BV; Art. 26 KV; Art. 6 EMRK; Art. 14 Abs. 2 UN-Pakt II). Andererseits wird in Menschenrechtsverträgen auch der akzessorische Zugang zur Durchsetzung der dort enthaltenen Menschenrechte garantiert (Art. 13 EMRK; Art. 2 Abs. 3 UN-Pakt II). Überdies bestehen spezifische Garantien für den Freiheitsentzug und Strafverfahren (Art. 31 f. BV; Art. 25 KV; Art. 5 EMRK). Vgl. auch KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 6.14 ff. und 16.2 ff. Rechtsgleichen Zugang zur Justiz verlangt auch Art. 16 des Übereinkommens Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte vom 16.06.2011 (SR 0.822.728.9). Die Erklärung der Schweiz, alle nicht dem Arbeitsgesetz unterstehenden Kategorien von Arbeitnehmenden bzw. Betriebe – und damit auch Arbeitnehmende in privaten Haushaltungen – vom Geltungsbereich des Übereinkommens auszunehmen, dürfte mit Sinn und Zweck desselben – gerade Hausangestellte zu schützen – und folglich mit Art. 27 und 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.06.1969 (SR 0.111) unvereinbar sein.

⁴⁶ KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 3.116; vgl. auch KIENER (Fn. 24), S. 30 f.

⁴⁷ Vgl. Art. 9 und 13 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (SR 0.109; BRK).

⁴⁸ Art. 18, 19, 21, 24, 29, 49 und 57 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11.05.2011 (SR 0.311.35).

⁴⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 2 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 12.11.1989 (SR 0.107; KRK); sowie dazu etwa HITZ QUENON NICOLE/MATTHEY FANNY, Une justice adaptée aux enfants, L'audition de l'enfant lors d'un placement en droit civil et lors du renvoi d'un parent en droit des étrangers, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern 2017, insb. S. 20 ff.

⁵⁰ Vgl. KIENER (Fn. 24), S. 24 f.; PETRY ROSWITHA, La situation juridique des migrants sans statut légal, Entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations, Genève/Zürich/Basel 2013, S. 212 f.; CARONI MARTINA ET AL., Migrationsrecht, 4. Aufl., Bern 2018, S. 525 f.; FARAHAT ANUSCHEH, Progressive Inklusion, Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht, Heidelberg 2014, S. 375 f.

⁵¹ Vgl. KIENER (Fn. 24), S. 27 und 32. Vgl. zum Ganzen auch KÄLIN WALTER/LOCHER RETO, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern 2015, welche die Justizzugangshürden und bestehende Erleichterungen für Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, untersuchen.

⁵² Vgl. hierzu Kapitel 2.2.3.

⁵³ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH (Fn. 9), § 35 Rz. 15 und § 36 Rz. 68; vgl. hierzu auch hinten Kapitel 2.2.3.

⁵⁴ Vgl. Fn. 24. Soweit derartige Hürden als «faktische» Zugangsbarrieren betrachtet werden (vgl. etwa GRIFFEL [Fn. 24], Rz. 36), ist zu präzisieren, dass diese auf die rechtliche Situation der betroffenen Personen, die Subjektivierung und Einbettung des Menschen durch das Recht, zurückzuführen sind und ebenso als rechtliche Hürden zu betrachten sind.

⁵⁵ FRA, Labour exploitation (Fn. 24), S. 14 und 19.

⁵⁶ Soweit Nach GRIFFEL (Fn. 24), Rz. 36.

2.2.3 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

Die Gleichbehandlung im Recht stellt einen zentralen Pfeiler des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses dar⁵⁷ und zählt zu den fundamentalsten Gehalten der Grund- und Menschenrechte, was zahlreiche Verankerungen im Verfassungs- und Völkerrecht bezeugen⁵⁸. Da Grund- und Menschenrechte allen Menschen zustehen,⁵⁹ bildet die Rechtsgleichheit überdies einen unabdingbaren Grundbestandteil der Idee fundamentaler Rechte.

Die Schutzgehalte der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots – das ein besonderes Gleichheitsgebot darstellt – gehen über das hinaus, wozu die anderen Grund- und Menschenrechte den Staat verpflichten. Das Gebot der Rechtsgleichheit wirkt auch dort, wo keine anderen Schutzgehalte tangiert werden und **verlangt eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung bei einer vergleichbaren Ausgangslage oder die Gleichbehandlung bei unterschiedlichen Situationen**.⁶⁰ Ist zusätzlich ein anderes Grundrecht betroffen, bestehen erhöhte Anforderungen an die sachlichen Gründe, die zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung bzw. des Verzichts darauf vorgebracht werden.⁶¹ Nicht bloss sachliche, sondern qualifizierte Gründe sind sodann erforderlich, wenn eine Differenzierung an ein verpöntes Merkmal im Sinne des Diskriminierungsverbots anknüpft (Art. 8 Abs. 2 BV).⁶² Gemäss Bundesgericht sind sachlich begründete **Differenzierungen zwischen Menschen mit unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und verschiedenem Aufenthaltsstatus** mit Art. 8 BV vereinbar.⁶³ Dabei sind entsprechende Differenzierungen «primär» nach Art. 8 Abs. 1 BV zu richten.⁶⁴ Zu beachten ist indes, dass Ungleichbehandlungen nach den soeben erwähnten Merkmalen **zugleich an anerkannte Diskriminierungsmerkmale wie namentlich die «Rasse» oder die Herkunft anknüpfen können oder ein anderweitig xenophobes oder herabwürdigendes Moment hinzutreten kann. Diesfalls sind die strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 8 Abs. 2 BV einschlägig**.⁶⁵ Diese sind ebenfalls zu berücksichtigen, wenn eine Anknüpfung an andere verpönte Merkmale wie etwa das Geschlecht erfolgt.

Soweit eine City Card dazu dient, vulnerablen Personen die rechtsgleiche Inanspruchnahme grund- und menschenrechtlicher Garantien, wie etwa des Justizzugangs, zu ermöglichen, kann sie entweder als eine **Fördermassnahme betrachtet werden, die angesichts indirekter Diskriminierungen ungeachtet der fehlenden gerichtlichen Durchsetzbarkeit geboten sein kann**.⁶⁶ Andererseits kann auch der programmatische Gehalt der Rechtsgleichheit – zumal dort, wo zugleich andere Grundrechte tangiert sind – eine City Card nahelegen, sofern sie **zur «Chancengleichheit im Zugang zur Rechtswahrnehmung oder hinsichtlich der Verwirklichung von Lebensvorstellungen» beiträgt**.⁶⁷ Konkret scheint eine City Card beispielsweise geeignet zu sein, die mit rassistischen Polizeikontrollen einhergehenden Gefahren zu reduzieren und damit eine spezifische Form der Diskriminierung oder genauer deren Folgen zu schmälern.⁶⁸

⁵⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 35 Rz. 4 ff.

⁵⁸ Vgl. etwa Art. 8 BV; Art. 10 KV; Art. 26 UN-Pakt II.

⁵⁹ Vgl. hierzu bereits Kapitel 2.1.

⁶⁰ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 35 Rz. 13 ff.; zum Anwendungsbereich BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 8 N 7.

⁶¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 35 Rz. 33.

⁶² Ibid., § 36 Rz. 25 f. Das Diskriminierungsverbot setzt grundsätzlich eine Ungleichbehandlung voraus und enthält kein Egalisierungsgebot (BGE 126 II 377 E. 6a), sodass es keinen individualrechtlichen, justiziablen Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit begründet (BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1).

⁶³ BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1; 131 I 166 E. 7.2.1.

⁶⁴ BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1.

⁶⁵ BIAGGINI (Fn. 60), Art. 8 N 24; WALDMANN BERNHARD, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 8 N 68.

⁶⁶ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 35 Rz. 68; vgl. zur fehlenden Justiziabilität Fn. 62.

⁶⁷ Vgl. WALDMANN (Fn. 65), Art. 8 N 43 f. Vgl. hierzu bereits Kapitel 2.2.3.

⁶⁸ Vgl. zur Problematik des *racial profiling* Kapitel 3.1.1.1.b).

2.2.4 Weitere Schutzgehalte

Das Risiko, Angaben zum Aufenthaltsstatus machen zu müssen, und damit einhergehende Verletzungen der informationellen Selbstbestimmung tragen zunächst dazu bei, dass der Justizzugang erschwert wird. Aus diesem mittelbaren Grundrechtseingriff folgen indirekt Gefährdungen zahlreicher anderer grund- und menschenrechtlicher Ansprüche, deren Durchsetzung die Rechtsschutzgarantie gerade bezweckt. Die Furcht vor Behördenkontakten bewirkt sodann auch ausserhalb des Justizzugangs mittelbare Grundrechtseinschränkungen. So dürfte die **Gefahr einer unverhältnismässigen Datenbearbeitung etwa den Zugang zur Schulbildung⁶⁹, die Bewegungsfreiheit⁷⁰ sowie die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit⁷¹, die soziale Sicherheit⁷² oder das Recht auf Wohnen⁷³ tangieren**. Hier könnte die City Card den Umgang mit den Behörden erleichtern und damit zur Verwirklichung der vorgenannten Grund- und Menschenrechte beitragen. Ob dies der Fall ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Regeln über die Datenerhebung und -bearbeitung ab, die in Kapitel 3 eingehend betrachtet werden.

Sodann vermag eine City Card einen Beitrag zum Schutz des Privatlebens von trans, inter und non-binären Personen zu leisten. Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK umfassen das **Recht auf eine selbstbestimmte Geschlechtsidentität**, sodass etwa eine staatliche Pflicht besteht, diese anzuerkennen.⁷⁴ Eine City Card könnte es trans, inter und non-binären Personen ermöglichen, einen Ausweis zu verwenden, der ihre Geschlechtsidentität wahrt und damit ihrem Anspruch auf Schutz des Privatlebens nachkommt. Indem eine unnötige oder falsche Geschlechtszuschreibung vermieden würde, könnte der Verkehr mit Behörden und Privaten erleichtert werden.

3. Verbesserungspotential einer Berner City Card

Das folgende Kapitel betrachtet mögliche Wirkungsweisen einer City Card in verschiedenen staatlichen Handlungsfeldern. Das Hauptaugenmerk gilt dabei wiederum jenem Teil der städtischen Bevölkerung, der über keine Aufenthaltstitel verfügt. Entsprechend stehen im ersten Unterkapitel migrationsrechtliche Fragen im Vordergrund (3.1). Ein zweites Unterkapitel widmet sich der Frage nach dem Verbesserungspotential einer City Card für weitere Bevölkerungsgruppen. Dabei werden mögliche Wirkungsweisen einer City Card für ausländische Staatsangehörige, für trans, inter und non-binäre Personen sowie für die Stadtbevölkerung als Ganze betrachtet (3.2). Abgeschlossen wird das Kapitel mit einem zusammenfassenden Zwischenfazit (3.3).

3.1 Sans-Papiers

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass Sans-Papiers aufgrund ihres unregelmässigen Aufenthaltes den Kontakt mit den Behörden fürchten und sich in der Regel nicht trauen, die ihnen zustehenden Rechte einzufordern, staatliche Dienstleistungen zu beziehen oder eine Anzeige zu erstatten, wenn sie Opfer oder Zeug*in einer Straftat werden. Dies obwohl sie, wie alle Menschen, einen Anspruch darauf haben.⁷⁵ Grund dafür ist die Tatsache, dass ihnen die Verletzung ihrer Rechte im Vergleich zu einer Wegweisung aus der Schweiz als geringeres Übel erscheint.⁷⁶ Um auch Sans-Papiers die Einforderung ihrer Grund- und Menschenrechte zu ermöglichen – und

⁶⁹ Art. 19 BV; Art. 29 Abs. 2 KV; Art. 13 UN-Pakt I; Art. 28 KRK. Der Zugang zur obligatorischen Grundschulbildung ist in der Schweiz auch für Sans-Papiers weitgehend umgesetzt, was insbesondere daran liegt, dass keine Datenbekanntgabe von Schul- an Migrationsbehörden erfolgt.

⁷⁰ Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 12 Abs. 1 KV; Art. 12 Abs. 1 UN-Pakt II.

⁷¹ Art. 16 und 22 BV; Art. 17 Abs. 1, Art. 19 und 20 KV; Art. 19 und 22 UN-Pakt II.

⁷² Art. 12 BV; Art. 29 KV; Art. 9 UN-Pakt I. Vgl. hierzu GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 93 ff.

⁷³ Art. 12 BV; Art. 29 KV; Art. 11 Abs. 1 UN-Pakt I.

⁷⁴ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH (Fn. 9), § 14 Rz. 12; KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 12), Rz. 12.13; STUDER MELANIE/COPUR EYLEM, Selbstbestimmte Geschlechtsidentität, in: Naguib Tarek et al. (Hrsg.), Diskriminierungsrecht, Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen, Bern 2014, S. 59, 63.

⁷⁵ Vgl. dazu ausführlich oben Kapitel 2.1.

⁷⁶ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 3.

damit die verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz umzusetzen – müsste verhindert werden, dass die Inanspruchnahme ihnen zustehender Rechte und Dienstleistungen sowie der Zugang zum Justizverfahren mit dem Risiko einer Wegweisung einhergehen. Im Folgenden gilt es zu erörtern, welche Rolle dabei die Einführung einer City Card spielen kann.

Aus juristischer Sicht gibt es grundsätzlich **drei Möglichkeiten**, wie dieses Ziel erreicht werden könnte:⁷⁷

- Staatliche Behörden (und Private) verzichten auf die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus (**keine Datenerhebung**).
- Erhobene Daten werden nicht an die zuständigen Migrations- oder Strafbehörden weitergeleitet (**keine Datenbekanntgabe**).
- Die zuständige Migrationsbehörde verzichtet auf die Wegweisung von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (**keine Wegweisung**).

Die Wirksamkeit einer City Card wird daher im Folgenden auf den drei Ebenen der Datenerhebung, der Datenbekanntgabe und der Wegweisung betrachtet.

3.1.1 Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus

Die Furcht vor einer möglichen Datenbekanntgabe infolge eines Behördenkontakts stellt eine nicht zu unterschätzende Hürde dar, wenn Sans-Papiers ihre grund- und menschenrechtlichen Ansprüche wahren möchten. Am einfachsten und effizientesten dürfte diese Hürde abgebaut werden, indem bei allen Behördenkontakten (sowie bei Kontakten mit Privaten), die eine Bearbeitung von Informationen über den Aufenthaltsstatus nicht erfordern, auf die Erhebung derartiger Daten konsequent verzichtet würde. Könnten Sans-Papiers ihre Rechte einfordern und staatliche sowie private Dienstleistungen beziehen, ohne dass sie dabei Informationen über ihren Aufenthaltsstatus preisgeben müssten, würden sie von der Abwägung entlastet, ob ihnen die Einforderung ihrer Rechte oder der weitere Verbleib in der Schweiz gewichtiger erscheint. Könnten sie sich in der Öffentlichkeit zudem frei bewegen, ohne diskriminierenden Personenkontrollen ausgesetzt zu sein, würde dies nicht nur ihre Bewegungsfreiheit stärken, sondern auch ihre Teilhabe an der Gesellschaft enorm erleichtern. Nachfolgend soll daher erörtert werden, ob die City Card einen Beitrag zu einer solchen neuen Kultur der Datenerhebung leisten kann. Zu diesem Zweck werden im Folgenden zuerst die rechtlichen Grundsätze der Datenerhebung durch staatliche Behörden und Private dargelegt (3.1.1.1), wobei auch auf Möglichkeiten der Identifikation ohne Erhebung des Aufenthaltsstatus eingegangen wird. Das zweite Unterkapitel zeigt auf, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten, damit eine City Card im Bereich der Datenerhebung eine gewisse Wirksamkeit entfalten kann und wendet diese auf den Berner Kontext an (3.1.1.2). Abschliessend wird festgehalten, wo die Einführung einer City Card im Bereich der Datenerhebung zu Verbesserungen für Sans-Papiers führen könnte, wo sie diesbezüglich an ihre Grenzen stösst und wo unabhängig von der Einführung einer City Card ein gewisser Handlungsbedarf besteht (3.1.1.3).

3.1.1.1 Grundsätze der Datenerhebung

Da die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus per se eine direkte Einschränkung des Rechts auf Datenschutz sowie unter Umständen eine mittelbare Einschränkung weiterer Grund- und Menschenrechte mit sich bringt, muss sie – wie oben bereits festgehalten – den Voraussetzungen von Art. 36 BV genügen.⁷⁸ **Die Datenerhebung durch öffentliche Organe muss also in jedem Fall auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem öffentlichen Interesse dienen, verhältnismässig sein und den Kerngehalt der in Frage stehenden Grundrechte wahren.**

⁷⁷ Ibid., Rz. 23.

⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich oben Kapitel 2.2.1.

Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Datenschutz wird durch die Gesetzgebung konkretisiert und richtet sich in hängigen Gerichtsverfahren nach den jeweiligen Verfahrensgesetzen⁷⁹, während in nicht-gerichtlichen Verwaltungsverfahren das Datenschutzgesetz des Bundes⁸⁰ oder des Kantons⁸¹ zur Anwendung kommt. Das Datenschutzrecht stellt indes nicht selbst die Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung dar. Diese ist entweder im einschlägigen Verfahrensgesetz, das für die verfügende Behörde zu beachten ist, oder in einem Spezialgesetz zu finden.⁸² Unabhängig von der Art des Verfahrens und der Anwendbarkeit der Datenschutzgesetze müssen die rechtlichen Grundlagen, auf denen die Datenerhebung basiert, grund- und menschenrechtskonform ausgelegt und folglich unter Berücksichtigung des Rechts auf Datenschutz⁸³ angewendet werden.

Private sind durch das Recht auf Datenschutz zwar nicht direkt gebunden. Der Staat ist im Rahmen seiner Schutzpflicht jedoch gehalten, diesem auch unter Privaten Geltung zu verschaffen.⁸⁴ Datenerhebungen durch Private sind zudem vom Geltungsbereich des bundesrechtlichen Datenschutzgesetzes mitumfasst und richten sich daher ebenfalls nach den darin enthaltenen Regelungen.⁸⁵

a) *Gerichts- und Verwaltungsverfahren im Allgemeinen*

Der Frage, ob und anlässlich welcher Verfahrenshandlungen der Aufenthaltsstatus von beteiligten Personen erhoben werden darf, sind KIENER/BREITENBÜCHER in ihrem Gutachten ausführlich nachgegangen.⁸⁶ Vorliegend werden daher lediglich die wichtigsten Grundsätze hervorgehoben und in den bernischen Kontext eingeordnet, für detaillierte Ausführungen wird auf das eben erwähnte Gutachten verwiesen. **In Bezug auf hängige Gerichtsverfahren gilt, dass ausschliesslich erhebliche Tatsachen, d.h. solche, die einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben können, dargelegt und bewiesen werden müssen.**⁸⁷ Dabei lässt sich der Aufenthaltsstatus einer Person nur dann als erhebliche Tatsache qualifizieren, wenn er für die aufgeworfenen Rechtsfragen relevant ist.⁸⁸ Andernfalls ist dessen Erhebung unzulässig, weil sie nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, keinem öffentlichen Interesse dient und unverhältnismässig ist. **Während der Aufenthaltsstatus einer am Verfahren beteiligten Person im Zivilverfahren praktisch nie eine erhebliche Tatsache darstellt,⁸⁹ ist dies im Strafverfahren zumindest dann der Fall, wenn die Verletzung einer ausländerrechtlichen Strafbestimmung⁹⁰ Gegenstand des Verfahrens darstellt**

⁷⁹ Datenerhebungen im Rahmen von hängigen Gerichtsverfahren sind vom Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze des Bundes und des Kantons ausgenommen (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. c DSG; Art. 4 Abs. 2 lit. c KDSG), diese richten sich daher ausschliesslich nach den jeweiligen Verfahrensordnungen: Das Strafverfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 05.10.2007 (SR 312.0); das Zivilverfahren nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) vom 19.12.2008 (SR 272) und das Verwaltungsverfahren nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20.12.1968 (SR 172.021), sofern es sich um Verfahren auf Bundesebene oder Verfahren letzter kantonaler Instanzen (Teilanwendung) handelt, und nach dem kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23.05.1989 (BSG 155.21), sofern es um kantonale Verwaltungsverfahren geht.

⁸⁰ Das Datenschutzgesetz des Bundes gilt für die Bearbeitung von Daten natürlicher und juristischer Personen durch private Personen und Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1 DSG).

⁸¹ Das kantonale Datenschutzgesetz gilt für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Behörden (Art. 4 Abs. 1 KDSG).

⁸² Von besonderem Interesse sind vorliegend insb. die Bestimmungen zur Datenbearbeitung in den einschlägigen migrationsrechtlichen Gesetzestexten. Im Rahmen von polizeilichen Personenkontrollen ist zudem das kantonale Polizeigesetz zu berücksichtigen (Polizeigesetz [PolG] vom 10.02.2019 [BSG 551.1]).

⁸³ Vgl. Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 12 Abs. 3 KV; Art. 8 EMRK; Art. 17 UN-Pakt II; sowie die Ausführungen in Kapitel 2.2.1.

⁸⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 14 Rz. 66.

⁸⁵ Art. 2 Abs. 1 lit. a DSG.

⁸⁶ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 27 ff.

