



Ablösung der Ausländerausweise in Papierform
durch Ausweise im Kreditkartenformat (PA 19)

Anpassung der VZAE, der GebV-AuG und der
AsylV 1

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundzüge der Vorlage.....	3
1.1	<i>Format des neuen nicht biometrischen Ausweises</i>	3
1.2	<i>Umsetzung und Abläufe</i>	5
2.	Rechtliche Umsetzung.....	6
3.	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	8
3.1	<i>Anpassungen der VZAE</i>	8
	Art. 71a Abs 1 Bst. b	8
	Art. 71b Abs. 3	8
	Art. 71e Abs. 4	8
	Art. 71g Sachtitel Aktualisierung des Ausländerausweises	8
	Art. 91d Übergangsbestimmung zur Änderung vom 1. Juli 2019	8
3.2	<i>Anpassung der GebV-AuG</i>	9
	Art. 8	9
3.3	<i>Anpassung der AsylV 1</i>	11
	Art. 30 Sachüberschrift und Abs. 1	11
4.	Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	11
4.1.	<i>Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund</i>	11
4.2.	<i>Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone</i>	12
5.	Rechtliche Aspekte	12

1. Grundzüge der Vorlage

Mit dieser Vorlage sollen die noch bestehenden Ausländerausweise L, B, C für EU/EFTA, G, Ci sowie N, F, S in Papierform durch einen zeitgemässen, nicht biometrischen Ausweis im Kreditkartenformat (ohne Chip) abgelöst werden.

Heute erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L), einer Aufenthaltsbewilligung (B) oder einer Niederlassungsbewilligung (C) einen Ausländerausweis in Papierform mit aufgeklebter Fotografie, die mit einer Folie bedeckt ist. Den gleichen Ausweis erhalten europäische Grenzgängerinnen und Grenzgänger und Drittstaatsangehörige (G) sowie Familienangehörige einer Diplomatin oder eines Diplomaten, die in der Schweiz erwerbstätig sind (Ci).

Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen, denen vorübergehend Schutz gewährt wird, erhalten einen ähnlichen Ausweis (N, F, S).

Dieses Dokument entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen an die Sicherheit und ist unpraktisch. Deshalb wurde beschlossen, seine Form zu ändern. Die Wahl ist auf einen Ausweis im Kreditkartenformat *mit integrierter Fotografie und Unterschrift (ohne Chip)* gefallen, der den heutigen Sicherheitsanforderungen genügt. Die Option einer Karte mit Chip, der die biometrischen Daten (Gesichtsbild und Fingerabdrücke) enthält, wie sie für Drittstaatsangehörige ausgestellt wird, wurde verworfen (vgl. Ziff. 1.1).

Parallel dazu stellt die Schweiz als assoziierter Schengen-Staat gestützt auf die Verordnungen (EG) Nr. 1030/2002¹ und (EG) Nr. 380/2008² seit dem 12. Dezember 2008 einen einheitlich gestalteten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige aus. Ab dem 24. Januar 2011 ist dieser Titel biometrisch geworden und enthält, auf einem Datenchip gespeichert, ein Gesichtsbild sowie zwei Fingerabdruckbilder der Inhaberin oder des Inhabers. Diese biometrischen Merkmale im Aufenthaltstitel werden nur verwendet, um mittels abgleichbarer Merkmale die Echtheit des Dokuments und die Identität der Inhaberin oder des Inhabers zu überprüfen. Alle in der Schweiz lebenden Drittstaatsangehörigen erhalten diesen biometrischen Ausweis. Die in dieser Vorlage vorgesehenen Änderungen beziehen sich nicht auf diesen Ausweis und dessen Empfängerkreis.

1.1 **Format des neuen nicht biometrischen Ausweises**

Gegenwärtig erhalten Personen, die nicht in den Geltungsbereich der Schengen-Regelung fallen, einen Ausländerausweis in Papierform. In der Analysephase des Projekts wurden die verschiedenen Formen, die zur Ablösung dieses Dokuments in Frage kommen, geprüft. Nach einer Konsultation der Kantone wurde ein neuer Ausweis im Kreditkartenformat gewählt, der den heutigen Anforderungen bezüglich Sicherheit und Fälschungsbekämpfung entspricht.

Aus verschiedenen Gründen wurde die Option eines Ausweises, der einen Chip mit dem Gesichtsbild und den Fingerabdrücken der Inhaberin oder des Inhabers enthält, verworfen. Ein solcher biometrischer Ausweis wird als nicht nötig befunden, da EU/EFTA-Staatsangehörige³

¹ Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige, ABl. L 157 vom 15. Juni 2002, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige, ABl. L 115 vom 29. April 2008, S. 1.

³ Die Europäische Kommission hat im Übrigen kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, mit der die Biometrie auch in Personalausweisen von EU-Staatsangehörigen eingeführt werden soll; siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2018 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden, COM(2018) 212 final.

sowie Ausländerinnen und Ausländer mit einem Ausweis Ci oder G (Angehörige von Drittstaaten oder der EU/EFTA) mitunter einen nationalen Identitätsausweis oder ein Reisedokument mit Biometriemerkmale besitzen. Diese Personen sind hauptsächlich mit ihrem Identitätsausweis im Schengen-Raum unterwegs. Anders als der biometrische Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige hat dieser Aufenthaltstitel angesichts der Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum keinen eigentlichen Mehrwert (Art. 21 Abs. 1 Schengener Durchführungsübereinkommen)⁴.