⁸⁷ Vgl. Art. 139 Abs. 1 und 2 StPO; Art. 55 Abs. 1 und Art. 150 Abs. 1 ZPO; Art. 19 VwVG i. V. m. Art. 37 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP) vom 04.12.1947 (SR 273) sowie Art. 18 f. VRPG. Vgl. m. w. H. KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 32 ff., Rz. 42 ff., Rz. 54.

⁸⁸ Vgl. zur daran anschliessenden Frage, ob die betroffene Person bei der Erhebung des Aufenthaltsstatus mitwirken muss KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 38 ff., Rz. 50 ff., Rz. 56.

⁸⁹ Vgl. dazu KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 33, m. w. H.

⁹⁰ Art. 115 ff. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16.12.2005 (SR 142.20), insb. rechtswidriger Aufenthalt i. S. v. Art. 115 Abs. 1 lit. b AIG.

oder wenn eine Landesverweisung⁹¹ in Frage steht.⁹² Im Unterschied zum Aufenthaltsstatus der beschuldigten Person dürfte die ausländerrechtliche Situation aller übrigen involvierten Personen in der Regel irrelevant sein. Auf die Erhebung des Aufenthaltsstatus von Personen, die geschädigt wurden, Anzeige erstatten, etwas bezeugen, Auskunft erteilen oder durch Verfahrenshandlungen beschwert wurden, müsste deshalb grundsätzlich verzichtet werden.⁹³ **Ob der Aufenthaltsstatus einer Person im Verwaltungsverfahren eine erhebliche Tatsache darstellt, lässt sich aufgrund der Breite an Aufgaben der staatlichen Verwaltungsbehörden nicht pauschal beantworten. Diese Beurteilung ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung des konkreten verwaltungsrechtlichen Kontextes sowie sämtlicher betroffener Interessen vorzunehmen.** In aller Regel relevant ist der Aufenthaltsstatus selbstverständlich in migrationsrechtlichen Angelegenheiten.⁹⁴

In *nicht-gerichtlichen Verwaltungsverfahren* kommen – wie oben bereits erwähnt – abgesehen von den **Verfahrensgesetzen auch die Datenschutzgesetze zur Anwendung.**⁹⁵ Datenerhebungen in diesem Bereich müssen daher zusätzlich die datenschutzrechtlichen Grundsätze von Treu und Glauben, Rechtmässigkeit, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Transparenz, Datensicherheit und Datenrichtigkeit erfüllen.⁹⁶ **Im Ergebnis gilt dieselbe Grundregel: Staatliche Behörden dürfen Daten über den Aufenthaltsstatus nur dann erheben, wenn diese zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung notwendig sind.**⁹⁷ Ist dies nicht der Fall, ist auf eine Erhebung der entsprechenden Daten zu verzichten.

KIENER/BREITENBÜCHER weisen jedoch zurecht darauf hin, dass der unregelmässige Aufenthaltsstatus – selbst wenn dieser im Einzelfall nicht erheblich ist – anlässlich eines Behördenkontaktes auch ungewollt offengelegt werden kann, bspw. dann, wenn zum Zweck der Identifikation einer Person ein amtlicher Ausweis verlangt wird.⁹⁸ Dies obwohl Kenntnisse über den ausländerrechtlichen Status einer Person für die Identitätsfeststellung grundsätzlich nicht erforderlich sind.⁹⁹ Um eine Verletzung des Rechts auf Datenschutz sowie unter Umständen eine indirekte Verletzung weiterer Grund- und Menschenrechte zu verhindern, müsste die Feststellung der Identität in einer derartigen Situation demnach in voraussehbarer Weise so erfolgen, dass der Aufenthaltsstatus dabei nicht offengelegt wird (vgl. zu den Identifikationsmöglichkeiten ohne Erhebung des Aufenthaltsstatus Kapitel 3.1.1.1.d).¹⁰⁰

b) *Personenkontrollen und Identitätsfeststellung durch die Polizei im Besonderen*

Ähnlich gestaltet sich die Situation bei polizeilichen Personenkontrollen, im Rahmen welcher die Polizei die Identität von Personen entweder zur Aufklärung von Straftaten oder im Zuge der Erfüllung anderer, ihr obliegender Aufgaben feststellen kann, sofern sich dies als «notwendig» erweist.¹⁰¹ Da Polizeibehörden als Verwaltungsträgerinnen in ihren Handlungen an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden sind, ist eine Personenkontrolle nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.¹⁰² Dies ist dann der Fall, wenn sie sich zur Erfüllung einer gesetzlich verankerten Polizeiaufgabe (Aufklärung einer Straftat, Abwehr

⁹¹ Art. 66a ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) vom 21.12.1937 (SR 311.0).

⁹² KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 44. Von der Rechtfertigung einer Datenerhebung zu unterscheiden ist die Frage der Pflicht zur Datenerhebung, die unter Berücksichtigung des strafprozessualen Verfolgungszwanges sowie des Opportunitätsprinzips zu beurteilen ist.

⁹³ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 44.

⁹⁴ Vgl. dazu Art. 101 AIG, welcher das SEM, die kantonalen Migrationsbehörden und das Bundesverwaltungsgericht zur Erhebung ausländerrechtlicher Daten ermächtigt, soweit sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

⁹⁵ Art. 2 Abs. 2 lit. c DSG; Art. 4 Abs. 2 lit. c KDSG.

⁹⁶ Art. 4, 5 und 7 DSG; Art. 5 und 7 KDSG; EPINEY ASTRID/SCHLEISS YVONNE, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, § 9 Rz. 2 ff.

⁹⁷ Art. 4 DSG; Art. 5 Abs. 1 KDSG.

⁹⁸ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 64.

⁹⁹ Bezüglich des Umfangs der zu erhebenden Personalien haben sich die Behörden stets am Zweck der Identitätsfeststellung zu orientieren (vgl. KIENER/BREITENBÜCHER [Fn. 3], Rz. 49).

¹⁰⁰ Vgl. dazu KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), u.a. Rz. 64.

¹⁰¹ Art. 215 Abs. 1 StPO; Art. 73 PolG.

¹⁰² Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 BV sowie Art. 35 PolG.

einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schutz privater Rechte) als geeignet und erforderlich und für die betreffende Person als zumutbar erweist.¹⁰³ **Eine Personenkontrolle muss sich stets auf sachliche Gründe abstützen:** Als solche nennt das Bundesgericht bspw. die Anwesenheit der betreffenden Person in der Nähe eines Tatorts, die Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person oder konkrete Verdachtsmomente hinsichtlich einer Straftat, wie bspw. auffälliges Verhalten.¹⁰⁴

Nicht zulässig sind grundlose, aus persönlicher Neugier erfolgende, schikanöse oder diskriminierende Personenkontrollen.¹⁰⁵ So darf eine Person bspw. nicht gezielt aufgrund ihrer Hautfarbe oder einer vermuteten ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit für eine Personenkontrolle ausgewählt werden (sog. *racial* oder *ethnic profiling*).¹⁰⁶ Da es sich dabei um verpönte Unterscheidungsmerkmale i. S. d. in Art. 8 Abs. 2 BV verankerten Diskriminierungsverbotes handelt, dürfen diese nicht als «alleinige oder tragende Kriterien» für eine Personenkontrolle ausschlaggebend sein, vielmehr bedarf es zusätzlich gewichtiger objektiver Gründe (wie die oben genannten).¹⁰⁷ Es darf mit anderen Worten nicht einfach angenommen werden, dass eine Person ein ausländerrechtliches Delikt begangen hat, nur weil sie «ausländisch aussieht» (Generalverdacht des illegalen Aufenthalts aufgrund äusserer Merkmale). Ebenfalls unzulässig ist es, alltägliche Verhaltensmuster (Blick abwenden, Kopf senken) nur deshalb als verdächtig zu beurteilen, weil sie bei «ausländisch aussehenden Personen» wahrgenommen werden.¹⁰⁸

Zur Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus verpflichtet ist die Polizei nur bei Vorliegen eines Anfangsverdachts auf illegalen Aufenthalt oder ein anderes ausländerrechtliches Delikt.¹⁰⁹ Da sich dieser Anfangsverdacht stets auf objektive Gründe stützen muss und *racial* bzw. *ethnic profiling* unzulässig ist, liegen derartige Situationen in der Praxis aber wohl nur selten vor: Die fraglichen Delikte sind von aussen nicht sichtbar, sie spielen sich nicht an einem spezifischen Tatort ab und alltägliches Verhalten wie den Blick abwenden oder den Kopf senken genügt nicht, um einen Verdacht zu begründen.¹¹⁰ **Liegt ein einschlägiger Verdacht nicht vor, muss die Polizei die Identitätsprüfung – unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips, welches verlangt, dass stets das mildeste aller tauglichen Mittel gewählt wird – so vornehmen, dass dabei der Aufenthaltsstatus nicht offengelegt wird.**¹¹¹

c) Datenerhebung durch Private

Datenerhebungen durch Private haben die Grundsätze der Datenbearbeitung gemäss dem bundesrechtlichen Datenschutzgesetz zu beachten.¹¹² Gemäss Art. 12 Abs. 2 DSGVO sind dabei insb. die allgemeinen Bestimmungen in Art. 4, Art. 5 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 DSGVO zu berücksichtigen (Rechtmässigkeit, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit, Zweckbindung, Transparenz, Datenrichtigkeit und Datensicherheit). Zudem dürfen Daten nicht gegen den

¹⁰³ Vgl. Art. 73 Abs. 1 PolG.

¹⁰⁴ BGE 136 I 87 E. 5.2; BGE 109 Ia 146 E. 4b. Soweit ein hinreichender Verdacht besteht, kann ein Tätigwerden nicht nur zulässig, sondern angesichts des strafprozessualen Verfolgungszwangs geboten sein (Art. 7 Abs. 1 StPO). Im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit kommt der Polizei demgegenüber ein gewisser Ermessensspielraum zu, der verfassungsmässig wahrzunehmen ist (vgl. zum sog. Opportunitätsprinzip HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, S. 580, Rz. 2562).

¹⁰⁵ BGE 136 I 87 E. 5.2; BGE 109 Ia 146 E. 4b.

¹⁰⁶ Vgl. dazu ausführlich KÜNZLI JÖRG ET AL., Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich, Standards und Good Practices zur Vermeidung von *racial* und *ethnic profiling*, Bern 2017, S. 12, 21 f.

¹⁰⁷ Ibid., S. 21 f.

¹⁰⁸ Ibid., S. 3.

¹⁰⁹ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 63, indes lediglich mit Bezug auf das Delikt des illegalen Aufenthalts.

¹¹⁰ Im Übrigen wäre auch das Vorweisen einer City Card, die der gesamten städtischen Bevölkerung zugänglich wäre, kein Verdachtsmoment (vgl. dazu auch HEUSER HELENE/AUSTERMANN NELE/GELHAAR JULIA, Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, <https://www.iura.uni-hamburg.de/lehrprojekte/law-clinics/refugee-law-clinic/forschungsprojekt-staedte-der-zuflucht/aktuelles/gutachten-cityid.pdf> [zuletzt besucht am 29.06.2020], S. 29).

¹¹¹ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 63. Vgl. zu den Identifikationsmöglichkeiten ohne Erhebung des Aufenthaltsstatus das nachfolgende Kapitel 3.1.1.1.d.

¹¹² Art. 2. Abs. 1 lit. b, Art. 4 ff. und Art. 12 ff. DSGVO.

ausdrücklichen Willen einer Person bearbeitet werden, ausser es liegt einer der in Art. 13 DSGVO aufgelisteten Rechtfertigungsgründe vor. Gerechtfertigt sein kann eine Datenbearbeitung durch Private i. S. d. genannten Artikels entweder durch Einwilligung der betroffenen Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch das Gesetz.

Da Datenerhebungen durch Private gestützt auf Art. 4 Abs. 2 DSGVO verhältnismässig sein müssen, sind diese grundsätzlich nur zulässig, wenn sie für die Erfüllung einer privaten Aufgabe resp. die Erbringung einer Leistung geeignet und erforderlich und für die betroffene Person unter Berücksichtigung sämtlicher in Frage stehender Interessen zumutbar sind. Ob Angaben zum Aufenthaltsstatus für die Erfüllung einer privaten Aufgabe oder die Erbringung einer Dienstleistung notwendig sind, lässt sich aufgrund der Breite an privaten Akteuren nicht pauschal beantworten. In aller Regel dürfte dies jedoch zu verneinen sein.

d) *Möglichkeiten zur Identifikation ohne Erhebung des Aufenthaltsstatus*

Da den meisten Behörden und Privaten zur Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserbringung die Identität der beteiligten Personen bekannt sein muss und zu diesem Zweck meist das Vorzeigen eines amtlichen Schweizer Ausweises (Pass, ID, Ausländerausweis) verlangt wird, kommt es in der Praxis oft vor, dass der Aufenthaltsstatus ungewollt offengelegt wird.¹¹³ Dies auch in Situationen, in deren Rahmen es grundsätzlich gar nicht erlaubt wäre, Daten zum Aufenthaltsstatus zu erheben. Es stellt sich daher die Frage, wie eine Identitätskontrolle durchgeführt werden kann, ohne dass dabei der Aufenthaltsstatus offengelegt wird. Bis auf wenige Ausnahmen¹¹⁴ – die für den Kontext der City Card kaum Relevanz haben – sind grundsätzlich weder die staatlichen Behörden noch Private gesetzlich dazu verpflichtet, eine bestimmte Vorgehensweise zu wählen, um die Identität einer Person festzustellen.¹¹⁵ Diesbezüglich besteht vielmehr ein relativ grosser Ermessensspielraum. Gemäss Bundesgericht kann im Rahmen von Polizeikontrollen eine rein verbale Identifikation unter Umständen ausreichen.¹¹⁶ Im Zivilverfahren kann es genügen, wenn die am Verfahren Beteiligten ihre Identität nicht gegenseitig bestreiten.¹¹⁷ Und auch Ausweispapiere aus dem Heimatland können – selbst, wenn sie abgelaufen sind – den Identifikationszweck erfüllen.¹¹⁸

Vorstellbar wäre zudem eine **Identifikation mittels City Card**. Wie weiter oben bereits beschrieben, soll die City Card von allen Personen, die mit der Absicht eines dauernden Verbleibs in der Stadt Bern wohnen¹¹⁹, als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis gegenüber Behörden und Dienstleistungserbringenden verwendet werden können.¹²⁰ **Im Unterschied zu den herkömmlichen amtlichen Schweizer Ausweisen wären darauf jedoch keine Angaben zum ausländerrechtlichen Status oder zu anderen aus Sicht der Diskriminierungsverbote und des Rechts auf Datenschutz sensiblen Merkmalen aufgeführt.** Da bei der Ausstellung der City Card die Identität offengelegt und der Aufenthalt in der Stadt Bern nachgewiesen werden müsste,¹²¹ stellte die City Card zudem ein **vertrauliches Beweismittel zur Identitäts- und/oder Wohnsitzfeststellung** dar. Die Einführung einer City Card würde es daher ermöglichen, zur Erfüllung behördlicher Aufgaben sowie zur Erbringung öffentlicher und privater Dienstleistungen verlässliche Identitäts- und/oder Wohnsitzprüfungen vorzunehmen, ohne dabei – unter Verletzung des Rechtes auf Datenschutz – automatisch Daten bezüglich des Aufenthaltsstatus einer Person zu erheben. Zudem würde das

¹¹³ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 64.

¹¹⁴ Eine spezifische Art der Identitätsfeststellung wird bspw. beim Erwerb oder Verkauf von Grundstücken (vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. a der Grundbuchverordnung [GBV] vom 23.9.2011 [SR 211.432.1]) oder bei der Identifizierung einer Vertragspartei durch Händler*innen i.S.d. Geldwäschereiverordnung (Art. 17 Abs. 3 lit. a der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung [GWV] vom 11.11.2015 [SR 955.01]).

¹¹⁵ Vgl. bezüglich staatlicher Behörden KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 65, m. w. H.

¹¹⁶ BGE 109 Ia 146 E. 4b.

¹¹⁷ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 65.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Dies unabhängig davon, ob sie im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung oder der Schweizer Staatsbürgerschaft sind.

¹²⁰ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 5.1.

¹²¹ Ibid.

Wissen um die Möglichkeit der Selbstidentifikation mittels City Card sowie das Vertrauen darauf, dass diese von den Behörden akzeptiert wird, erheblich dazu beitragen, mittelbare Grundrechtseingriffe zu vermeiden.

e) Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Behörden und Private Daten zum Aufenthaltsstatus einer Person grundsätzlich nur dann erheben dürften, wenn Informationen zum Aufenthaltsstatus für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben bzw. die Erbringung von Leistungen notwendig sind.¹²² Im spezifischen Kontext der Strafverfolgung und der polizeilichen Personenkontrollen bedeutet dies, dass ein Anfangsverdacht bezüglich eines ausländerrechtlichen Delikts vorliegen muss. In allen übrigen Fällen – die in der Praxis die grosse Mehrheit darstellen dürften – müssten Behörden wie Private aus datenschutzrechtlichen Gründen auf eine entsprechende Erhebung verzichten. **Da die meisten Behörden sowie auch etliche Private zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Identität der beteiligten Personen kennen müssen, wird der Aufenthaltsstatus in der Praxis aber häufig ungewollt – und unnötigerweise – offengelegt, wenn zum Zweck der Identitätsprüfung das Vorzeigen eines amtlichen Ausweises verlangt wird.**

Hier könnte die City Card ansetzen: Sie erlaubt Identitätskontrollen ohne Offenlegung von Persönlichkeitsmerkmalen, welche aus Sicht des Diskriminierungsverbots sowie des Rechts auf Datenschutz sensibel sind. Dadurch würden nicht erforderliche Datenerhebungen unterbleiben und in der Folge allfällige Melde- oder Anzeigepflichten nicht aktualisiert werden¹²³. Durch die Einführung einer City Card könnte mit anderen Worten ein beachtlicher **Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung des Rechts auf Datenschutz** geleistet werden, ohne dabei gegen die übergeordneten Bestimmungen im Bereich der Datenerhebung zu verstossen. Zudem ermöglichte die Einführung einer City Card Sans-Papiers den **Nachweis ihres Wohnsitzes**.¹²⁴

3.1.1.2 Mögliche Wirksamkeit einer Berner City Card

a) Voraussetzungen der Wirksamkeit einer City Card

Damit die City Card im Bereich der Datenerhebung unter Berücksichtigung der oben erwähnten Grundsätze eine gewisse Wirksamkeit entfalten und damit neue Zugänge resp. tatsächliche Verbesserungen für Sans-Papiers schaffen kann, müssen kumulativ drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus ist für die Aufgabenerfüllung/Leistungserbringung nicht notwendig.

Die City Card kann die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus nur dort verhindern, wo diese für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben oder die Leistungserbringung nicht notwendig sind. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, sind die betreffenden Behörden/Privaten befugt zusätzlich zu einer City Card Informationen über den Aufenthaltsstatus einzufordern.

2. Die Akzeptanz der City Card als Identitäts- und Wohnsitznachweis kann gegenüber der zuständigen staatlichen Behörde oder privaten Institution durchgesetzt werden.

Die City Card kann ihre Wirkung nur entfalten, wenn Sans-Papiers darauf vertrauen können, dass diese von den zuständigen Stellen akzeptiert wird. Ein derartiges Vertrauen ist nur gegenüber jenen Akteuren möglich, welche durch die Stadt Bern zur Akzeptanz der City Card verpflichtet werden können.

¹²² Vgl. dazu Kapitel 3.1.1.1.

¹²³ Vgl. dazu Kapitel 3.1.2.

¹²⁴ Da Sans-Papiers aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung nicht im Einwohnerregister eingetragen sind, ist es ihnen heute nicht möglich, ihren Wohnsitz nachzuweisen. Dies obwohl sie die Kriterien zur Wohnsitzbegründung erfüllen, wenn sie sich mit der Absicht eines dauernden Verbleibes hier aufhalten (Art. 23 i. V. m. Art. 24 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB] vom 10.12.1907 [SR 210]).

3. **Der Ausschluss von Sans-Papiers beruht auf einem fehlenden Identitäts- oder Wohnsitznachweis oder ist bedingt durch die Angst, dass die zuständige Behörde erhobene Daten aufgrund bestehender Melde- oder Anzeigepflichten an die Migrations- oder Strafbehörden¹²⁵ weiterleiten könnte (*chilling effect*).**

Verbesserungen durch die Einführung einer City Card sind nur dort möglich, wo momentan Ausschlüsse bestehen. In allen übrigen Bereichen, in denen Sans-Papiers ihre Grund- und Menschenrechte heute bereits wahrnehmen können, ohne dass sie eine Meldung an die Migrations- oder Strafbehörden fürchten müssen, bringt die Einführung einer City Card – abgesehen von ihrer generellen Wirkung hinsichtlich des Datenschutzes und ihrer symbolischen Bedeutung – für die Betroffenen keine realen Verbesserungen mit sich.

b) *Anwendung der Voraussetzungen auf den Berner Kontext*

Die erste Wirksamkeitsvoraussetzung ist weitgehend erfüllt, da – wie oben aufgezeigt¹²⁶ – nur wenige Behörden und Private Angaben zum Aufenthaltsstatus benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen resp. öffentliche oder private Dienstleistungen zu gewähren.

Zur Anerkennung einer City Card verpflichten kann die Stadt Bern aufgrund der kommunalen Kompetenz allerdings ausschliesslich sich selbst (vgl. dazu unten Kapitel 4.1). Eine allfällige Weisung des Gemeinderates, die City Card als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis anzuerkennen, könnte gegenüber kantonalen Behörden aus diesem Grund nicht direkt durchgesetzt werden.

Da eine Vielzahl der Ausschlüsse, mit denen in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers konfrontiert sind, im Handlungsbereich kantonalen Behörden geschehen,¹²⁷ führt die auf die Gemeinde beschränkte Kompetenz zu einer beachtlichen Einschränkung der Wirkungsmöglichkeiten einer City Card. So bspw. in den Bereichen Zugang zur Justiz und Bewegungsfreiheit: Obwohl die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus sowohl im Rahmen eines Justizverfahrens als auch bei einer Polizeikontrolle nur im Ausnahmefall zulässig ist und eine Identitätskontrolle mittels City Card zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben in aller Regel ausreichend wäre, kann die Einführung einer City Card weder die bestehenden Hürden hinsichtlich des Zugangs zur Justiz beseitigen noch die negativen Folgen von *racial* bzw. *ethnic profiling* im Rahmen von Polizeikontrollen verhindern. Grund dafür ist die Tatsache, dass sowohl die Gerichtsbehörden als auch die Polizei kantonal organisiert sind.¹²⁸

Wären diese Behörden städtisch organisiert, könnte die Einführung einer City Card bewirken, dass Sans-Papiers ihre Rechte im Rahmen eines Gerichtsverfahrens einfordern könnten, ohne dabei Daten über ihren Aufenthaltsstatus preisgeben zu müssen. Da sich die Polizei bei einer Personenkontrolle in aller Regel mit dem Vorzeigen einer City Card zufriedengeben müsste und *racial* bzw. *ethnic profiling* zur Durchsetzung des Migrationsrechts damit seine Wirkung verlöre (weil ohne objektiv begründeten Anfangsverdacht auf Begehung eines ausländerrechtlichen

¹²⁵ Vgl. dazu Kapitel 3.1.2.1.

¹²⁶ Vgl. dazu Kapitel 3.1.1.1.

¹²⁷ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 4.1.

¹²⁸ Soweit die öffentliche Sicherheit und Ordnung betroffen sind, erweist sich die Sache indes als relativ komplex: Die Verantwortung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit tragen Kanton und Gemeinden von Verfassung wegen gemeinsam. Für die sicherheits- und verkehrspolizeilichen Aufgaben sind gemäss Art. 10 i. V. m. Art. 8 PolG die Gemeinden zuständig. Vollzogen werden diese Aufgaben jedoch, zumindest soweit polizeilicher Zwang erforderlich ist, durch die Kantonspolizei. Entsprechend der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung obliegt es jedoch den Gemeinden, die Kantonspolizei im Bereich der Sicherheits- und Verkehrspolizei zu steuern. Diese Steuerung bzw. politische Einflussnahme erfolgt hauptsächlich über die sogenannten Ressourcenverträge (Art. 22 ff. PolG) zwischen Gemeinden und dem Kanton. Während die Gemeinden «die Schwerpunkte, Ziele und Rahmenbedingungen» bekanntgeben (Art. 27 Abs. 1 PolG), sind «die operativen und taktischen Belange» Sache der Kantonspolizei (Art. 27 Abs. 3 PolG). Die Frage, ob eine City Card als Identifikationsmittel zu akzeptieren ist, betrifft u.E. die Rahmenbedingungen der sicherheitspolizeilichen Aufgabenerfüllung und damit den Einflussbereich der Gemeinde.

Delikts keine Daten über den Aufenthaltsstatus mehr erhoben werden könnten¹²⁹), könnte indirekt zudem ein Beitrag zur Reduktion von diskriminierenden Personenkontrollen geleistet werden. Sans-Papiers könnten sich dadurch in der Öffentlichkeit freier bewegen und damit einhergehend am gesellschaftlichen Leben teilhaben, ohne eine Wegweisung befürchten zu müssen. Da sowohl die Gerichtsbehörden als auch die Polizei kantonal organisiert sind, fehlt der Stadt Bern jedoch die nötige Kompetenz, die besagten Behörden zu einer Anerkennung der City Card zu verpflichten.¹³⁰

Die Einführung einer City Card könnte daher höchstens indirekt zu einer Erleichterung des Zugangs zur Justiz sowie zu einer Beeinflussung der bestehenden Datenerhebungskultur bei der Kantonspolizei führen: Obwohl die Stadt Bern die kantonalen Behörden nicht zu einer Anerkennung der City Card verpflichten kann, ist nicht auszuschliessen, dass diese sich im Einzelfall mit dem Vorzeigen einer City Card zufriedengeben – dies insb. dann nicht, wenn sich die City Card in der Stadt Bern als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis erst einmal etabliert hat. Da die Behörden – wie oben festgestellt – nicht verpflichtet sind, eine bestimmte Vorgehensweise zu wählen, um die Identität einer Person festzustellen, wäre dies ohne weiteres möglich.¹³¹ Allerdings würden sich Sans-Papiers in dieser Konstellation nicht in voraussehbarer Weise darauf verlassen können, dass kantonale Behörden die City Card akzeptieren und folglich keine Daten zum Aufenthaltsstatus erhoben werden, weshalb diese faktische Akzeptanz die tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten in der Praxis kaum zu verbessern vermag. Damit eine Verbesserung möglich ist, bräuchte es eine gewisse Rechtssicherheit.

Auch Private können von der Stadt nicht angewiesen werden, die City Card als Identitätsdokument und Wohnsitznachweis anzuerkennen.¹³² Sobald sich die City Card im öffentlichen Bereich etabliert hat, könnte die Stadt Bern aber gewisse Anreize für Private schaffen, diese ebenfalls zu akzeptieren. Dies bspw. durch eine Subvention von Leistungen an Stadtbewohner*innen, die sich mit der City Card ausweisen,¹³³ oder durch eine Kooperation mit bestimmten Dienstleistungserbringenden.¹³⁴ **Gerade im Bereich der kulturellen Angebote ist zudem davon auszugehen, dass sich bestimmte private Betriebe von sich aus bereit erklären, die City Card zu akzeptieren, weil sie die Idee einer Stadt für alle unterstützen.**

Zu beurteilen bleibt schliesslich die Frage, inwiefern eine Selbstverpflichtung der Stadt, die City Card als Identitätsdokument oder Wohnsitznachweis zu akzeptieren, das Leben von Sans-Papiers erleichtern könnte. Dies ist grundsätzlich nur dort möglich, wo momentan Ausschlüsse bestehen (vgl. dazu die dritte Wirksamkeitsvoraussetzung). Da eine Vielzahl der Ausschlüsse, mit denen in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers konfrontiert sind, im Handlungsbereich kantonalen Behörden geschehen und der Zugang zu städtischen Dienstleistungen für Sans-Papiers

¹²⁹ Dies ist heute möglich, weil Daten über den Aufenthaltsstatus einfach auf dem für die Identitätsprüfung angeforderten amtlichen Ausweis abgelesen werden können. Kann die Person keinen entsprechenden Ausweis vorzeigen, weil sie keinen besitzt, wird der rechtswidrige Aufenthalt automatisch aufgedeckt.

¹³⁰ Dies im Unterschied zu anderen Schweizer Städten, welche über eine Stadtpolizei verfügen (vgl. bspw. Zürich) oder als Stadtkanton ausgestaltet sind (vgl. bspw. Basel-Stadt oder Genf).

¹³¹ Vgl. dazu oben Kapitel 3.1.1.1.d.

¹³² Private unterstehen gemäss Obligationenrecht der Vertragsfreiheit. Es ist ihnen daher grundsätzlich selber überlassen, zu entscheiden, welche Verpflichtungen sie innerhalb der Schranken des Gesetzes durch den Abschluss eines Vertrages eingehen möchten (vgl. Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR] vom 30.03.1911 [SR 220]). Die Vertragsfreiheit kann u.U. eingeschränkt werden, bspw. aus gesundheits- oder sozialpolitischen Gründen, auf diese Frage wird vorliegend jedoch nicht vertieft eingegangen.

¹³³ Vgl. dazu das Beispiel des Passantenheims Bern, welches von der Heilsarmee Schweiz geführt wird und wo für in Wohn-Not geratene Menschen bereits heute 50 von der Stadt Bern finanziell unterstützte Plätze zur Verfügung stehen (vgl. dazu <https://passantenheim-bern.heilsarmee.ch/> [zuletzt besucht am 24.06.2020]). Würde das Passantenheim die City Card akzeptieren, könnten von diesen Plätzen zukünftig auch Sans-Papiers profitieren.

¹³⁴ Derartige Kooperationen würden es Sans-Papiers u.U. erlauben, ein Handyabonnement abzuschliessen oder ein Konto zu eröffnen (heute wird dafür i.d.R. das Vorzeigen einer Aufenthaltsbewilligung verlangt, vgl. dazu bspw. <https://www.moneyland.ch/de/bankkonto-auslaender-schweiz> [zuletzt besucht am 24.06.2020]). Vgl. analog zur Situation in Hamburg und Berlin: HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 6.

heute bereits weitgehend möglich ist, verbleiben nur wenige Bereiche.¹³⁵ Die Einführung einer City Card in der Stadt Bern würde es Sans-Papiers bspw. ermöglichen, vergünstigt ein Hallenbad zu besuchen¹³⁶ oder vom Wohnsitz-Rabatt bei der Abfallentsorgung zu profitieren. Zudem könnte sie das Vertrauen im Umgang mit den städtischen Behörden stärken, dies auch dort, wo der Zugang heute bereits besteht, wie bspw. gegenüber den städtischen Schulbehörden.¹³⁷

Die Einführung einer City Card könnte zudem als Anlass genommen werden, den Zugang von Sans-Papiers zu städtischen Wohnungen zu ermöglichen. Die Akzeptanz einer City Card durch den Immobiliendienst der Stadt Bern – und ebenso durch private Vermieter*innen – würde jedoch nichts an der bestehenden Auskunftspflicht der Vermieter*innen gegenüber der für die Führung des Einwohnerregisters zuständigen Behörde ändern.¹³⁸

Ebenfalls städtisch organisiert sind abgesehen von der Schulbehörde und der Immobilienverwaltung auch das Steueramt und die AHV-Zweigstelle. Ob die Einführung einer City Card in der Stadt Bern allenfalls dazu beitragen könnte, dass Arbeitgebende von Sans-Papiers Quellensteuern einzahlen und Sozialversicherungsbeiträge im vereinfachten Abrechnungsverfahren abrechnen könnten, ist jedoch weitgehend unklar.¹³⁹ Um diese Frage beantworten zu können, müssten vertiefte Abklärungen vorgenommen und Gespräche mit den besagten Behörden geführt werden.¹⁴⁰

3.1.1.3 Zwischenfazit

a) *Verbesserungspotential einer City Card im Bereich der Datenerhebung*

Die Einführung einer Berner City Card könnte das tägliche Leben von Sans-Papiers durch die Gewährleistung eines Zugangs zu bestimmten städtischen und privaten Leistungen und Einrichtungen zumindest teilweise erleichtern. Dies gilt überall dort, wo der Ausschluss auf einem fehlenden Identitäts- oder Wohnsitznachweis beruht. Damit würde die City Card einen (wenn auch beschränkten) **Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung bestimmter sozialer und kultureller Rechte von Sans-Papiers** leisten.

Da durch die Einführung einer City Card eine Möglichkeit für Sans-Papiers geschaffen würde, sowohl ihre Identität als auch ihren Wohnsitz nachzuweisen, ohne dabei Daten über den Aufenthaltsstatus bekanntgeben zu müssen, würde zudem ein **Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf Datenschutz** geleistet.

Die City Card kann die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus allerdings nur dort verhindern, wo diese für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben oder die Leistungserbringung nicht notwendig sind. Zudem kann die Stadt Bern die Akzeptanz der City Card nur im eigenen Wirkungsbereich, d.h. für städtische Behörden, vorschreiben. Da

¹³⁵ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 4.1.

¹³⁶ Bei den Jahreskarten wird zwischen zwei Kategorien unterschieden: «Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bern» und «Auswärtige» (vgl. dazu <https://www.sportamt-bern.ch/sportanlage/hirschengraben/#/Preise> [zuletzt besucht am 24.06.2020]). Die City Card könnte den Wohnsitznachweis ersetzen und es Sans-Papiers damit ermöglichen, vom vergünstigten Jahresabonnement zu profitieren.

¹³⁷ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 2.2./2.2.3.

¹³⁸ Vgl. dazu unten Kapitel 3.1.2.1.c. Da das Vermieten von Wohnraum an Sans-Papiers den Tatbestand der Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts i. S. v. Art. 116 Abs. 1 lit. a AIG erfüllt, müssen Vermieter*innen von Sans-Papiers normalerweise mit einer Bestrafung rechnen. Dies jedoch nur, wenn sie über die Unrechtmässigkeit des Aufenthalts ihrer Mieter*innen Bescheid wissen (vgl. dazu ZÜND ANDREAS, in: Spescha Marc et al. [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], Asylgesetz [AsylG], Bürgerrechtsgesetz [BÜG] sowie Freizügigkeitsabkommen [FZA] mit weiteren Erlassen, 5. Aufl., Zürich 2019, Art. 116 AIG N 2 ff.). Akzeptierten Vermieter*innen die Berner City Card, verfügten sie über keine Informationen zum Aufenthaltsstatus der bei ihnen wohnhaften Person und könnten sich folglich auch nicht strafbar machen.

¹³⁹ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 2.2.8.

¹⁴⁰ Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Steuerverwaltung der Stadt Bern eng mit den städtischen Einwohnerdiensten, Migration und Fremdenpolizei (EMF) und der Steuerverwaltung des Kantons zusammenarbeitet, die etwa für die Steueranlagung zuständig ist (Art. 166 und Art. 174 Steuergesetz [StG] vom 21.05.2000 [BSG 661.11]; <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/steuerverwaltung> [zuletzt besucht am 26.06.2020]).

jedoch eine Vielzahl der Ausschlüsse, mit denen in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers konfrontiert sind, im Handlungsbereich kantonaler Behörden geschehen, ist das Verbesserungspotential einer City Card hinsichtlich ihrer Wirkung im Bereich der Datenerhebung insgesamt als beschränkt einzustufen. Die City Card könnte namentlich weder die bestehenden Hürden hinsichtlich des Zugangs zur Justiz beseitigen noch die negativen Folgen von *racial* bzw. *ethnic profiling* im Rahmen von Polizeikontrollen verhindern.

b) *Handlungsbedarf unabhängig der Einführung einer City Card*

Unabhängig von der Frage der Wirksamkeit einer City Card haben die bisherigen Ausführungen jedoch gezeigt, dass im Bereich des Rechts auf Datenschutz ein dringender Handlungsbedarf besteht: Damit Sans-Papiers ihre grund- und menschenrechtlichen Ansprüche wahren können, müsste bei allen Kontakten mit Behörden und Privaten, die eine Bearbeitung von Informationen über den Aufenthaltsstatus nicht erfordern, auf die Erhebung derartiger Daten konsequent verzichtet werden. Da sich dieser Grundsatz direkt aus der geltenden Rechtsordnung ergibt, müsste er unabhängig von integrationsfördernden Instrumenten bereits heute so umgesetzt werden. Daten über den Aufenthaltsstatus werden in der Praxis jedoch häufig auch dann erhoben, wenn diese zur Aufgabenerfüllung gar nicht notwendig sind. Jede derartige Datenerhebung stellt eine Verletzung des Rechts auf Datenschutz sowie potentiell weiterer Grund- und Menschenrechte dar. Um solche Rechtsverletzungen in Zukunft zu vermeiden, wäre es dringend notwendig, an die zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu appellieren und diese an ihre grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erinnern.

3.1.2 Bekanntgabe von Daten über den Aufenthaltsstatus

Der Zugang von Sans-Papiers zu Grund- und Menschenrechten könnte – abgesehen von einem Verzicht auf die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus – auch erleichtert werden, wenn die zuständigen Behörden (sowie relevante Private) in all jenen Fällen, in denen sie keiner strikten Auskunfts-, Melde- oder Anzeigepflicht unterliegen, darauf verzichten würden, erhobene Daten an die Migrations- oder Strafbehörden weiterzuleiten. Selbst wenn die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus ausnahmsweise zulässig ist, kann daraus nämlich nicht automatisch abgeleitet werden, dass die betreffende Stelle diese an Dritte weiterleiten darf oder dazu gar verpflichtet ist. Dies gilt umso mehr für Daten, von denen (ungewollt) Kenntnis genommen wurde, obwohl deren Erhebung grundsätzlich nicht erlaubt gewesen wäre. Im Folgenden gilt es daher zu erörtern, unter welchen Voraussetzungen eine Datenbekanntgabe durch staatliche Behörden oder Private zulässig ist resp. wann sie zu einer solchen verpflichtet sind (3.1.2.1). Da KIENER/BREITENBÜCHER diese Frage im Rahmen ihres Gutachtens zuhanden der Stadt Zürich – zumindest in Bezug auf staatliche Behörden – bereits ausführlich behandelt haben und wir deren Schlussfolgerungen weitgehend teilen, wird sich dieses erste Unterkapitel v. a. darauf konzentrieren, ihre wichtigsten Erkenntnisse hervorzuheben, diese wo nötig zu ergänzen und schliesslich in den Berner Kontext einzuordnen.¹⁴¹ Das zweite Unterkapitel widmet sich sodann der Frage nach der möglichen Wirksamkeit einer City Card in diesem Bereich (3.1.2.2). Konkret soll besprochen werden, ob die Einführung einer City Card das Potential hat, die Auslösung bestehender Auskunfts-, Melde- oder Anzeigepflichten zu vermeiden. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einem kurzen Zwischenfazit, welches zusammenfassend festhält, wo die Einführung einer City Card im Bereich der Datenbekanntgabe zu Verbesserungen für Sans-Papiers führen könnte, wo sie diesbezüglich an ihre Grenzen stösst und wo unabhängig von der Einführung einer City Card Handlungsbedarf besteht (3.1.2.3).

¹⁴¹ Vgl. für detailliertere Ausführungen zu den Melde- und Anzeigepflichten KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 69 ff.

3.1.2.1 Grundsätze der Datenbekanntgabe

a) *Ausländerrechtliche Meldepflichten*

Art. 97 AIG regelt die Amtshilfe und die Datenbekanntgabe im Bereich des Ausländerrechtes, wobei für die vorliegende Studie insb. die in Abs. 2 statuierte allgemeine Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen sowie die in Abs. 3 geregelten spezifischen Meldepflichten von Interesse sind.

i. *Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen i. S. v. Art. 97 Abs. 2 AIG*

Gemäss Art. 97 Abs. 2 AIG sind die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden verpflichtet, den Migrationsbehörden auf Verlangen die für den Vollzug des AIG notwendigen Daten und Informationen bekannt zu geben. Da ein systematischer Datenaustausch ohne spezifische gesetzliche Grundlage unter Berücksichtigung des Rechtes auf Datenschutz unzulässig ist, **muss dafür in jedem Einzelfall eine *begründete Anfrage vorliegen*.**¹⁴² Entsprechend hat die Migrationsbehörde ihr Interesse an den Daten in jedem Fall zu erläutern und die angefragte Behörde muss ihrerseits prüfen, ob die Informationen für den Vollzug des AIG tatsächlich notwendig sind.¹⁴³ Unter Berücksichtigung des verfassungsmässigen Prinzips der Verhältnismässigkeit hat die zur Auskunft angerufene Behörde abgesehen von der Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit auch eine umfassende Abwägung sämtlicher betroffener Interessen vorzunehmen.¹⁴⁴ Dazu gehört mitunter auch das verfassungsrechtlich geschützte Interesse von Sans-Papiers auf diskriminierungsfreien Zugang zu Grund- und Menschenrechten (Zugang zur Justiz, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit, Recht auf Bewegungsfreiheit, etc.). Sind die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit erfüllt, ist eine Bekanntgabe der Daten zulässig, sofern es der Migrationsbehörde nicht zumutbar ist, diese direkt bei der betroffenen Person einzuholen und die angefragte Behörde keiner spezialgesetzlichen Gemeinhaltungspflicht¹⁴⁵ untersteht.¹⁴⁶ In allen übrigen Fällen darf der Aufforderung zur Datenbekanntgabe der Migrationsbehörde aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht nachgekommen werden.

ii. *Meldepflichten i. S. v. Art. 97 Abs. 3 AIG*

a. *Inhalt der Meldepflichten*

Zusätzlich zu der soeben besprochenen Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen **statuiert Art. 97 Abs. 3 AIG spezifische Meldepflichten, wonach gewisse für den Vollzug des Ausländerrechts besonders wichtige Daten den Migrationsbehörden *unaufgefordert gemeldet werden müssen*.**¹⁴⁷ Es handelt sich dabei namentlich um Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtliche Urteile, Zivilstandsänderungen, Verweigerungen der Eheschliessung, den Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen, Disziplinar massnahmen von Schul-

¹⁴² Dies wurde bereits in der Botschaft entsprechend festgehalten: Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 08.03.2002, BBl 2002 3709, 3823 (zit. Botschaft AuG).

¹⁴³ Vgl. anstatt vieler SPESCHA MARC, in: Spescha Marc et al. (Hrsg.), Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl., Zürich 2019, Art. 97 AIG N 2.

¹⁴⁴ DAVET SUZANNE, Meldepflichten von Behörden bei illegalem Aufenthalt, BJM 2010, S. 63.

¹⁴⁵ Spezialgesetzlichen Gemeinhaltungspflichten unterstehen bspw. die kantonalen Opferberatungsstellen (Art. 11 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten [OHG] vom 23.03.2007 [SR 312.5]) und die Ombudsstelle der Stadt Bern (Art. 3 Abs. 2 des Reglements über die Ombudsstelle, die Whistleblowing-Meldestelle und die Datenschutz-Aufsichtsstelle der Stadt Bern [OSR] vom 30.11.2017 [SSSB 152.07]).

¹⁴⁶ Vgl. dazu ausführlich und mit etlichen Hinweisen KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 71 f.

¹⁴⁷ Vgl. SPESCHA (Fn. 143), Art. 97 AIG N 4.

behörden und Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie um Entscheide, die auf einen besonderen Integrationsbedarf i. S. v. Art. 58a AIG hindeuten (Art. 97 Abs. 3 lit. a–e AIG). Diese Meldepflichten werden in Art. 82 ff. VZAE konkretisiert.¹⁴⁸

Gemäss Art. 82 Abs. 1 VZAE melden die «Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden [...] der kantonalen Migrationsbehörde¹⁴⁹ unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen, von denen Ausländerinnen und Ausländer betroffen sind, sowie entsprechende zivil- und strafrechtliche Urteile». Abs. 2 derselben Bestimmung hält fest, dass eine Meldung zudem zu erfolgen hat, «wenn sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält». Obwohl Art. 82 VZAE die ausländerrechtlichen Meldepflichten der Polizei, Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden konkretisieren sollte, lässt der Wortlaut der Bestimmung offen, welche konkreten Informationen im Einzelfall gemeldet werden müssen. Der konkrete Umfang sowie die Grenzen der Datenbekanntgabe sind daher unter Beizug der einschlägigen Materialien sowie unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts (insb. AIG, BV, EMRK und UN-Pakt II) zu ermitteln:

Der Botschaft zu Art. 97 Abs. 3 AIG ist zu entnehmen, dass **«geringfügige Bussen und einzelne Übertretungen sowie andere Vorkommnisse, die die Aufenthaltsregelung nicht beeinflussen», von der Meldepflicht ausgenommen sind.¹⁵⁰ Zu melden sind mit anderen Worten ausschliesslich jene «Daten, die für die Aufenthaltsregelung [eine] zentrale Bedeutung haben».**¹⁵¹ In allen übrigen Fällen ist von einer Meldung abzugehen. Zudem wird betont, dass spezialgesetzliche Geheimhaltungspflichten der Meldepflicht vorgehen.¹⁵²

Wird der Wortlaut der Ausführungsbestimmung in Art. 82 VZAE in einem nächsten Schritt etwas genauer betrachtet, fällt rasch auf, dass dieser bedeutend weitergeht als jener der Delegationsnorm in Art. 97 Abs. 3 AIG. Während letztere eine Meldung von Daten ausschliesslich bei der Eröffnung von Strafuntersuchungen und bei zivil- und strafrechtlichen Urteilen vorsieht, werden in Art. 82 VZAE weitere Verfügungen und Entscheide sowie andere in den entsprechenden Verfahren bekannt gewordene Tatsachen, wie namentlich der rechtswidrige Aufenthalt, genannt, welche von Art. 97 Abs. 3 AIG nicht erfasst sind.¹⁵³ Da die Bekanntgabe von Daten über den Aufenthaltsstatus per se mit einer Einschränkung des Rechts auf Datenschutz der betroffenen Person einhergeht und schwerwiegende Grundrechtseingriffe¹⁵⁴ stets einer Regelung im Gesetz bedürfen, müssten jedoch zumindest die Grundzüge (Inhalt, Zweck und Ausmass) einer derartigen Meldepflicht in einem Gesetz im formellen Sinne umschrieben sein, damit eine genügende gesetzliche Grundlage i. S. v. Art. 36 BV vorliegt.¹⁵⁵ Unabhängig davon ist Art. 82 VZAE im Lichte von Art. 97 Abs. 3 AIG eng auszulegen. **Aus Art. 82 VZAE können keine eigenständigen Meldepflichten abgeleitet werden, die über die abschliessende Aufzählung im AIG hinausgehen und daher keinerlei Grundlage in der Gesetzesbestimmung finden.** Als diesbezüglich besonders problematisch erweist sich die in der Praxis teilweise vertretene Auslegung, dass die in Art. 82 Abs. 2 VZAE statuierte Meldepflicht bereits ausgelöst werde, wenn eine

¹⁴⁸ Bisher noch nicht konkretisiert hat der Bundesrat die Meldepflicht i. S. v. Art. 97 Abs. 3 lit. e AIG (Entscheide, die auf einen besonderen Integrationsbedarf hinweisen). Diese Bestimmung ist daher bis anhin noch nicht rechtswirksam (vgl. SPESCHA [Fn. 143], Art. 97 AIG N 5).

¹⁴⁹ Im Unterscheid zu den meisten anderen Kantonen verfügt der Kanton Bern über vier Migrationsbehörden: je eine für die Städte Bern, Biel und Thun sowie eine weitere für das restliche Kantonsgebiet. Betrifft die Meldepflicht Personen im kommunalen Raum der Stadt Bern, hat die Meldung an die städtischen Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) zu erfolgen.

¹⁵⁰ Botschaft AuG, BBl 2002 3709, 3823.

¹⁵¹ MUND CLAUDIA, in: Caroni Martina/Gächter Thomas/Thurnherr Daniela (Hrsg.), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SHK – Stämpflis Handkommentar, Bern 2010, Art. 97 N 13.

¹⁵² Botschaft AuG, BBl 2002 3709, 3823; MUND (Fn. 151), Art. 97 N 12.

¹⁵³ Vgl. dazu KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 77.

¹⁵⁴ Unter Berücksichtigung der möglichen Konsequenzen der Datenerhebung für die betroffene papierlose Person und deren Anwesenheit in der Schweiz sowie mit Blick auf die zahlreichen (mittelbaren) Ausschlüsse aufgrund der Datenerhebung und -bekanntgabe ist vorliegend von einem schweren Eingriff auszugehen, zumal die Datenbekanntgabe ohnehin die heikelste Phase der Datenbearbeitung darstellt (MUND [Fn. 151], Art. 97 N 3).

¹⁵⁵ Vgl. anstatt vieler TSCHANNEN (Fn. 5), § 27 Rz. 27 ff; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 56 ff.

der genannten Behörden im Rahmen eines beliebigen Verfahrens – unabhängig davon ob dieses einen direkten Bezug zum Ausländerrecht hat – Kenntnis vom unregelmässigen Aufenthaltsstatus einer beteiligten Person erhält. Eine derart weitgehende Meldepflicht, welche ausschliesslich auf Verordnungsebene eingeführt wird, ist mit den Vorgaben der übergeordneten Gesetzesbestimmung nicht vereinbar.¹⁵⁶ Unter zusätzlicher Berücksichtigung des Rechts auf Datenschutz – gemäss welchem die Datenbekanntgabe stets mit dem ursprünglichen Beschaffungswert vereinbar sein muss (Zweckbindungsprinzip) – sollte die Bestimmung daher höchstens dann zur Anwendung kommen, wenn die Erhebung der entsprechenden Daten durch die betreffende Behörde zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zulässig war.¹⁵⁷ **Erfährt die Behörde ungewollt oder zufällig vom unrechtmässigen Aufenthalt einer Person, beispielsweise weil diese zur Identifikation einen amtlichen Ausweis vorzeigt, obwohl sie zur entsprechenden Datenerhebung nicht befugt war, darf sie die Information aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht an die Migrationsbehörden weiterleiten.**

Der Grundsatz, wonach ausschliesslich jene Daten weitergeleitet werden dürfen, welche für den Vollzug des AIG unentbehrlich sind, ergibt sich sodann auch aus dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip.¹⁵⁸ Gemäss diesem hat die meldepflichtige Behörde zudem in jedem Einzelfall eine umfassende Würdigung sämtlicher betroffener Interessen vorzunehmen, «anhand derer abgewogen wird, ob die Meldung der Personendaten an die Migrationsbehörden mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die betroffene papierlose Person und deren Anwesenheit in der Schweiz gerechtfertigt ist»¹⁵⁹. **Dabei ist zu beachten, dass die Befolgung der in Art. 82 VZAE statuierten Meldepflichten unter Umständen mit der tatsächlichen Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte konfliktieren kann** (Zugang zur Justiz, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit, Recht auf Bewegungsfreiheit, etc.).¹⁶⁰

Die verfassungs- und völkerrechtlich verbrieften Schutzgehalte beziehen sich regelmässig auf sehr gewichtige private und öffentliche Interessen, die oft höher zu gewichten sind als das öffentliche Interesse an einer konsequenten Durchsetzung des Ausländerrechts.¹⁶¹ Konkret heisst dies bspw., dass die Schulbehörden von einer Meldung von Grundschulkindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus absehen müssen, da eine solche dem Recht auf Bildung entgegenstehen würde.¹⁶² Analog dazu müssten die verfahrensleitenden Behörden unseres Erachtens zumindest dann auf eine Meldung von Sans-Papiers verzichten, wenn damit die Umsetzung menschenrechtlich garantierter Rechte (wie der Anspruch auf Zugang zur Justiz) erleichtert werden kann.¹⁶³ Während die Schlussfolgerung in Bezug auf die Schulbehörden allgemein anerkannt ist, wird ihr bezüglich Justiz- und anderen Verwaltungsbehörden in der Schweiz bisher zu wenig Rechnung getragen. Dies erstaunt bezüglich des Rechts auf Zugang zur Justiz u.a. auch deshalb, weil eine entsprechende Meldepflicht, abgesehen davon, dass sie das individuelle Recht der Betroffenen beschneidet, auch dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des Rechts und insbesondere an einer konsequenten Strafverfolgung entgegensteht.¹⁶⁴ Die Befolgung der u. E. mit dem übergeordneten Recht kaum vereinbaren Meldepflicht führt in der Praxis nämlich dazu, dass Sans-Papiers aus Angst vor einer Meldung

¹⁵⁶ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 79.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Vgl. dazu bereits die allgemeinen Ausführungen zum Verhältnismässigkeitsprinzip in Kapitel 2.2.1.

¹⁵⁹ CARONI ET AL. (Fn. 50), S. 526; DAVET (Fn. 144), S. 64; PETRY (Fn. 50), S. 212. Vgl. auch KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 85, sowie für eine Übersicht der in diesem Zusammenhang betroffenen privaten und öffentlichen Interessen, Rz. 95 ff.; sowie allgemein zur Abwägungspflicht hinsichtlich der Datenbekanntgabe MUND (Fn. 151), Art. 97 N 14.

¹⁶⁰ CARONI ET AL. (Fn. 50), S. 526.

¹⁶¹ DAVET (Fn. 144), S. 65 f. Sind Eingriffe in Grund- und Menschenrechte angesichts der Interessenabwägung ungerechtfertigt, geniessen Menschenrechtsgarantien Vorrang gegenüber entgegenstehenden nationalen Regelungen (vgl. zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht etwa KÄLIN WALTER ET AL., Völkerrecht, Eine Einführung, 4. Aufl., Bern/Fribourg/Luzern 2016, S. 117 ff.

¹⁶² Vgl. anstatt vieler CARONI ET AL. (Fn. 50), S. 526; vgl. dazu auch Art. 82e Abs. 2 VZAE.

¹⁶³ Vgl. dazu auch PETRY (Fn. 50), S. 212.

¹⁶⁴ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 4; GRIFFEL (Fn. 21), Rz. 7.

auf Rechtsschutz und namentlich Strafanzeigen verzichten, wenn sie Opfer einer Straftat werden oder eine solche miterleben.

Art. 82a–f VZAE konkretisieren die spezifischen Meldepflichten der Zivilstands- und Sozialhilfebehörden, der Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung, der für die Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen zuständige Organe, der Schulbehörden und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.¹⁶⁵ Diese sind grundsätzlich dazu verpflichtet den Migrationsbehörden die in den entsprechenden Bestimmungen genannten Daten, namentlich Zivilstandsänderungen (inkl. Verweigerungen der Eheschliessung und Ungültigkeitserklärungen sowie Tatsachen die auf eine rechtsmissbräuchliche Eheschliessung zur Umgehung des Ausländerrechts hinweisen), den Bezug von Sozialhilfe¹⁶⁶, Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen¹⁶⁷, Disziplinar massnahmen von Schulbehörden sowie Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu melden, wenn davon ausländische Personen betroffenen sind. Bei der Anwendung haben sie sich jedoch – wie die Polizei-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden – an die oben erwähnten völker- und verfassungsrechtlichen Schranken zu halten. **In Bezug auf Sans-Papiers ist zudem die in Art. 82e Abs. 2 VZAE statuierte Ausnahmeregelung zu beachten, welche festhält, dass die den Schulbehörden auferlegte Meldepflicht nicht zur Anwendung kommt, «wenn sich die betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler nicht rechtmässig in der Schweiz aufhält».** Hervorzuheben ist schliesslich, dass die in Art. 82a–f VZAE genannten Behörden ausschliesslich bezüglich der in den entsprechenden Bestimmungen genannten Daten einer spezifischen Meldepflicht unterstehen. Da keine dieser Bestimmungen eine Pflicht zur Meldung des rechtswidrigen Aufenthaltes enthält, unterstehen die Behörden diesbezüglich lediglich der Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen i. S. v. Art. 97 Abs. 2 AIG. Folglich ist der im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung entdeckte Umstand, dass sich eine Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält, lediglich dann bekannt zu geben, wenn im Einzelfall eine begründete Anfrage der zuständigen Migrationsbehörde vorliegt und eine umfassende Interessensabwägung zum Ergebnis führt, dass die Datenbekanntgabe geeignet, erforderlich und zumutbar ist.¹⁶⁸ Das Risiko einer Aufdeckung des rechtswidrigen Aufenthalts besteht jedoch auch dann, wenn die besagten Behörden lediglich die in Art. 82a–f VZAE genannten Daten weiterleiten, da die Migrationsbehörden in der Folge feststellen werden, dass die von der Meldung betroffenen ausländischen Personen nicht im Einwohnerregister eingetragen sind.

Weder einer Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen noch einer Meldepflicht unterstehen die für die Auszahlung der Nothilfe zuständigen Behörden. Diese haben unter anderem das Grundrecht auf Nothilfe (Art. 12 BV) zu berücksichtigen, welches gemäss GÄCHTER/EGLI bereits tangiert ist, «wenn eine Nothilfe ausrichtende Behörde in einem konkreten Fall Daten über einen Gesuchsteller (und sei es 'nur' die Anschrift!) an die Polizei- oder Ausländerbehörden weiterleitet, damit diese eine [...] Wegweisung [anordnen oder] vollstrecken können»¹⁶⁹. Da der Schutzbereich und der Kerngehalt beim Recht auf Nothilfe zusammenfallen und Eingriffe in den Schutzbereich deshalb stets eine Verletzung des Grundrechts auf Nothilfe darstellen, gilt die sich daraus ergebende Pflicht zur Verschwiegenheit absolut.¹⁷⁰ Mit anderen Worten entfällt hier eine Interessenabwägung und der Schutz der Betroffenen genießt stets Vorrang.

¹⁶⁵ Vgl. für eine übersichtliche Darstellung SPESCHA (Fn. 143), Art. 97 AIG N 4 f.

¹⁶⁶ Sans-Papiers haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe, weil sie keinen Unterstützungswohnsitz i. S. v. Art. 20 i. V. m. Art. 4 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24.06.1977 (SR 851.1) begründen können, da dafür gemäss Art. 4 Abs. 2 ZUG die Ausstellung einer Anwesenheitsbewilligung nötig ist (vgl. CARONI ET AL. [Fn. 50], S. 522).

¹⁶⁷ Der Bezug von Sozialversicherungsleistungen in der Schweiz ist heute erst möglich, wenn die betreffende Person über eine ausländerrechtliche Bewilligung verfügt (vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Ruedi Lustenberger, 10.3615).

¹⁶⁸ Vgl. dazu KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 87 ff.

¹⁶⁹ GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 96.

¹⁷⁰ Ibid., Rz. 99; vgl. zum Zusammenfallen des Schutzbereiches und des Kerngehaltes BGE 142 I 1 E. 7.2.4.

b. Aus den Meldepflichten abgeleitete Pflicht zur Datenerhebung?

Unter Rückblick auf das vorhergehende Kapitel zur Datenerhebung stellt sich die Frage, ob aus den eben besprochenen ausländerrechtlichen Meldepflichten allenfalls vorgelagerte Datenerhebungspflichten abzuleiten sind. Dies ist aus mehreren Gründen zu verneinen¹⁷¹: Eine derartige Pflicht lässt sich weder dem Wortlaut von Art. 97 Abs. 3 AIG noch jenem von Art. 82 ff. VZAE entnehmen. Dieser deutet vielmehr darauf hin, dass sich die Meldepflichten ausschliesslich auf jene Daten erstrecken, die den jeweiligen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bereits zur Kenntnis gelangt sind. Da die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus stets einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedarf, kann eine derartige Pflicht auch nicht implizit aus den in der Verordnung enthaltenen Ausführungsbestimmungen abgeleitet werden. Eine derart weite Auslegung der ausländerrechtlichen Meldepflichten, welche eine Erhebung der Daten mitumfasste, wäre weder mit der übergeordneten Gesetzesbestimmung in Art. 97 Abs. 3 AIG noch mit dem Erfordernis einer hinreichend klaren und bestimmten gesetzlichen Grundlage vereinbar (Art. 36 Abs. 1 BV; Art. 5 Abs. 1 KDSG).¹⁷²

Zudem muss die ausländerrechtliche Datenerhebung – wie in Kapitel 3.1.1 bereits ausführlich besprochen – stets dem Prinzip der Verhältnismässigkeit standhalten: Unter Berücksichtigung desselben ist eine Einschränkung des Rechts auf Datenschutz nur dann zulässig, wenn sie im Einzelfall im öffentlichen Interesse liegt und die Anforderungen an die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit erfüllt. Wobei sich das öffentliche Interesse mit Blick auf die gesetzlich umschriebenen Aufgaben der jeweiligen Behörde bestimmt. Zur Datenerhebung berechtigt ist die jeweilige Behörde mit anderen Worten ausschliesslich dann, wenn diese zur Erfüllung *ihrer eigenen* gesetzlichen Aufgaben notwendig ist.¹⁷³ Eine dem widersprechende Auslegung der ausländerrechtlichen Meldepflichten, welche die Erhebung ausländerrechtlicher Daten bei jeder beliebigen Art von Behördenkontakt – unabhängig davon, ob diese zur eigenen Aufgabenerfüllung notwendig sind – zuliesse und letztendlich dazu führte, dass praktisch sämtliche öffentlichen Behörden zu Hilfspersonen der Migrationsbehörden würden, wäre vollkommen unverhältnismässig. Aus den ausländerrechtlichen Meldepflichten kann folglich keine Pflicht zur Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus einer Person abgeleitet werden. Vielmehr beziehen sich diese ausschliesslich auf jene Daten, die den jeweiligen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bereits zur Kenntnis gelangt sind.¹⁷⁴

b) *Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit*

Weitere Meldepflichten an die zuständigen Asyl- und Ausländerbehörden bestehen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und finden sich in Art. 11 f. BGSA¹⁷⁵.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA sind die Behörden in Sachen Arbeitsinspektion, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Beschäftigung, Sozialhilfe, Polizei, Flüchtlingswesen, Ausländerpolizei, Einwohnerkontrolle, Zivilstand und Steuerwesen, das Grenzwachtkorps sowie die Behörden der Kantone und des Bundes und die privaten Organisationen, die für den Vollzug der Sozialversicherungsgesetzgebung zuständig sind, zu einer Meldung an das kantonale Kontrollorgan, d.h. an das bernische Amt für Wirtschaft, verpflichtet, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit entdecken. Ergeben sich in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für Widerhandlungen gegen das Ausländerrecht, sind diese Behörden zudem gehalten, die Ergebnisse der Kontrollen den zuständigen Asyl- und Ausländerbehörden mitzuteilen (Art. 12 Abs. 2 lit. b sowie Art. 12 Abs. 3 i. V. m. Art. 11 und Art. 12 Abs. 4 lit. e BGSA). Die Sozialversicherungsvollzugsorgane unterstehen allerdings nur

¹⁷¹ Diesbezüglich anderer Ansicht KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 34, Rz. 45, Rz. 70 ff.

¹⁷² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 9), § 9 Rz. 53 ff.

¹⁷³ Vgl. dazu ausführlich oben Kapitel 3.1.1.1.

¹⁷⁴ Vgl. analog zur deutschen Rechtslage HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 34 ff.

¹⁷⁵ Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) vom 17.06.2005 (SR 822.41).

dann einer Meldepflicht, wenn zusätzlich sozialversicherungsrechtliche Abgaben nicht geleistet wurden (Art. 12 Abs. 2 lit. a BGSA).¹⁷⁶

c) *Datenbekanntgabe durch Private*

Private dürfen besonders schützenswerte Personendaten gemäss Art. 12 Abs. 2 lit. c DSGVO nur bekanntgeben, wenn dafür ein Rechtfertigungsgrund vorliegt. Ein solcher kann gemäss Art. 13 Abs. 1 DSGVO durch Einwilligung der betroffenen Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch das Gesetz gegeben sein.

Für die vorliegende Studie interessant sind insb. die im Registerharmonisierungsgesetz (RHG)¹⁷⁷ geregelten **Auskunftspflichten der Vermieter*innen und Liegenschaftsverwaltungen**: Art. 12 Abs. 1 lit. b RHG verpflichtet die Kantone, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, damit diese der für die Führung des Einwohnerregisters zuständigen Behörde – namentlich den Einwohnerdiensten¹⁷⁸ – auf Anfrage Auskunft über einziehende, ausziehende und wohnhafte Mieter*innen geben, sofern diese ihrer Meldepflicht i. S. v. Art. 11 RHG nicht nachgekommen sind.¹⁷⁹

Zwar sind die Vermieter*innen lediglich dazu verpflichtet, auf Nachfrage bekannt zu geben, wer an besagter Adresse wohnhaft ist. Handelt es sich dabei um Personen, die nicht im Einwohnerregister verzeichnet sind, droht dabei jedoch die Aufdeckung des rechtswidrigen Aufenthaltes – dies unabhängig davon, ob die Vermieter*innen selber über den Aufenthaltsstatus der betroffenen Person Bescheid wissen oder nicht.

d) *Strafrechtliche Anzeigepflichten*

Da der **rechtswidrige Aufenthalt in der Schweiz gemäss Art. 115 Abs. 1 lit. b AIG strafbar** ist,¹⁸⁰ wird er – abgesehen von den oben erwähnten Auskunfts- und Meldepflichten – auch von den strafrechtlichen Anzeigepflichten erfasst. **Die Strafverfolgungsbehörden und die Strafgerichte sind gemäss Art. 97 Abs. 3 AIG i. V. m. Art. 82 VZAE verpflichtet, der zuständigen Migrationsbehörde die Anhebung einer Strafuntersuchung oder den Erlass eines strafrechtlichen Urteils zu melden.** Die strafrechtliche Anzeigepflicht bewirkt mit anderen Worten eine vorgelagerte Datenbekanntgabe an die zuständige Strafbehörde, die in einem zweiten Schritt zu einer Meldung an die zuständige Migrationsbehörde führt. Um im Einzelfall feststellen zu können, ob eine Person den Tatbestand des rechtswidrigen Aufenthaltes erfüllt, muss zudem bereits im Rahmen der Sachverhaltsabklärung eine Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden stattfinden. Hätte die City Card das Potential, die Auslösung der bestehenden strafrechtlichen Anzeigepflichten zu vermeiden, könnte dadurch nicht nur die Verurteilung wegen rechtswidrigen Aufenthalts der betroffenen Person verhindert werden, sondern auch die damit einhergehende Meldung an die Migrationsbehörden.

¹⁷⁶ Sans-Papiers, deren Arbeitgebende die Sozialversicherungsbeiträge abrechnen, haben keine Meldung der Sozialversicherungsvollzugsorgane gestützt auf Art. 12 Abs. 2 BGSA zu befürchten, da in ihrem Fall lediglich eine der beiden kumulativen Voraussetzungen gegeben ist.

¹⁷⁷ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG) vom 23.06.2006 (SR 431.02).

¹⁷⁸ Die Einwohnerdienste sind wie die Fremdenpolizei Teil der Abteilung Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) des städtischen Polizeiinspektorats.

¹⁷⁹ Im Kanton Bern ist die Auskunftspflicht der Vermieter*innen in Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA) vom 12.09.1985 (BSG 122.11) geregelt. Der Geltungsbereich dieses Gesetzes dürfte sich angesichts des Wortlauts jedoch lediglich auf Schweizer*innen erstrecken. Unklar ist der Geltungsbereich von Art. 16 AIG, welcher eine Meldepflicht für Personen vorsieht, die Ausländer*innen beherbergen.

¹⁸⁰ Vgl. zu den Ausnahmen der Strafbarkeit ALBRECHT PETER, Illegaler Aufenthalt: Das Leben als «Dauerdelikt»? , in: Asyl 4/14, S. 3 ff.

i. Anzeigepflicht der Strafbehörden i. S. v. Art. 302 Abs. 1 StPO

Art. 302 Abs. 1 StPO hält fest, dass die Strafbehörden verpflichtet sind, «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». Als Strafbehörden gelten sowohl die Strafverfolgungsbehörden, namentlich die Polizei und Staatsanwaltschaft, als auch die Strafgerichte.¹⁸¹ Zu ersteren zählt in der Gemeinde Bern auch die städtische Fremdenpolizei, welche innerhalb des Gemeindegebiets gewisse gerichtspolizeiliche Funktionen übernimmt. Der Umfang der Anzeigepflicht erstreckt sich explizit auf alle Straftaten; erfasst sind demnach sowohl Verbrechen und Vergehen als auch Übertretungen.¹⁸² Der Tatbestand des rechtswidrigen Aufenthalts ist als Vergehen¹⁸³ ausgestaltet und damit von der Anzeigepflicht klar mitumfasst. Während bei den Strafverfolgungsbehörden aufgrund des strafrechtlichen Verfolgungszwangs bereits ein Anfangsverdacht ausreicht, um die Anzeigepflicht auszulösen,¹⁸⁴ ist die Schwelle bei den Strafgerichten gemäss herrschender Lehre erst bei einem qualifizierten Tatverdacht erreicht.¹⁸⁵ Von der Anzeigepflicht umfasst sind gemäss Wortlaut der Bestimmung zudem ausschliesslich jene Straftaten, welche die betreffenden Strafbehörden im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind.¹⁸⁶ Irrelevant ist dabei, ob die betroffene Person wegen eines strafrechtlich relevanten Verdachts Anlass zu einer Personenkontrolle gab, bei der Polizei eine Anzeige erstattet oder in einem Verfahren als Zeugin oder Opfer aussagt. Delikte, welche die Behördenmitglieder im Privaten wahrnehmen, unterliegen der Anzeigepflicht hingegen nicht.¹⁸⁷ Von der Anzeigepflicht befreit sind zudem Personen, welche zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind (Art. 302 Abs. 3 StPO). Im Ergebnis sind die Strafbehörden demnach grundsätzlich dazu verpflichtet, bei einem hinreichenden Verdacht auf Vorliegen eines rechtswidrigen Aufenthalts eine Strafverfolgung einzuleiten oder eine Anzeige zu erstatten, sofern sie davon im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit Kenntnis genommen haben und weder zur Aussage- noch zur Zeugnisverweigerung berechtigt sind.

Wie bei den ausländerrechtlichen Meldepflichten ist auch hinsichtlich der Anzeigepflicht i. S. v. Art. 302 Abs. 1 StPO festzuhalten, dass daraus keine vorgelagerte Pflicht zur Datenerhebung abgeleitet werden kann. Vielmehr bezieht sich diese gemäss Wortlaut der Bestimmung ausschliesslich auf jene Daten, welche den anzeigepflichtigen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung oder durch eine Meldung bereits zur Kenntnis gelangt sind.¹⁸⁸

ii. Opportunitätsprinzip und Interessenabwägung

Da das Strafverfahren gemäss dem Opportunitätsprinzip im Ermessen der zuständigen Behörden liegt,¹⁸⁹ ist zudem davon auszugehen, dass im Einzelfall eine **umfassende Güterabwägung notwendig** ist, im Rahmen welcher sowohl die Gründe für (strafprozessualer Verfolgungszwang) als auch jene gegen eine Strafverfolgung (Opportunitätsprinzip) entsprechend Berücksichtigung finden.¹⁹⁰ Nur weil eine mit der Strafverfolgung betraute Person

¹⁸¹ Art. 12 f. StPO; HAGENSTEIN NADINE, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung (StPO/JStPO), Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2014, Art. 302 StPO N 12.

¹⁸² HAGENSTEIN (Fn. 181), Art. 302 N 20.

¹⁸³ Art. 115 Abs. 1 lit. b AIG i. V. m. Art. 10 Abs. 3 StGB.

¹⁸⁴ Die Strafverfolgungsbehörden unterliegen dem Verfolgungszwang i. S. v. Art. 7 Abs. 1 StPO und sind daher bei Vorliegen eines Anfangsverdachts verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen. Deshalb wurde die Schwelle auch bei der Anzeigepflicht entsprechend tief angesetzt (HAGENSTEIN [Fn. 181], Art. 302 StPO N 27).

¹⁸⁵ Vgl. dazu ausführlich KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 106 ff.

¹⁸⁶ Vgl. dazu auch HAGENSTEIN (Fn. 181), Art. 302 StPO N 30.

¹⁸⁷ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 105.

¹⁸⁸ Vgl. analog dazu die Begründung in Kapitel 3.1.2.1.a.ii.b.

¹⁸⁹ FOLKA GERHARD/RIEDO CHRISTOF, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung (StPO/JStPO), Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2014, Art. 8 StPO N 2.

¹⁹⁰ DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017, S. 479 f.

nicht mit der grösstmöglichen Härte vorgeht, handelt sie nicht automatisch begünstigend oder den rechtswidrigen Aufenthalt fördernd.¹⁹¹ Verständnis auf menschlicher Ebene, das Zuwarten mit einer Anzeige, um einer Person eine Chance auf Bewährung zu geben, oder die Anwendung prozessökonomischer Überlegungen, wonach nicht allen möglichen Straftaten nachgegangen wird, sind grundsätzlich zulässig.¹⁹²

Geregelt werden Ausnahmen vom strafprozessualen Verfolgungszwang in Art. 8 StPO. Dieser enthält – abgesehen von der Aufzählung diverser weiterer Gründe, welche den Verzicht auf eine Strafverfolgung rechtfertigen können – in Abs. 1 einen Verweis auf die Strafbefreiungsgründe. Vorliegend von Interesse ist dabei insb. **Art. 52 StGB**, welcher festhält, dass **die zuständige Behörde «von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung [absieht], wenn Schuld und Tatfolgen geringfügig sind»**. Sind Schuld und Tatfolgen eines rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz geringfügig, was gemäss ALBRECHT nicht nur, aber vor allem dann der Fall ist, wenn die betroffene Person bereits einmal wegen rechtswidrigen Aufenthalts verurteilt wurde,¹⁹³ ist im Einzelfall auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Derartige Opportunitätsentscheide sind gemäss Art. 8 Abs. 1 StPO zwar grundsätzlich der Staatsanwaltschaft und den Gerichten vorbehalten,¹⁹⁴ gestützt auf Art. 307 Abs. 4 StPO kann die Polizei aber zumindest dann von einer Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft absehen, wenn zu weiteren Verfahrensschritten offensichtlich kein Anlass besteht und bisher weder Zwangsmassnahmen noch andere formalisierte Ermittlungshandlungen durchgeführt wurden.¹⁹⁵

Die Verwirklichung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Zugang zur Justiz legt es zudem nahe, die Anzeigepflicht im Einzelfall von einer Interessenabwägung abhängig zu machen und diese mindestens dann einzuschränken, wenn Sans-Papiers als Opfer einer Straftat betroffen sind und eine Anzeige wegen rechtswidrigen Aufenthalts lediglich dazu führen würde, sie von einer Anrufung der Justiz abzuhalten.¹⁹⁶ Dies umso mehr, weil ein derartiges Vorgehen nicht nur dem persönlichen Interesse der betroffenen Sans-Papiers sondern auch dem öffentlichen Interesse an einer konsequenten Strafverfolgung entgegensteht.

iii. Anzeigepflicht von Mitgliedern anderer Behörden

Art. 302 Abs. 2 StPO überlässt die Regelung der Anzeigepflichten von Mitgliedern anderer Behörden dem Bund und den Kantonen. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)¹⁹⁷ enthält in Art. 19 Abs. 2 eine Anzeigepflicht für die Bundesverwaltung und die Polizei der Kantone und Gemeinden. Da die Polizei bereits von Art. 302 Abs. 1 StPO erfasst ist, wird der Kreis der Anzeigepflichtigen auf kantonaler Ebene damit jedoch nicht erweitert.¹⁹⁸

Auf kantonaler Ebene ist Art. 48 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ)¹⁹⁹ einschlägig. Dieser verpflichtet die Behörden und Angestellten des

¹⁹¹ DELNON VERA/RÜDY BERNHARD, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), *Strafrecht (StGB/JStGB)*, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2018, Art. 305 StGB N 8. Vgl. zur Frage, wann sich die zur Strafverfolgung oder zu einer Anzeige verpflichtete Behörde der Begünstigung (Art. 305 Abs. 1 StGB) oder der Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 Abs. 1 lit. a AuG) strafbar macht, weil sie trotz entsprechender Verpflichtung auf die Durchführung eines Verfahrens oder eine Anzeige verzichtet KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 118 ff.

¹⁹² DELNON/RÜDY (Fn.191), Art. 305 StGB N 8. Vgl. ferner Art. 115 Abs. 4 AIG, wonach Strafverfahren wegen rechtswidrigen Aufenthalts zu sistieren sind, wenn ein Weg- oder Ausweisungsverfahren hängig oder vorgesehen ist.

¹⁹³ ALBRECHT (Fn. 180), S. 6.

¹⁹⁴ Dieser Umstand wird in der Praxis teilweise heftig kritisiert. So bspw. von DELNON/RÜDY, welche in ihrem Kommentar zu Art. 305 StGB festhalten, dass die Ansicht des Bundesgerichts in BGE 109 IV 46, einem Polizeikommandanten dürften keine Opportunitätsüberlegungen zugebilligt werden, klar zu weit geht (DELNON/RÜDY [Fn.191], Art. 305 StGB N 8).

¹⁹⁵ RIKLIN FRANZ, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), *Strafrecht (StGB/JStGB)*, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2018, Art. 55 StGB N 8.

¹⁹⁶ KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 116.

¹⁹⁷ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22.03.1974 (SR 313.0).

¹⁹⁸ Vgl. dazu KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 103.

¹⁹⁹ Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) vom 11.06.2009 (BSG 271.1).

Kantons und der Gemeinden zu einer Mitteilung an die Staatsanwaltschaft, wenn ihnen in ihrer amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für ein *von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen* bekannt werden.²⁰⁰ Im Unterschied zu anderen kantonalen Regelungen, welche eine allgemeine Anzeigepflicht für die Behörden des Kantons und der Gemeinden vorsehen,²⁰¹ spricht Art. 48 Abs. 1 EG ZSJ explizit nur von Verbrechen. Da der Tatbestand des rechtswidrigen Aufenthalts als Vergehen ausgestaltet ist, ist dieser von der kantonalen Regelung, welche den Kreis der Anzeigepflichtigen erweitert, folglich nicht erfasst. **Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass bei einem Verdacht auf Vorliegen eines rechtswidrigen Aufenthalts im Kanton Bern lediglich die Strafbehörden zu einer Anzeige verpflichtet sind, alle übrigen Behörden – wozu mitunter auch die zivil- und verwaltungsrechtlichen Gerichtsbehörden und die nicht-gerichtlichen Verwaltungsbehörden zählen – sind in einer derartigen Situation nicht anzeigepflichtig.**

e) *Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse*

Bezüglich des Umstandes, dass sich eine Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält, unterstehen – in den vorne dargelegten Schranken – ausschliesslich die Polizei-, Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden einer automatischen Meldepflicht (Art. 97 Abs. 3 AIG i. V. m. Art. 82 Abs. 2 VZAE). Alle übrigen Behörden – mit Ausnahme der Schulbehörden und der die Nothilfe ausrichtenden Behörden – unterstehen diesbezüglich lediglich einer Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen (Art. 97 Abs. 2 AIG). Einige unter ihnen sind gemäss Art. 97 Abs. 3 AIG i. V. m. Art. 82a–f VZAE oder gemäss Art. 11 f. BGSA jedoch zu einer automatischen Meldung bestimmter Verfügungen, Entscheide oder Kontrollergebnisse verpflichtet, sofern ausländische Personen davon betroffen sind (Zivilstandsänderungen, Verweigerungen der Eheschliessung, Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen, Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) oder Anhaltspunkte bestehen, dass bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit das Ausländerrecht missachtet worden ist.

So oder anders besteht eine Pflicht zur Bekanntgabe von Daten über den Aufenthaltsstatus an die Migrationsbehörden ausschliesslich dann, wenn die besagten Daten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Migrationsbehörde geeignet und erforderlich sind. Dabei dürfen grundsätzlich nur jene Daten weitergeleitet werden, zu deren Erhebung die betreffende Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung befugt war. Zudem hat in jedem Einzelfall eine umfassende Interessenabwägung zu erfolgen, wobei unter Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte sowie der mittelbaren Konsequenzen für die betroffenen papierlosen Personen und deren Anwesenheit in der Schweiz zu prüfen ist, ob eine Datenbekanntgabe gerechtfertigt ist. Ist dies nicht der Fall, hat die betreffende Behörde unter Berücksichtigung des verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzips von einer Meldung abzusehen. Eine vorgelagerte Pflicht zur Datenerhebung kann aus den ausländerrechtlichen Meldepflichten nicht abgeleitet werden.

Private dürfen Daten über den Aufenthaltsstatus nur bekanntgeben, wenn dafür ein Rechtfertigungsgrund vorliegt. Ein solcher kann gemäss Art. 13 Abs. 1 DSG durch Einwilligung der betroffenen Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch das Gesetz gegeben sein.

Einer Pflicht zu Einleitung eines Verfahrens oder zur Erstattung einer Anzeige unterstehen in Bezug auf das Delikt des rechtswidrigen Aufenthalts ausschliesslich die Strafbehörden (inkl. der städtischen Fremdenpolizei). Die Verwirklichung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Zugang zur Justiz legt es jedoch nahe, die Anzeigepflicht im Einzelfall von einer Interessenabwägung abhängig zu machen und diese mindestens dann einzuschränken, wenn Sans-Papiers als Opfer einer Straftat betroffen sind und eine Anzeige wegen rechtswidrigen Aufenthalts

²⁰⁰ Art. 48 Abs. 2 EG ZSJ verweist für die spezifischen Anzeigepflichten von Gesundheitsfachpersonen, insb. bei aussergewöhnlichen Todesfällen, auf die Gesundheitsgesetzgebung. Abs. 3 hält fest, dass Anzeigepflichten und -rechte sowie die Befreiung von der Anzeigepflicht für Behörden, Angestellte und Private nach der besonderen Gesetzgebung vorbehalten bleiben.

²⁰¹ Vgl. bspw. § 167 Abs. 1 des Zürcher Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10.05.2010 (LS 211.1).

lediglich dazu führen würde, sie von einer Anrufung der Justiz abzuhalten. Auf die Einleitung eines Verfahrens oder das Erstellen einer Anzeige ist unter Berücksichtigung des sog. Opportunitätsprinzips zudem zu verzichten, wenn Schuld und Tatfolgend geringfügig sind (Art. 8 StPO i. V. m. Art. 52 StGB, Art. 307 Abs. 4 StPO).

3.1.2.2 Mögliche Wirksamkeit einer Berner City Card

Die City Card kann im Bereich der Datenerhebung keine direkte Wirkung entfalten: Da die Auskunft-, Melde- und Anzeigepflichten im übergeordneten Recht geregelt sind, können sie durch die Einführung einer solchen nicht angetastet werden. Untersteht eine Behörde oder eine Privatperson einer Pflicht zur Datenbekanntgabe, ändert das Vorliegen einer City Card daran mit anderen Worten nichts.

Die City Card könnte die Auslösung der Auskunft-, Melde- und Anzeigepflichten aber zumindest teilweise vermeiden (präventive Wirkung der City Card): **Da der Aufenthaltsstatus beim Vorzeigen einer City Card gar nicht erst erhoben würde, führte dies zumindest bei all jenen Behörden, welche die City Card als Identitätsdokument (und Wohnsitznachweis) akzeptierten und für die Aufgabenerfüllung resp. Leistungserbringung keine entsprechenden Daten benötigen, dazu, dass sie keine Kenntnisse über den ausländerrechtlichen Status einer Person hätten. Was wiederum zur Folge hätte, dass keine diesbezüglichen Auskunft-, Melde- oder Anzeigepflichten ausgelöst würden.**²⁰² Werden entsprechende Daten erhoben, hat das Vorhandensein einer City Card jedoch keinen Einfluss auf die bestehenden Pflichten zur Datenbekanntgabe.

Da die Stadt Bern – wie oben erwähnt – ausschliesslich sich selbst zur Anerkennung der City Card verpflichten kann, könnte diese Wirkung jedoch lediglich im Bereich der städtischen Behörden erreicht werden. Diese würden beim Vorzeigen einer City Card den Aufenthaltsstatus nicht erheben und wären folglich nicht in der Lage, der Migrationsbehörde darüber Auskunft zu geben. Bei einem Vorzeigen der City Card gegenüber kommunalen Stellen wäre eine Anwendung von Art. 97 Abs. 2 AIG (Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen) demnach ausgeschlossen, sodass sich Sans-Papiers nicht mehr fürchten müssten, mit den besagten Stellen in Kontakt zu treten.

In der Praxis weitaus bedeutender als die soeben erwähnte Pflicht zur Datenbekanntgabe auf Verlangen sind die Meldepflichten i. S. v. Art. 97 Abs. 3 AIG. Diesbezüglich sowie hinsichtlich der strafrechtlichen Anzeigepflichten erweist sich die Einführung einer City Card jedoch als unwirksam, da die Pflicht zur Bekanntgabe eines rechtswidrigen Aufenthalts ausschliesslich kantonale Behörden trifft, namentlich die Polizei-, Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden bzw. die Strafverfolgungsbehörden und die Strafgerichte. Aus diesem Grund könnte die Einführung einer City Card in diesem Bereich keine Verbesserungen für Sans-Papiers erreichen und auch nicht dazu beitragen, Verurteilungen wegen rechtswidrigen Aufenthalts zu vermeiden.

Unwirksam wäre eine City Card ebenso hinsichtlich der Meldepflichten zum Zweck der Bekämpfung der Schwarzarbeit gemäss Art. 11 f. BGSA, weil die davon betroffenen Behörden entweder kantonal organisiert sind oder Daten über den Aufenthaltsstatus zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Eine präventive Wirkung der City Card ist schliesslich auch im Bereich der oben erwähnten Auskunftspflicht der Vermieter*innen ausgeschlossen.²⁰³ Diese greift unabhängig davon, ob die private Vermieter*in oder der Immobiliendienst der Stadt Bern über Angaben zum Aufenthaltsstatus oder zur Staatsangehörigkeit der betroffenen Person verfügt. Das Vorzeigen einer City Card, welche einen Identitäts- und Wohnsitznachweise ohne diese Angaben ermöglichen würde, kann die Auslösung der Auskunftspflicht daher nicht verhindern.

²⁰² Vgl. analog zur Situation in Deutschland HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 4.

²⁰³ Vgl. dazu oben Kapitel 3.1.2.1.c.

3.1.2.3 Zwischenfazit

a) *Verbesserungspotential einer City Card im Bereich der Datenbekanntgabe*

Die City Card vermag im Bereich der Datenbekanntgabe ausschliesslich präventiv zu wirken, indem durch das Vorzeigen einer City Card eine unnötige Datenerhebung und damit die Auslösung einer Auskunft-, Melde- oder Anzeigepflicht verhindert wird. Die Wirkung im Bereich der Datenbekanntgabe hängt daher von der Wirksamkeit der City Card auf der vorgelagerten Ebene der Datenerhebung ab. Letztere ist bei jenen Behörden, die einer relevanten Melde- oder Anzeigepflicht unterstehen, nicht gegeben. Deshalb ist die Wirksamkeit der City Card (auch) im Bereich der Datenbekanntgabe als beschränkt einzustufen.

b) *Handlungsbedarf unabhängig der Einführung einer City Card*

Unabhängig von der Wirksamkeit einer City Card besteht ein gewisser Handlungsbedarf hinsichtlich der Datenbekanntgabe. Namentlich wären die Behörden bereits heute gehalten, die bestehenden Auskunft-, Melde- und Anzeigepflichten stets im Lichte des übergeordneten Rechts auszulegen und zumindest dann auf eine Meldung oder Anzeige zu verzichten, wenn sie damit die Umsetzung grund- und menschenrechtlich geschützter Ansprüche erleichtern resp. ermöglichen können und eine sorgfältige Interessenabwägung gegen die Datenbekanntgabe spricht. In dieser Hinsicht wäre es wichtig, die Debatte über Firewalls erneut anzustossen, dies insb. auch auf Ebene des Bundes.

Die Situation von Sans-Papiers könnte zudem durch die Errichtung einer (von den mit dem Vollzug der Migrationsgesetzgebung beauftragten Behörden) **unabhängigen Stelle für die Auszahlung der Nothilfe** verbessert werden.²⁰⁴ Bisher regelt das kantonale Recht lediglich den Bezug von Nothilfe durch Personen des Asylbereichs.²⁰⁵ Als Folge dieser Regelungen beziehen in der Praxis i.d.R. ausschliesslich jene Sans-Papiers Nothilfe, welche als Asylsuchende in die Schweiz eingereist sind, hier ein Asylverfahren durchlaufen haben und den Behörden deshalb bereits bekannt sind.²⁰⁶ Bei allen anderen in der Stadt Bern wohnhaften Sans-Papiers – die sich für die Beantragung von Nothilfe wohl an den städtischen Sozialdienst wenden müssten²⁰⁷ – ist die Furcht vor einer möglichen Datenbekanntgabe und einer damit einhergehenden Wegweisung aus der Schweiz zu gross. Dies obwohl die in Art. 97 Abs. 3 AIG i. V. m. Art. 82b VZAE und Art. 12 Abs. 3 i. V. m. Art. 11 BGSA enthaltenen Meldepflichten aufgrund der vorrangigen Geltung des Grundrechts auf Nothilfe²⁰⁸ beim Bezug von Nothilfe nicht zur Anwendung gelangen dürften.²⁰⁹ Um den grundrechtlich geschützten Bezug von Nothilfe auch jenen Sans-Papiers zu ermöglichen, welche den Behörden bis anhin nicht bekannt waren, wäre es daher denkbar, dass die Stadt Bern dafür eine separate Stelle einrichtet oder den städtischen Sozialdienst entsprechend instruierte, Personen ohne Aufenthaltsrecht in der Stadt Bern Nothilfe zu gewähren, ohne dabei eine Meldung an den zuständigen Migrationsdienst zu veranlassen.²¹⁰

²⁰⁴ GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 95 ff.

²⁰⁵ Vgl. Art. 2 lit. a und Art. 6 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG) vom 09.12.2019 (BSG 122.20).

²⁰⁶ CARONI ET AL. (Fn. 50), S. 522.

²⁰⁷ Der Sozialdienst der Stadt Bern ist für die finanzielle Existenzsicherung aller Personen in der Stadt Bern zuständig. Mangels einer gesetzlichen Grundlage, welche den Bezug von Nothilfe in der Stadt Bern wohnhafter Sans-Papiers ausserhalb des Asylbereichs regelt, ist die Zuständigkeit jedoch nicht abschliessend geklärt.

²⁰⁸ GÄCHTER/EGLI (Fn. 23), Rz. 95 ff.

²⁰⁹ Dies ergibt sich mitunter auch direkt aus dem Wortlaut von Art. 82e VZAE, welcher eine Meldung lediglich beim Bezug von Sozialhilfe nicht jedoch beim Bezug von Nothilfe vorsieht.

²¹⁰ Selbstverständlich müsste sich diese neue Aufgabe auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen. Zudem müsste vertieft abgeklärt werden, ob der Gemeinde in diesem Bereich überhaupt eine ausreichende Kompetenz zukommt. Da der Bezug von Nothilfe durch Sans-Papiers ausserhalb des Asylbereichs weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene abschliessend geregelt wurde, ist u.E. jedoch zumindest von einem gewissen Spielraum für eine kommunale Tätigkeit in diesem Bereich auszugehen.

3.1.3 Wegweisung von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus

Nachdem das mögliche Verbesserungspotential einer City Card sowohl im Bereich der Datenerhebung als auch im Bereich der Datenbekanntgabe erörtert wurde, stellt sich in einem letzten Schritt die Frage, ob die Einführung einer City Card allenfalls dazu beitragen könnte, die Wegweisung von in Bern wohnhaften Sans-Papiers aus der Schweiz auf Ebene der zuständigen Migrationsbehörde zu vermeiden. Um diese Frage beantworten zu können, wird in einem ersten Schritt wiederum auf die relevanten Vorgaben aus dem übergeordneten Rechte eingegangen (3.1.3.1), bevor besprochen wird, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten, damit eine City Card im Rahmen dieser Vorgaben hinsichtlich der Wegweisung eine gewisse Wirksamkeit entfalten könnte (3.1.3.2).

3.1.3.1 Vorgaben aus dem übergeordneten Recht

Ausländische Personen, die sich mehr als drei Monate in der Schweiz aufhalten oder in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, benötigen dafür eine ausländerrechtliche Bewilligung (Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 AIG). Zudem sind sie verpflichtet, sich bei der Einwohnerkontrolle ihres Wohnortes anzumelden (Art. 12 Abs. 1 und 2 AIG). Ist eine ausländische Person nicht im Besitz einer erforderlichen Bewilligung, erfüllt sie die Einreisevoraussetzungen nicht oder nicht mehr oder wird ihr eine Bewilligung verweigert, widerrufen oder nicht verlängert, erlässt die zuständige Behörde – in der Gemeinde Bern die städtische Fremdenpolizei – gestützt auf Art. 64 Abs. 1 AIG eine ordentliche Wegweisungsverfügung.

Ebenfalls aus der Schweiz weggewiesen werden gestützt auf Art. 44 AsylG Personen, deren Asylgesuch vom SEM abgelehnt wurde oder auf deren Asylgesuch gar nicht erst eingetreten wurde. In diesem Fall wird die Wegweisung jedoch nicht durch die zuständige kantonale resp. kommunale Migrationsbehörde verfügt, sondern direkt durch das SEM. Ist der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ordnet das SEM zudem den Vollzug der Wegweisung an (Art. 44 AsylG i. V. m. Art. 83 und Art. 84 AIG).²¹¹

Zuständig für den Vollzug der Wegweisung ist in beiden Konstellationen die kantonale Migrationsbehörde.²¹² Bei Personen, die in der Gemeinde Bern wohnhaft sind, ist dies die städtische Fremdenpolizei. Weigern sich die betroffenen Personen, «freiwillig» auszureisen, ist die Behörde befugt, zur Durchsetzung des Vollzugs nötigenfalls Zwangsmassnahmen einzusetzen.²¹³

Die städtische Fremdenpolizei ist mit anderen Worten dazu verpflichtet, rechtswidrig in der Schweiz anwesende Personen wegzuweisen resp. für den Vollzug der Wegweisung zu sorgen, wenn sie eine entsprechende Meldung erhält²¹⁴ oder im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung darauf aufmerksam wird und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.²¹⁵

Bevor sie eine Wegweisung verfügt oder vollzieht, ist sie jedoch verpflichtet den Sachverhalt im Einzelfall genau abzuklären.²¹⁶ Stellt sich im Rahmen dieser Abklärungen heraus, dass die Voraussetzungen für ein ausländerrechtliches Verfahren im Hinblick auf eine Bewilligungserteilung gegeben sind oder dass Vollzughindernisse vorliegen, kann sie u.U. von Amtes wegen ein entsprechendes Verfahren einleiten oder die betreffende Person zumindest darauf aufmerksam machen, dass diese ein Gesuch einreichen kann.²¹⁷ Zu denken ist dabei in erster Linie an ein

²¹¹ Andernfalls verfügt das SEM gestützt auf Art. 83 AIG eine vorläufige Aufnahme.

²¹² Vgl. Art. 71 AIG sowie Art. 46 AsylG.

²¹³ Vgl. dazu Art. 69 AIG (Anordnung der Ausschaffung) sowie Art. 73 ff. AIG (Anordnung einer kurzfristigen Festhaltung, einer Ein- oder Ausgrenzung oder einer ausländerrechtlichen Administrativhaft).

²¹⁴ Vgl. zur Frage der Verwertung einzelner im Rahmen einer derartigen Meldung gelieferten Beweismittel die Ausführungen zum Verwertungsverbot rechtswidrig erlangter Beweise von KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 129.

²¹⁵ Vgl. auch KIENER/BREITENBÜCHER (Fn. 3), Rz. 129.

²¹⁶ Vgl. Art. 18 VRPG.

²¹⁷ Unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) wäre sie dazu u.E. sogar gehalten. Dies zumindest dann, wenn der Schutzbereich grund- und menschenrechtlicher Garantien tangiert ist und der Behörde folglich eine entsprechende Schutzpflicht zukommt.

Verfahren im Hinblick auf die **Erteilung einer Härtefallbewilligung**²¹⁸ oder einer **vorläufigen Aufnahme**^{219, 220}. Dabei kommt der Behörde, zumindest bei der Beurteilung der Härtefallkriterien, ein gewisser Ermessensspielraum zu.²²¹ Sind die Chancen, dass eine Bewilligung erteilt wird, höher als jene einer Verweigerung, ist die Migrationsbehörde unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gehalten, der betreffenden Person während des entsprechenden ausländerrechtlichen Verfahrens den prozeduralen Aufenthalt zu bewilligen.²²² Sind die Voraussetzungen für die Einleitung eines ausländerrechtlichen Verfahrens nicht gegeben oder wird die Erteilung einer Bewilligung nach der Durchführung eines solchen verweigert, ist die zuständige Migrationsbehörde hingegen verpflichtet, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltende Person wegzuweisen resp. eine bereits angeordnete Wegweisung zu vollziehen.²²³

3.1.3.2 Mögliche Wirksamkeit einer Berner City Card

Da die City Card an den Rahmen des übergeordneten Rechts gebunden ist, kann sie weder einen legalen Aufenthaltsstatus begründen noch die Bewilligungs- und Meldepflicht ausländischer Personen i. S. v. Art. 10 ff. AIG oder die Pflicht der städtischen Fremdenpolizei zur Wegweisung sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltender Personen aushebeln.

Sie könnte in Bezug auf eine allfällige Wegweisung jedoch wiederum eine präventive Wirkung entfalten, wenn ihr Vorzeigen dazu führte, dass keine Meldung an die Fremdenpolizei erfolgte. Da die Auslösung der (relevanten) Melde- und Anzeigepflichten nur verhindert werden kann, wenn die besagten Behörden auf die Erhebung von Daten über den Aufenthaltsstatus verzichten,²²⁴ hängt die Wirkung einer City Card jedoch auch in diesem Bereich von deren Wirksamkeit auf der vorgelagerten Ebene der Datenerhebung ab. Im Bereich der Datenerhebung und -bekanntgabe wäre die Wirkung der City Card mangels städtischer Weisungsbefugnis beschränkt,²²⁵ weshalb mit der City Card auch indirekt keine faktische Aufenthaltssicherheit für Sans-Papiers gewährleistet werden kann.

Erlangt die städtische Migrationsbehörde trotz City Card Kenntnis über den rechtswidrigen Aufenthalt einer Person klärt sie im Einzelfall ab, ob die Voraussetzungen für ein ausländerrechtliches Verfahren im Hinblick auf eine Bewilligungserteilung gegeben sind. Diesbezüglich verfügt sie – wie oben dargelegt – über einen gewissen Ermessensspielraum, welcher grund- und menschenrechtskonform zu handhaben ist. Liegen keine derartigen Voraussetzungen vor, ist sie jedoch verpflichtet, die sich rechtswidrig in der Stadt Bern aufhaltende Person wegzuweisen resp. eine bereits durch das SEM angeordnete Wegweisung zu vollziehen. Sobald die städtische Fremdenpolizei

²¹⁸ Gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG (ausländerrechtliche Härtefallbestimmung) oder Art. 14 Abs. 2 AsylG (asylrechtliche Härtefallbestimmung).

²¹⁹ Vgl. dazu Art. 83 AIG. Vgl. zum diesbezüglichen Antragsrecht der zuständigen Migrationsbehörde BOLZLI PETER, in: Spescha Marc et al. [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], Asylgesetz [AsylG], Bürgerrechtsgesetz [BüG] sowie Freizügigkeitsabkommen [FZA] mit weiteren Erlassen, 5. Aufl., Zürich 2019, Art. 83 AIG N 36 f.

²²⁰ Grundsätzlich möglich wären jedoch auch andere ausländerrechtliche Verfahren wie bspw. ein Familiennachzug infolge einer Heirat oder Eintragung einer Partnerschaft mit einer in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Person (Art. 42 ff. AIG) oder ein Verfahren im Hinblick auf eine Bewilligungserteilung zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung (Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG oder Art. 14 Abs. 2 AsylG i. V. m. Art. 30a VZAE).

²²¹ In diesem Zusammenhang berücksichtigt die Behörde die allgemeinen Verfassungsgrundsätze (Willkürverbot, Verhältnismässigkeit, Gleichbehandlungsgebot), vgl. dazu TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 26 Rz. 11.

²²² Dies gilt grundsätzlich unabhängig von der Tatsache, ob ein Entscheid im behördlichen Ermessen liegt oder ob auf die entsprechende Bewilligung ein Anspruch besteht (vgl. SPESCHA MARC, in: Spescha Marc et al. [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], Asylgesetz [AsylG], Bürgerrechtsgesetz [BüG] sowie Freizügigkeitsabkommen [FZA] mit weiteren Erlassen, 5. Aufl., Zürich 2019, Art. 17 AIG N 3 ff.).

²²³ Tut sie dies nicht, muss die mit dem Fall betraute Person u.U. mit einer Bestrafung wegen Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts i. S. v. Art. 116 Abs. 1 lit. a AIG rechnen.

²²⁴ Vgl. dazu oben Kapitel 3.1.2.2.

²²⁵ Vgl. dazu oben Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.2.2.

mit der Sache befasst ist, ändert das Vorliegen einer City Card mit anderen Worten nichts am oben beschriebenen Verfahren.

3.2 Weitere Personengruppen

3.2.1 Ausländische Staatsangehörige

Ausländische Staatsangehörige, die in der Schweiz über eine ausländerrechtliche Bewilligung verfügen, haben beim Vorzeigen eines amtlichen Ausweises zwar keine ausländerrechtlichen Folgen zu befürchten. Die Tatsache, dass der Aufenthaltsstatus sowie Angaben zur nationalen Herkunft bei jedem Kontakt mit einer staatlichen Behörde oder privaten Einrichtung, der das Vorzeigen eines Ausweises mitumfasst, automatisch offengelegt werden (obwohl Kenntnisse darüber nicht notwendig sind), wird von den Betroffenen jedoch oft als Stigmatisierung empfunden.²²⁶ Nicht selten führt die Offenlegung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität²²⁷ resp. der Tatsache, nicht über einen Schweizer Pass zu verfügen, in der Praxis zudem zu Diskriminierungs- und Ausgrenzungserfahrungen. Zu denken ist dabei bspw. an rassistische Eingangskontrollen.²²⁸

Eine City Card würde es den Betroffenen ermöglichen, sich gegenüber all jenen öffentlichen und privaten Institutionen und Einrichtungen, welche die City Card akzeptieren, auszuweisen, ohne dabei automatisch Daten über ihren Aufenthaltsstatus und ihre nationale Herkunft preiszugeben. Damit leistete sie einen **Beitrag zur Stärkung der informationellen Selbstbestimmung** und folglich zur **Umsetzung des Rechts auf Datenschutz**.²²⁹ Da das Vorzeigen einer City Card das Risiko rassistischer Vorfälle reduzieren würde, könnte mittelbar zudem auch ein **Beitrag zur Umsetzung des Diskriminierungsverbotes** geleistet werden.²³⁰ Das Wissen um die Möglichkeit der Selbstidentifikation mittels City Card sowie das Vertrauen darauf, dass diese von den Behörden akzeptiert wird, würde ausländische Staatsangehörige dazu ermächtigen, (wieder) selber zu entscheiden, wann sie Informationen über ihre Herkunft resp. über ihren Aufenthaltsstatus preisgeben möchten. Indem Autonomie und Selbstbestimmung gestärkt würden, könnte der City Card mitunter auch eine gewisse Empowerment-Funktion zukommen. Zudem könnte mit der Einführung einer City Card ein starkes Symbol gesetzt werden für die Zugehörigkeit aller Bewohner*innen zur Stadt Bern sowie für eine weltoffene Stadt, die alle Menschen willkommen heisst und die sich aktiv gegen Ausgrenzung und Diskriminierung einsetzt.

3.2.2 Trans, inter und non-binäre Personen

Für Personen, deren Geschlechtsidentität nicht mit dem bei der Geburt zugewiesenen und/oder dem im amtlichen Register eingetragenen Geschlecht übereinstimmt, kann das Vorzeigen eines amtlichen Ausweises – auf welchem Geschlechtsangaben aufgeführt sind, mit denen sie sich nicht identifizieren können – äusserst schmerzhaft sein.²³¹ Da Angaben zum Geschlecht für die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Gewährleistung öffentlicher oder privater Dienstleistung i. d. R. nicht notwendig sind, könnte die City Card daher auch für trans, inter und non-binäre Personen gewisse Erleichterungen im Alltag mit sich bringen.²³² **Die Einführung einer City Card ermöglichte es diesen Personen, sich gegenüber all jenen öffentlichen und privaten Institutionen und Einrichtungen, welche die City Card akzeptieren und für ihre Aufgabenerfüllung keinen entsprechenden Daten benötigen, auszuweisen,**

²²⁶ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 4.2.

²²⁷ Da auf dem schweizerischen Ausländerausweis Informationen zur nationalen Herkunft abgedruckt sind, werden diese durch das Vorzeigen eines solchen automatisch preisgegeben.

²²⁸ Vgl. dazu FACHSTELLE FÜR RASSISMUSBEKÄMPFUNG (FRB), Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2018, Bern 2019, S. 99.

²²⁹ Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 12 Abs. 3 KV; Art. 8 EMRK; Art. 17 UN-Pakt II.

²³⁰ Art. 8 BV; Art. 10 KV; Art. 26 UN-Pakt II.

²³¹ Vgl. hierzu Teil 1 der Vorstudie City Card Bern (Schilliger), Kapitel 4.3.

²³² Das schweizerische Recht geht nach wie vor davon aus, dass es nur zwei Geschlechter gibt (weiblich und männlich). Jene Behörden, die Angaben zum Geschlecht für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, wären trotz City Card befugt, diese einzufordern.

ohne dabei Informationen zum Geschlecht angeben zu müssen.²³³ Abgesehen davon, dass damit der Stigmatisierung von trans, inter und non-binären Personen im Alltag entgegengewirkt und ein beachtlicher Beitrag zu deren Selbstermächtigung geleistet werden könnte, würde die City Card damit auch zur **Umsetzung des Rechts auf eine selbstbestimmte Geschlechtsidentität**²³⁴ sowie des **Rechts auf Datenschutz**²³⁵ beitragen.

3.2.3 Übrige Bevölkerung

Bei der übrigen Bevölkerung ist die grund- und menschenrechtliche Relevanz einer City Card – zumindest aus individueller Perspektive – kaum gegeben. Die City Card würde es den Bewohner*innen der Stadt Bern jedoch ermöglichen, durch ihre Verwendung ein starkes **Symbol gegen Ausgrenzung und Diskriminierung** zu setzen und dabei ihre **Solidarität** mit all jenen Menschen auszudrücken, welche im Alltag aufgrund bestimmter soziodemographischer Merkmale (wie bspw. Herkunft, Geschlecht, Aufenthaltsstatus, etc.) Benachteiligungen erfahren. Die gesamtgesellschaftliche Inklusion könnte dadurch gestärkt werden.

Falls die City Card mit bestimmten **Vergünstigungen** verbunden sein sollte, würden die Bewohner*innen der Stadt Bern zudem von gewissen finanziellen Vorteilen profitieren. Denkbar wäre bspw. eine vergünstigte Teilnahme an sozialen und kulturellen Anlässen, Bildungs- und Sportangeboten sowie an verschiedenen Kursen, welche im Gemeindegebiet angeboten werden, oder auch die Gewährleistung städtischer Mobilität. Damit würden auch für Personen, für welche der symbolische Aspekt weniger wichtig ist, gewisse Anreize geschaffen, die City Card im Alltag zu verwenden und sich auf dem Gemeindegebiet damit auszuweisen. Besonders profitieren würden davon Menschen, die sich gewisse Angebote heute aufgrund beschränkter finanzieller Ressourcen nicht leisten können; zugutekommen würden sie jedoch der gesamten Stadtbevölkerung.

3.3 Zwischenfazit

Da der Einfluss der Stadt Bern auf die Behörden, welche das Migrationsrecht vollziehen bzw. entsprechenden Auskunft-, Melde-, Anzeige- oder Wegweisungspflichten unterstehen gering ist, weil diese entweder kantonal organisiert sind oder Daten über den Aufenthaltsstatus zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, hätte die Einführung einer Berner City Card lediglich eine beschränkte Wirkung für Sans-Papiers. Zwar könnte sie durch eine Erleichterung des Zugangs zu bestimmten städtischen und privaten²³⁶ Dienstleistungen und Einrichtungen einen beschränkten Beitrag zur Umsetzung gewisser wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte leisten, zu tatsächlichen Verbesserungen würde dies für Sans-Papiers aber nur dort führen, wo der momentane Ausschluss auf einem fehlenden Identitäts- oder Wohnsitznachweis beruht. Da mit einer City Card kein legaler Aufenthaltsstatus begründet werden kann und diese weder die Bewilligungs- und Meldepflicht der ausländischen Person noch die (relevanten) ausländerrechtlichen Meldepflichten, die strafrechtlichen Anzeigepflichten oder die Wegweisungspflicht der städtischen Migrationsbehörden ausser Kraft setzen kann, könnte die City Card für in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers jedoch keine faktische Aufenthaltssicherheit gewährleisten. Zudem könnte sie weder die bestehenden Hürden hinsichtlich des Zugangs zur Justiz beseitigen noch die negativen Folgen von *racial* bzw. *ethnic profiling* im Rahmen von Polizeikontrollen verhindern.

Indem die City Card Identitätskontrollen ermöglichen würde, bei denen die kontrollierten Personen weder Angaben zum ausländerrechtlichen Status oder zum Geschlecht noch zu anderen aus Sicht der Diskriminierungsverbote

²³³ Alternativ denkbar wäre auch eine frei wählbare Angabe zur Geschlechtsidentität auf der City Card (männlich, weiblich, trans, inter, non-binär, etc.).

²³⁴ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.4.

²³⁵ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.1.

²³⁶ Sofern Private die City Card akzeptieren, was einerseits von der Etablierung derselben im öffentlichen Raum und andererseits von den durch die Stadt Bern für Private geschaffenen Anreize abhängt.

sensiblen Merkmalen machen müssten, könnte durch deren Einführung jedoch zumindest ein Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf Datenschutz geleistet werden. Davon profitierten nicht nur Sans-Papiers, sondern auch ausländische Personen, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, sowie trans, inter und non-binäre Personen. Abgesehen davon, dass mit der Einführung einer Berner City Card der Stigmatisierung dieser Personen im Alltag entgegengewirkt und ein beachtlicher Beitrag zu deren Selbstermächtigung geleistet werden könnte, käme der City Card zudem auch eine gewisse symbolische Funktion zu. Konkret könnte damit ein Zeichen für eine weltoffene und inklusive Stadt gesetzt werden, die alle Menschen willkommen heisst und sich aktiv gegen Ausgrenzung und Diskriminierung einsetzt.

4. Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Ausstellung einer City Card

Sollte die Verwirklichung einer Berner City Card ins Auge gefasst werden, sind weitere verfassungsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Zunächst bedarf es einer entsprechenden Gemeindekompetenz (Kapitel 4.1). Weiter ist zu klären, welche Form von Rechtsgrundlage erforderlich ist (Kapitel 4.2). Dies spielt namentlich aus datenschutzrechtlicher Perspektive eine Rolle (Kapitel 4.3). Schliesslich soll kurz erörtern werden, wie die Umsetzung konkret vonstattengehen könnte, d.h. welche Behörden und Institutionen die City Card ausstellen und die damit zusammenhängenden Daten bearbeiten würden (Kapitel 4.4).

4.1 Kompetenz

Eine City Card als kommunales Projekt setzt voraus, dass die Stadt hierfür kompetent ist.²³⁷ Die Kompetenzfrage ist zunächst hinsichtlich des Verhältnisses von Bund und Kanton zu beurteilen. Nur wo der Kanton zuständig ist, kann auch eine kommunale Kompetenz bestehen, die sich stets nach kantonalem Recht richtet.²³⁸ Nach der bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung geniessen die Kantone eine subsidiäre Generalkompetenz, wonach sie stets dann zuständig sind, wenn die Verfassung die entsprechende Aufgabe nicht in die Hoheit des Bundes legt.²³⁹ Im Unterschied zum Bund, der aufgrund der föderalen Kompetenzordnung stets eine Verfassungsgrundlage bedarf,²⁴⁰ gilt für den Kanton Bern kein Verfassungsvorbehalt²⁴¹. Um tätig zu werden, bedarf der Kanton folglich keiner verfassungsrechtlichen – wohl aber einer gesetzlichen – Grundlage.²⁴² Dasselbe gilt für die Gemeinden gemäss Art. 112 Abs. 2 KV: Sofern nicht eine übergeordnete Ebene, also Bund oder Kanton, oder eine andere Organisation zuständig ist, können die Gemeinden weitere Aufgaben übernehmen.²⁴³ Folglich ist von einer hinreichenden kommunalen Kompetenz, ein City Card-Projekt umzusetzen, auszugehen, sofern nicht dem Bund oder dem Kanton eine entsprechende, kommunales Handeln ausschliessende Zuständigkeit zukommt.²⁴⁴ Zur Frage der

²³⁷ Die Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung wird durch den Vorrang des höherrangigen Rechts sichergestellt (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV); TSCHANNEN (Fn. 5), § 22 Rz. 2.

²³⁸ TSCHANNEN (Fn. 5), § 17 Rz. 3; NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 4. Aufl., Bern 2012, S. 28 f.

²³⁹ Art. 3 und 42 f. BV; TSCHANNEN (Fn. 5), § 19 Rz. 9.

²⁴⁰ TSCHANNEN (Fn. 5), § 17 Rz. 4 ff.

²⁴¹ KÄLIN WALTER, *Öffentliche Aufgaben*, in: Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 68 f.; NUSPLIGER/MÄDER (Fn. 238), S. 43 und 112.

²⁴² KÄLIN (Fn. 241), S. 65. Vgl. zum Legalitätsprinzip als bundesverfassungsrechtliches Minimum TSCHANNEN (Fn. 5), § 21 Rz. 2.

²⁴³ Vgl. auch Art. 61 des Gemeindegesetzes (GG) vom 16.03.1998 (BSG 170.11); Art. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) vom 03.12.1998 (SSSB 101.1); KÄLIN (Fn. 241), S. 61 f.; BOLZ URS, *Materialien und Kommentare*, in: Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 541; FRIEDRICH, *Gemeinderecht* (Fn. 5), Rz. 159 und 169; NUSPLIGER/MÄDER (Fn. 238), S. 94; FRIEDRICH UELI, in: Arn Daniel et al. (Hrsg.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, Bern 1999 (zit. GG-Kommentar), Vorbem. zu Art. 61–69 N 8 sowie Art. 61 N 11 ff. «Andere Organisationen» i. S. v. Art. 112 Abs. 2 KV sind die in Art. 94 f. KV genannten Verwaltungsträger (vgl. BOLZ, *ibid.*).

²⁴⁴ Vgl. FRIEDRICH, GG-Kommentar (Fn. 243), Art. 61 N 14, wonach die Gemeinde über eine subsidiäre Generalkompetenz verfüge.

kommunalen Kompetenz ist zu ergänzen, dass Grundrechte in der Regel keine Kompetenznormen darstellen.²⁴⁵ Der Verweis auf eine grundrechtliche Pflicht genügt deshalb nicht, eine kommunale Zuständigkeit zu begründen.

Das Projekt einer City Card zielt auf die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe der gesamten Wohnbevölkerung und kann daher unter den Bereich der Integration gefasst werden. Die Integration und so auch die City Card beschlagen verschiedene Bereiche staatlicher Tätigkeit, sodass von einer Querschnittsaufgabe gesprochen werden kann, was kompetenzrechtlich eine gewisse Komplexität nach sich zieht.²⁴⁶ Indem der Zugang zu diversen städtischen Dienstleistungen erleichtert werden soll, könnten etwa die Bereiche Kultur, Freizeit, Bildung, Wohnungswesen und Sozialhilfe tangiert sein. Auch der Zugang zur Gesundheitsversorgung oder zu Angeboten der Opferhilfe kann begünstigt werden. Sämtlichen genannten Bereichen ist gemeinsam, dass es sich nicht um ausschliessliche oder vollständig ausgeschöpfte konkurrierende Kompetenzen des Bundes handelt, sondern Aufgaben betroffen sind, die zumindest teilweise weiterhin in kantonaler und kommunaler Zuständigkeit liegen.²⁴⁷ Diese Rechtslage widerspiegelt sich denn auch in der Kantonsverfassung und der Gemeindeordnung der Stadt Bern.²⁴⁸

Im Verhältnis zwischen Bund und Kanton ist insbesondere auf die Tragweite von Art. 121 BV einzugehen, wonach «[d]ie Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern [...] Sache des Bundes [ist]». Aus dieser Bestimmung ergibt sich keine umfassende Bundeskompetenz, jegliche Aspekte der Rechtsstellung von Ausländer*innen zu regeln, zumal die Integration eine Querschnittsaufgabe darstellt, die zahlreiche Kompetenzen betrifft, die nicht ausschliesslich dem Bund zustehen.²⁴⁹ Staatliches Handeln kann nicht bereits deshalb in die umfassende Bundeskompetenz zur Regelung von Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung fallen, weil davon auch Ausländer*innen betroffen sind. Integrationsmassnahmen müssen viel eher einen engen Bezug zu diesen soeben genannten Kernbereichen von Art. 121 BV aufweisen, um als Teil der umfassenden ausländerrechtlichen Bundeskompetenz zu gelten.²⁵⁰ Dieser Querschnittsproblematik trägt das Ausländer- und Integrationsgesetz insofern Rechnung, als das Anliegen der Integration und des Diskriminierungsschutzes richtigerweise als Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bezeichnet (Art. 53 AIG) und exemplarisch zahlreiche Bereiche aufgezählt werden, in denen eben diese Anliegen zu berücksichtigen sind (Art. 54 AIG). Folglich besteht aus bundesrechtlicher Sicht ein **Spielraum für integrationspolitische Massnahmen auf kantonaler und damit auch kommunaler Ebene**. Im konkreten Fall der City Card kommt hinzu, dass diese nicht nur als Querschnittsanliegen, sondern auch aufgrund des breiten Zielpublikums, zu dem auch

²⁴⁵ TSCHANNEN (Fn. 5), § 20 Rz. 10 f.; WYTENBACH (Fn. 11), S. 317 ff. Vgl. zum Zusammenspiel von Grund- und Menschenrechten und der föderalen Kompetenzordnung bereits Fn. 11.

²⁴⁶ Vgl. zur Integration als Querschnittsmaterie auch HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 39.

²⁴⁷ Vgl. zu den verschiedenen Formen von Bundeskompetenzen etwa TSCHANNEN (Fn. 5), § 20 Rz. 26 ff.

²⁴⁸ Vgl. die parallelen Kompetenzen bzw. Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden gemäss Art. 38 (Sozialhilfe), Art. 40 (Wohnung), Art. 41 (Gesundheit), Art. 42 f. (Bildung), Art. 48 (Kultur) und Art. 49 (Freizeit, Sport und Erholung) KV sowie die zahlreichen tangierten kommunalen Aufgabenbestimmungen, etwa Art. 7 (Integration), Art. 11 (soziale Sicherheit), Art. 13 (Wohnen), Art. 14 (Gesundheit), Art. 16 (Bildung), Art. 17 (Kultur) sowie Art. 18 (Erholung und Sport) GO. Vgl. zur Aufgabenteilung auch FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 166 ff.

²⁴⁹ ACHERMANN ALBERTO, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 121 N 14 ff., insb. N 19 f. Dass hingegen hinsichtlich der in Art. 121 BV genannten Bereiche eine umfassende Kompetenz besteht (vgl. BGE 129 I 392 E. 3.3; ACHERMANN, *ibid.*, Art. 121 N 7; BIAGGINI [Fn. 60], Art. 121 N 6) wird damit nicht in Abrede gestellt.

²⁵⁰ ACHERMANN (Fn. 249), Art. 121 N 19. Anderer, aber im Ergebnis vergleichbarer Meinung ist etwa BIAGGINI (Fn. 60), Art. 121 N 9, wonach die Bestimmung «die Regelung grundsätzlich aller Fragen, welche Status und Stellung von Ausländern betreffen» ermögli-che, sofern dem keine andere Verfassungsnorm widerspreche. Dabei sieht auch Biaggini (*ibid.*) den Bund in der Pflicht, gemäss Art. 42 ff. BV auf die kantonalen Kompetenzen etwa im Bereich der sozialen Integration Rücksicht zu nehmen. Normkonflikte, die den Bestand einer entsprechenden Kompetenz in Frage stellen würden, sind soweit ersichtlich nicht zu erkennen: Die ausländerrechtlichen Bestimmungen werden, wie vorliegend im Kapitel 3.1.2 zu den Melde- und Anzeigepflichten ausgeführt, als übergeordneter Rahmen betrachtet. Zudem bestehen auch keine Konflikte zum Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) vom 20.06.2003 (SR 142.51) oder zum Registerharmonisierungsgesetz. Vor dem Hintergrund der geltenden Gesetzgebung bestünde überdies selbst bei Annahme einer umfassenden und konkurrierenden Kompetenz im Integrationsbereich ein beträchtlicher Spielraum für kantonale und kommunale Integrationsmassnahmen.

schweizerische Staatsangehörige zählen, weitere Kompetenzen tangiert. Schliesslich gilt es aus bundesrechtlicher Perspektive zu erwähnen, dass soweit ersichtlich eine City Card, zumal mit den vorliegend skizzierten Konturen, kein Kompetenzmissbrauch darstellen würde, da sie nicht darauf ausgerichtet ist, die korrekte Umsetzung des Bundesrechts zu vereiteln.²⁵¹ Zwar mögen Zielkonflikte – vorliegend etwa zwischen dem Migrationsrecht des Bundes einerseits und dem kommunalen Integrationsrecht andererseits – bestehen. Solche genügen indes nicht, um den Grundsatz der kumulativen Anwendung des Rechts verschiedener Staatsebenen zu übergehen.²⁵² Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass derartige Spannungsverhältnisse bereits im Bundesrecht selbst angelegt sind und sich vorliegend lediglich über mehrere Ebenen entfalten.

Die Kantonsverfassung äussert sich nicht zur Integration als Aufgabenbereich. Zahlreiche Sachkompetenzen implizieren jedoch, nicht zuletzt in Verbindung mit dem Rechtsgleichheitsgebot, das Anliegen der Integration als Querschnittsaufgabe wahrzunehmen. Im Integrationsgesetz (IntG)²⁵³ wird denn auch eine entsprechende Politik angestrebt. Wie bereits das Bundesrecht anerkennt auch das IntG den Querschnittscharakter und die **Zuständigkeit sowohl des Kantons als auch der Gemeinden**.²⁵⁴ Allerdings ist das Integrationsgesetz lediglich auf einen Teil jener Personen anwendbar, deren grund- und menschenrechtliche Situation durch das Projekt der City Card verbessert werden soll. Es richtet sich nämlich an die ausländische Bevölkerung mit Aufenthaltstitel.²⁵⁵ Nicht erfasst werden hingegen Menschen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit sowie Sans-Papiers.²⁵⁶ Vor dem Hintergrund dieses beschränkten persönlichen Anwendungsbereichs muss die kompetenzrechtliche Frage, ob das IntG als abschliessende Regelung des Integrationsbereichs zu betrachten ist, klar verneint werden. Zudem gilt es zu beachten, dass die Integration als Querschnittsaufgabe auch zahlreiche Bereiche berührt, in denen die Gemeinden weitgehend autonom sind.²⁵⁷ Diese Autonomiebereiche aufzuheben dürfte kaum der *ratio legis* des IntG entsprechen und stünde in Konflikt zum übrigen staatsrechtlichen Gefüge des Kantons Bern.²⁵⁸ Schliesslich ist ein Ausschluss kommunalen Tätigwerdens grundsätzlich nur dann anzunehmen, wenn es der sachgerechten Aufgabenerfüllung durch den Kanton abträglich wäre,²⁵⁹ was im Integrationsbereich offensichtlich nicht der Fall ist.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Aufgabenregelung der bernischen Gemeindeordnung im Bereich der Integration als mit der föderalen Kompetenzverteilung vereinbar. Nach Art. 7 GO «fördert [die Stadt] die tatsächliche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung». Ferner «sorgt [sie] zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen, schützt sie und fördert ihre soziale Integration», wie dies Art. 11 Abs. 2 GO vorsieht. Diese Bestimmung verlangt schliesslich «Rahmenbedingungen, die allen Menschen in der Stadt ein menschenwürdiges Leben ermöglichen». Weil Integrationsbemühungen wie das Projekt der City Card eine Querschnittsaufgabe darstellen, können zahlreiche weitere kommunale Kompetenzen als Grundlage herangezogen werden. Damit ist vorliegend **von einer kommunalen Kompetenz für eine städtische City Card auszugehen**.²⁶⁰

²⁵¹ Vgl. zum Kompetenzmissbrauch allgemein TSCHANNEN (Fn. 5), § 22 Rz. 46. Vgl. hierzu auch HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 40 f.

²⁵² TSCHANNEN (Fn. 5), § 22 Rz. 45.

²⁵³ Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntG) vom 25.03.2013 (BSG 124.1).

²⁵⁴ Vgl. insb. Art. 1 Abs. 4 und Art. 12 IntG; vgl. auch Art. 7 GO.

²⁵⁵ Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 IntG.

²⁵⁶ Vgl. zu Sans-Papiers REGIERUNGSRAT, Vortrag an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntG), 25.04.2012, S. 9. Zudem werden Staatsangehörige aus dem EU/EFTA-Raum nicht von den sanktionierenden Bestimmungen erfasst (ibid., S. 9 und 13).

²⁵⁷ Vgl. zur Gemeindeautonomie etwa FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 45 ff., der bspw. die Versorgung und Entsorgung sowie die Förderung der lokalen Kultur und des Breitensports erwähnt.

²⁵⁸ Art. 109 Abs. 2 KV verlangt von der Gesetzgebung, den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu belassen, was im Rahmen der Auslegung mitzuberücksichtigen ist (vgl. FRIEDRICH, GG-Kommentar [Fn. 243], Art. 61 N 16).

²⁵⁹ KÄLIN (Fn. 241), S. 61 f.

²⁶⁰ Zum selben Ergebnis gelangen HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 42, für das deutsche Recht in Bezug auf die Bundesländer Hamburg und Berlin.

Aus dieser Sachzuständigkeit ergibt sich die kommunale Befugnis, die für das City Card-Projekt notwendigen Schritte vorzunehmen und namentlich eine allenfalls erforderliche rechtliche Grundlage zu schaffen.²⁶¹

Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die Frage der kommunalen Kompetenz nur dann relevant ist, wenn die Gemeinde tatsächlich eine Aufgabe wahrnimmt oder durch Dritte erfüllen lässt. Wenn hingegen beispielsweise eine private Trägerschaft eine City Card ausstellen würde und die städtischen Behörden lediglich diese Karte als Ausweisdokument genügen liessen, bestünde keine spezifische neue Aufgabe, die einer kommunalen Kompetenz bedarf.²⁶²

4.2 Rechtsgrundlage

Jedes staatliche Handeln, auch solches kommunaler Behörden, bedarf einer hinreichenden Rechtsgrundlage.²⁶³ Was hinreichend ist, muss im Einzelfall beurteilt werden, denn es sind nicht alle Verwaltungshandlungen im selben Umfang an eine gesetzliche Grundlage zu binden.²⁶⁴ Ausschlaggebend sind unter anderem die Vorgaben des übergeordneten Rechts und die Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips, sodass etwa je nach Art der staatlichen Aufgabe, die erfüllt wird, unterschiedliche Anforderungen bestehen.²⁶⁵

Die City Card als Erfüllung einer Querschnittsaufgabe kann als Teil der Leistungsverwaltung qualifiziert werden. Sie auferlegt den Karteninhaber*innen keine Pflichten, sondern stellt als solche betrachtet eine staatliche Leistung dar, die zum Identitäts- und Wohnsitznachweis im Kontakt mit städtischen Behörden benutzt werden kann, womit der Zugang zu gewissen staatlichen Leistungen und damit auch grund- und menschenrechtlichen Ansprüchen erleichtert wird. Entsprechend ist grundsätzlich von geringen Anforderungen an Normstufe und Normdichte auszugehen.²⁶⁶ Das heisst, dass ein Gesetz im materiellen Sinn, im bernischen Kontext also auch eine **Verordnung des Gemeinderats, als Rechtsgrundlage genügen dürfte**.²⁶⁷ Diese Einschätzung wird durch Art. 62 GG gestützt, wonach grundsätzlich bereits ein (einfacher) Beschluss des zuständigen Organs, etwa auch ein Ausgabenbeschluss, genügt, um eine neue kommunale Aufgabe zu übernehmen.²⁶⁸

Hierzu sind indes einige **Vorbehalte** anzubringen. Zunächst könnte – je nach Ausgestaltung der City Card – eine Rechtsgrundlage gänzlich überflüssig sein, wenn beispielsweise die City Card von einer zivilgesellschaftlichen Trägerschaft ausgestellt würde und die städtischen Behörden lediglich verwaltungsintern angewiesen würden, diese als Identifikationsmittel zu akzeptieren. Von diesem Szenario abgesehen könnten gewisse verfassungsrechtliche

²⁶¹ Vgl. zur Rechtsetzungsbefugnis in eigenen Zuständigkeitsbereichen Art. 50 Abs. 1 GG; FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 53.

²⁶² Selbst eine allfällige Subvention dieser privaten Trägerschaft, die auch die Form der Vergünstigung städtischer Leistungen annehmen könnte, würde daran grundsätzlich nichts ändern; vgl. FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 163.

²⁶³ Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 66 Abs. 1 und 2 KV; FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 40.

²⁶⁴ BGE 103 Ia 369 E. 6; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 221), § 19 Rz. 22 ff.

²⁶⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 221), § 19 Rz. 22 ff.

²⁶⁶ Ibid., § 19 Rz. 26; UHLMANN FELIX, Legalitätsprinzip, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2020, Bd. II, IV.6, Rz. 36; vgl. auch FRIEDRICH, GG-Kommentar (Fn. 243), Art. 62 N 2.

²⁶⁷ Vgl. Art. 50 Abs. 3 GG; Art. 100 GO.

²⁶⁸ Vgl. FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 170, wonach diese Bestimmung des GG Vorrang gegenüber der Vorgabe von Art. 69 Abs. 4 lit. e KV genieße, für wichtige und dauernde Aufgaben eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Letztere sei «zumindest wünschbar» (ibid.). Stehe eine bedeutende, v. a. wiederkehrende, Ausgabe in Frage, sei indes eine gesetzliche Grundlage erforderlich (ibid., Rz. 217). Insofern ist im kommunalen Kontext von einer weniger strengen Handhabung des Wesentlichkeitskriteriums des Legalitätsprinzips (vgl. dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER [Fn. 221], § 19 Rz. 4 f.) auszugehen (vgl. auch FRIEDRICH, GG-Kommentar [Fn. 243], Art. 62 N 2). Der finanzverwaltungsrechtliche Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Art. 57 Abs. 2 lit. a der Gemeindeverordnung [GV] vom 16.12.1998 [BSG 170.111]) ist hier folglich nicht derart zu verstehen, dass eine Ausgabe inhaltlich einer spezifischen Grundlage bedarf, sondern in dem Sinne, dass die Ausgabe im korrekten Verfahren durch die zuständige Behörde vorzunehmen ist.

Vorgaben demgegenüber sogar eine Rechtsgrundlage höherer Normstufe, also ein Gesetz im formellen Sinn, verlangen. Dieser Qualifikation würde ein Reglement der Gemeindelegislative, des bernischen Stadtrats, genügen.²⁶⁹ Ein Reglement wäre dann erforderlich, wenn aufgrund der Datenbearbeitung im Rahmen der Verwaltung der City Card von einem schweren Eingriff in das Recht auf Datenschutz ausgegangen werden müsste. Da aber die Ausstellung der City Card gerade relativ wenige Angaben zur Person benötigen dürfte, genügt auch unter dem Aspekt des Datenschutzes eine Verordnungsgrundlage.²⁷⁰

Sollte, wie vorliegend vorgeschlagen, eine Verankerung in einer Gemeinderatsverordnung genügen, muss ergänzend geklärt werden, ob dem Gemeinderat überhaupt eine **Rechtsetzungskompetenz** zukommt. Dies setzt wiederum die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung voraus. Eine solche kommt dem Gemeinderat einerseits in den Sachgebieten zu, die ihm gemäss Art. 100 Abs. 2 GO pauschal zugewiesen sind wie beispielsweise die Benützung städtischer Einrichtungen nach lit. c. Andererseits obliegt die Rechtsetzung dem Gemeinderat, sofern eine spezifische Ermächtigung zum Erlass einer Ausführungsbestimmung im Sinne von Art. 53 Abs. 1 GG und Art. 100 Abs. 3 GO vorliegt.²⁷¹ Vorliegend dürfte u.E. der Bezug zu den Sachgebieten gemäss Art. 100 Abs. 2 GO ausreichen, um die Zuständigkeit zur Regelung der City Card zu begründen. Hierfür spricht namentlich der beschränkte Wirkungsumfang einer City Card, die sich grundsätzlich an städtische Behörden richtet und damit insbesondere die Benützung der städtischen Einrichtungen betrifft.²⁷² Sollte demgegenüber von einer weitergehenden Bedeutung ausgegangen werden, wäre eine Verordnung des Gemeinderats nur dann ausreichend, wenn sich diese auf eine spezialgesetzliche Delegationsnorm nach Art. 53 GG und Art. 100 Abs. 3 GO stützen könnte, sodass zumindest die Grundzüge der City Card in einem Reglement des Stadtrats oder der Stimmberechtigten vorzusehen wären.²⁷³

Denkbar ist sodann, gestützt auf Art. 62 GG einen (Ausgaben-)Beschluss direkt als hinreichende Grundlage für eine City Card zu betrachten. Ob dies mit Blick auf das Legalitätsprinzip zulässig wäre, hängt vom Ausmass der Ausgabe und vom Gesamtumfang des Projekts – auch in politischer Hinsicht – ab und kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden.²⁷⁴ Sollte ein **Ausgabenbeschluss** genügen, müsste zusätzlich die Frage der finanzrechtlichen Kompetenz geklärt werden.²⁷⁵ Zudem dürfte dieses Vorgehen datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen.²⁷⁶

²⁶⁹ BGE 120 Ia 265 E. 2a; FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 55, wonach auch ein referendumspflichtiger Erlass des Gemeinderats als Gesetz im formellen Sinn akzeptiert werde.

²⁷⁰ Die nach Art. 5 Abs. 1 KDGS erforderliche gesetzliche Grundlage kann auch in einer Verordnungsbestimmung bestehen; vgl. SCHWEGLER IVO, Informations- und Datenschutzrecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2020 (i. E.), 6. Kapitel, Rz. 60.

²⁷¹ FRIEDRICH, Gemeinderecht (Fn. 5), Rz. 115 m. w. H.

²⁷² Nebst Art. 100 Abs. 2 lit. c GO bietet sich lit. a desselben Artikels als Grundlage an. In der (u. a.) darauf gestützten Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (OV) vom 27.02.2001 (SSSB 152.01) finden sich bereits jetzt Aufgabenzuweisungen, die eine hinreichende Grundlage für das städtische Verwaltungshandeln bereitstellen.

²⁷³ Vgl. allgemein zur Delegation TSCHANNEN (Fn. 5), § 27 Rz. 19 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 221), § 19 Rz. 36 ff.

²⁷⁴ Vgl. zum Verhältnis von Art. 62 GG und Grundsatzmässigkeitsprinzip bereits Fn. 268. Das kommunale (bzw. für die kommunale Ebene geltenden) Finanzverwaltungsrecht verlangt, anders als das kantonale gemäss Art. 105 KV und Art. 43 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom 26.03.2002 (BSG 620.0), nicht ausdrücklich eine Rechtsgrundlage, sondern kennt gemäss Art. 136 GO lediglich einen Kreditvorbehalt (vgl. auch Art. 106 GV). Der Kreditbeschluss stellt zugleich einen Ausgabenbeschluss dar, der zur Verwendung der bewilligten Mittel ermächtigt (FRIEDRICH, Gemeinderecht [Fn. 5], Rz. 213). Soweit Art. 57 Abs. 2 lit. a GV die Grundsatzmässigkeit der Finanzhaushaltsführung vorschreibt, bezieht sich dies nicht auf die Rückbindung an eine Aufgabennorm, die den Zweck einer möglichen Ausgabe umschreibt. Eine gesetzliche Grundlage ist gestützt auf Art. 62 GG gerade nicht zwingend vorausgesetzt.

²⁷⁵ Sofern die City Card mit Ausgaben verbunden ist, richtet sich die Sachzuständigkeit nach der Ausgabenkompetenz (vgl. FRIEDRICH, GG-Kommentar [Fn. 243], Art. 62 N 7). Ausgabenbeschlüsse bis zur Höhe von 300'000 CHF – oder im Falle wiederkehrender Ausgaben 60'000 CHF – liegen in der Zuständigkeit des Gemeinderats; bei höheren Beträgen sind sie Sache des Stadtrats (Art. 51 Abs. 1, Art. 102 und Art. 138 Abs. 2 GO [gestützt auf Art. 99 GV in Abweichung von Art. 100 Abs. 4 GV]).

²⁷⁶ Vgl. dazu sogleich das nachfolgende Kapitel.

Schliesslich dürften weitere, nicht eigentlich rechtliche Erwägungen zu berücksichtigen sein. So könnte etwa das Anliegen der politischen Symbolik, die Zugehörigkeit und den Anspruch auf Teilhabe aller zu unterstützen und zu bejahen, von einer reglementarischen Verankerung profitieren.

4.3 Datenschutz

Soweit mit der Ausstellung und der Verwaltung der City Card eine Datenbearbeitung durch städtische Behörden einhergeht, sind die Vorgaben des kantonalen Datenschutzrechts zu beachten. Danach erfordert die Bearbeitung von Personendaten unter anderem eine gesetzliche Ermächtigung oder eine Bindung an die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe.²⁷⁷ Soweit für die City Card eine spezifische **Rechtsgrundlage in Form einer Verordnung oder eines Reglements** geschaffen würde, dürfte dieser Vorgabe nachgekommen werden. Würde einzig ein Beschluss als Grundlage dienen, dürfte dies datenschutzrechtlich problematisch sein. Von besonderem Gewicht wären sodann namentlich der **Grundsatz der Zweckbindung sowie der Grundsatz der Vertraulichkeit**.²⁷⁸ Folglich wären die im Rahmen der City Card-Verwaltung bearbeiteten Daten ausschliesslich für die damit offensichtlich verbundenen Zwecke zu verwenden und vor unbefugtem Zugriff zu schützen.

4.4 Rechtsgleichheit

Um den Zugang zu städtischen Dienstleistungen zu verbessern, wäre es denkbar, Inhaber*innen der City Card gewisse Vergünstigungen zu gewähren. Damit geht eine Ungleichbehandlung der Personen einher, die ihren Wohnsitz nicht in der Stadt Bern haben. Ob eine solche Differenzierung nach Wohnsitz mit dem Rechtsgleichheitsgebot²⁷⁹ zu vereinbaren ist, hängt von der Zielsetzung der Vergünstigungen ab. Mit der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe und Integration verfolgt die City Card und daran anknüpfende Vergünstigungen einen sozialpolitischen Zweck, der als **hinreichender sachlicher Grund für den erleichterten Zugang zugunsten der städtischen Wohnbevölkerung** zu betrachten ist.²⁸⁰

4.5 Ausstellung und Verwaltung

Um den Zielen des City Card-Projekts nachzukommen und das beschränkte Potenzial zur Verwirklichung von Grund- und Menschenrechten auszuschöpfen, scheinen an dieser Stelle einige Überlegungen zur praktischen Umsetzung angebracht. Zunächst dürfte die Stelle, welche die City Card ausstellt und die entsprechende Datenbank verwaltet, keiner Anzeige-, Auskunfts- oder Meldepflicht unterstehen.²⁸¹ Nur so könnte die Vertraulichkeit der Daten sichergestellt werden. Vor diesem Hintergrund wäre es etwa denkbar, dass die städtische Ombudsstelle die Verwaltung der City Card verantworten würde. Um die tatsächliche Inanspruchnahme der City Card zu begünstigen, könnte auch geprüft werden, ob eine private Stelle für diese Aufgabe in Frage kommt. Die Verwaltung durch eine öffentliche Stelle dürfte insofern zweckgemäss sein, als dies dem Vertrauen in die City Card zuträglich sein dürfte, was zu einer besseren Akzeptanz im Verkehr mit Privaten und kantonalen Behörden führen könnte.

²⁷⁷ Art. 5 Abs. 1 KDSG; vgl. dazu SCHWEGLER YVO, Informations- und Datenschutzrecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2020 (i. E.), 6. Kapitel, Rz. 60.

²⁷⁸ Vgl. Art. 5 Abs. 4 KDSG bzw. Art. 17 KDSG, Art. 4 ff. der Datenschutzverordnung (DSV) vom 22.10.2008 (BSG 152.040.1) sowie die Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS DV) vom 03.01.2011 (BSG 152.040.2).

²⁷⁹ Nebst Art. 8 Abs. 1 BV kann auch das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 FZA sowie Art. 9 und 15 Anhang I FZA einschlägig sein (vgl. dazu etwa das Urteil des EuGHs vom 16.01.2003, C-388/01, *Kommission gegen Italien*, Rz. 13 ff.).

²⁸⁰ Vgl. mit Blick auf das Recht Deutschlands und der EU HEUSER/AUSTERMANN/GELHAAR (Fn. 110), S. 41 f. WYTENBACH (Fn. 11), S. 144 f., erachtet hinsichtlich staatlicher Leistungen eine Berücksichtigung des Wohnsitzes «unter demokratischen, ökonomischen, planerischen und Effizienzgesichtspunkten» dem allgemeinen Wohl und damit der Umsetzung der Menschenrechte zuträglich.

²⁸¹ Vgl. hierzu oben Kapitel 3.1.2.1.

5. Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beurteilt das Verbesserungspotential einer City Card im Kontext der Stadt Bern für die Situation von Sans-Papiers und weiteren Personen aus rechtlicher Perspektive. Zudem gibt sie Aufschluss über die rechtliche Umsetzbarkeit einer City Card. Die zentralen Erkenntnisse hierzu werden nachfolgend zusammengefasst:

Rechtliche Umsetzbarkeit einer City Card in der Gemeinde Bern

- **Das Projekt City Card ist an den Rahmen des übergeordneten Rechts (Völkerrecht, Bundesrecht, kantonales Recht) gebunden.** Würde dieses missachtet, müsste die Gemeinde Bern allenfalls mit rechtlichen oder politischen Konsequenzen rechnen. Denkbar wäre etwa eine Einschränkung der städtischen Kompetenz im Bereich Migration.
- **Die Gemeinde Bern verfügt über die nötige Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer City Card** (kommunale Kompetenz im Bereich Integration).
- **Die Einführung einer City Card durch die Gemeinde Bern bedarf einer hinreichenden Rechtsgrundlage,** wobei eine Verankerung in einer Gemeinderatsverordnung dieser Voraussetzung grundsätzlich genügen dürfte. Soweit mit der Ausstellung und der Verwaltung der City Card eine Datenbearbeitung durch städtische Behörden einhergeht, sind zudem die **Vorgaben des kantonalen Datenschutzrechts zu beachten.**
- **Die städtischen Behörden könnten angewiesen werden, die City Card als Identitäts- und Wohnsitznachweis anzuerkennen.** Gegenüber kantonalen Behörden und privaten Akteuren könnte eine entsprechende Weisung hingegen nicht direkt durchgesetzt werden. Sobald sich die City Card im öffentlichen Bereich etabliert hat, könnten jedoch Anreize für Private geschaffen werden, diese ebenfalls zu akzeptieren.
- Da eine City Card weder die Bewilligungs- und Meldepflicht ausländischer Personen, noch die bestehenden Regelungen zur Datenerhebung und -bekanntgabe sowie zur Wegweisung sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltender Personen antasten könnte, **würde die Gemeinde Bern mit der Einführung einer solchen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen.** Auch mit einer City Card verbundene Vergünstigungen, von denen ausschliesslich Bewohner*innen der Gemeinde Bern profitierten (im Vergleich zu Besuchenden), stellten keine Verletzung von übergeordnetem Recht dar, da diese mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar sind.
- **Damit bei der Ausstellung der City Card, welche u.a. eine Identitätsprüfung mitumfasst, keine Auskunfts-, Melde-, Anzeige- oder Wegweisungspflichten ausgelöst werden, müsste die City Card von einer kommunalen Behörde oder Privaten ausgestellt werden, die diesen Pflichten nicht unterliegen** (z.B. Ombudsstelle der Stadt Bern).

Verbesserungspotential einer Berner City Card für Sans-Papiers

- **Die Grund- und Menschenrechte gelten – mit Ausnahme der Bürgerrechte – für alle Bewohner*innen der Stadt Bern,** unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder vom Aufenthaltsstatus einer Person. Alle staatlichen Organe und folglich auch die kommunalen Behörden sind dazu verpflichtet, diese tatsächlich umzusetzen.
- Eine City Card würde es Sans-Papiers ermöglichen, sich gegenüber städtischen Behörden auszuweisen, ohne dabei Daten zum Aufenthaltsstatus bekanntgeben zu müssen. Durch deren Einführung würde die Gemeinde Bern folglich einen **Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung des Rechts auf Datenschutz** leisten. Mithilfe der City Card könnten Sans-Papiers gegenüber städtischen Behörden zudem ihren **Wohnsitz nachweisen.**

- Eine City Card könnte Sans-Papiers den **Zugang zu bestimmten städtischen und privaten²⁸² Dienstleistungen und Einrichtungen erleichtern** und damit einen beschränkten Beitrag zur Umsetzung gewisser sozialer und kultureller Rechte leisten. Zu tatsächlichen Verbesserungen würde dies für Sans-Papiers aber nur dort führen, wo der momentane Ausschluss auf einem fehlenden Identitäts- oder Wohnsitznachweis beruht.
- **Da der Einfluss der Stadt Bern auf die Behörden, welche das Migrationsrecht vollziehen bzw. entsprechenden Auskunft-, Melde-, Anzeige- oder Wegweisungspflichten unterstehen, gering ist**, weil diese entweder kantonal organisiert sind oder Daten über den Aufenthaltsstatus zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, **hätte die Einführung einer Berner City Card insgesamt jedoch lediglich eine beschränkte Wirkung für Sans-Papiers**. Konkret könnte sie weder die bestehenden Hürden hinsichtlich des Zugangs zur Justiz beseitigen noch die negativen Folgen von *racial* bzw. *ethnic profiling* im Rahmen von Polizeikontrollen verhindern.
- Da mit einer City Card **kein legaler Aufenthaltsstatus** begründet werden kann und diese weder die Bewilligungs- und Meldepflicht der ausländischen Person noch die Auskunft-, Melde-, Anzeige- und Wegweisungspflichten der staatlichen Behörden ausser Kraft setzen kann, könnte die City Card für in der Stadt Bern wohnhafte Sans-Papiers zudem auch **keine faktische Aufenthaltssicherheit** gewährleisten.

Verbesserungspotential einer Berner City Card für weitere Personengruppen

- Da die City Card ermöglichen würde, sich ohne Angaben zum ausländerrechtlichen Status, zum Geschlecht und zu anderen aus Sicht der Diskriminierungsverbote sensiblen Merkmalen auszuweisen, könnte durch deren Einführung ein Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf Datenschutz geleistet werden. Davon profitierten nicht nur Sans-Papiers, sondern auch ausländische Personen, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, sowie trans, inter und non-binäre Personen. Bei Letzteren könnte zudem ein **Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf eine selbstbestimmte Geschlechtsidentität** geleistet werden.
- Mit der Einführung einer Berner City Card könnte zudem der **Stigmatisierung von ausländischen Staatsangehörigen sowie trans, inter und non-binären Personen im Alltag entgegengewirkt** und ein beachtlicher **Beitrag zu deren Selbstermächtigung** geleistet werden.
- Der City Card käme schliesslich auch eine gewisse symbolische Funktion zu. Konkret könnte damit ein **Zeichen für eine weltoffene und inklusive Stadt** gesetzt werden, die alle Menschen willkommen heisst und sich aktiv gegen Ausgrenzung und Diskriminierung einsetzt.

²⁸² Sofern Private die City Card akzeptieren, was einerseits von der Etablierung derselben im öffentlichen Raum und andererseits von den durch die Stadt Bern für Private geschaffenen Anreize abhängt.