Zudem darf die Schweiz von EU/EFTA-Staatsangehörigen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)⁵ für die Ausstellung eines Ausländerausweises *grundsätzlich* nur das Dokument, mit dem die betreffende Person in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist (gültiger Reisepass oder Identitätskarte) und die massgebenden Dokumente in Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit verlangen (Art. 6 Abs. 3, Art. 12 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 4 Anhang I FZA). Würde sie die *Fingerabdrücke* verlangen, käme dies einem Verstoß gegen die oben genannte Regelung gleich.

Dieses Abkommen hält zudem die administrativen Hürden bei der Einholung einer Aufenthaltserlaubnis für Angehörige der Vertragsstaaten in Grenzen. Die Ausstellung der Ausweise erfolgt kostenlos oder gegen eine gleich hohe Gebühr wie sie für Identitätsausweise des Wohnsitzstaates erhoben wird (vgl. Art. 2 Abs. 3 Anhang I FZA). Dadurch werden in der Schweiz die Kosten für die Verfahren und die Ausweise auf 65 Franken begrenzt. Einen Ausländerausweis mit Chip zu verlangen, entspricht also nicht wirklich dem Zweck dieser Bestimmung. Auch die Erfassung der Fingerabdrücke dürfte kaum mit dieser Bestimmung vereinbar sein.

Personen mit einem Ausweis N oder F dürfen zudem nicht reisen. Wenn für sie eine Reiseerlaubnis gestützt auf die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)⁶ ausgestellt wird, erhalten sie einen Pass für eine ausländische Person mit einem Chip, der das Gesichtsbild und die Fingerabdrücke enthält. Somit besteht kein sicherheitsrelevanter Grund dafür, dass diese Personen in der Schweiz einen biometrischen Ausländerausweis besitzen müssen.

Zudem verfügen gegenwärtig nur wenige kantonale Polizeibehörden über die erforderlichen Geräte, um den Chip von Ausländerausweisen zu lesen, während alle Drittstaatsangehörigen einen solchen Ausweis besitzen. Und schliesslich stellt ein Chip keinen Mehrwert für die Kontrollbehörden dar.

Gemäss der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 ist die Biometrie in Aufenthaltstiteln (Chip mit Gesichtsbild und Fingerabdrücken) in erster Linie für Drittstaatsangehörige, die in einem Schengen-Staat ein Aufenthaltsrecht haben, gedacht. Falls die Biometrie auch für andere Personen vorgesehen wird, müsste sich der Aufenthaltstitel klar von den bestehenden biometrischen Ausweisen unterscheiden (Art. 5^{bis} Verordnung [EG] Nr. 380/2008). Die Schweiz hat zudem immer Widerspruch eingelegt, wenn Schengen-Staaten (Schweden, Belgien, Deutschland) für Schweizer Staatsangehörige einen Aufenthaltstitel mit Chip ausstellen wollten, und hat sich damit durchgesetzt. Es wäre also nicht angebracht, für EU/EFTA-Staatsangehörige einen biometrischen Ausweis auszustellen.

Überdies wäre ein biometrischer Ausländerausweis mit höheren Kosten verbunden, die von den Empfängerinnen und Empfängern zu tragen wären, und bei einem Ausweis N von den Kantonen. Diese Kosten sind im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt. Es ist auch zu berücksichtigen, dass der Ausländerausweis im Kreditkartenformat im Gegensatz zum bestehenden Ausweis angemessenen Sicherheitsstandards entspricht.

⁴ ABl. Nr. L 239 vom 22.09.2000, S. 19

⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR **0.142.112.681**.

⁶ SR **143.5**

1.2 **Umsetzung und Abläufe**

Die Produktion soll sich soweit möglich am bewährten Produktionsprozess des einheitlichen biometrischen Ausländerausweises für Drittstaatsangehörige und dem Erfassungskanal bei den Kantonen richten (z. B. Personalisierung). Wie bis anhin soll die Erfassung von Foto und Unterschrift bei den entsprechend ausgerüsteten kantonalen Pass-/Migrationsämtern (Biometriestationen) erfolgen. Die Kantone können auch die Wohnsitzgemeinden oder Gruppen von Gemeinden ermächtigen, die Erfassung von Fotografie und Unterschrift vorzunehmen. Die Herstellung erfolgt zentral beim Kartenproduzenten.

Das neue Layout der Karte lässt es nicht mehr zu, dass die aktuelle Wohnadresse aufgedruckt wird. Lediglich der Ort der ausstellenden Behörde und das Kantonskürzel sollen neu darauf vermerkt sein. Wegfallen wird ebenfalls die Arbeitgeberinformation. Ein Feld «Anmerkungen» auf der Karte könnte jedoch zu diesem Zweck insbesondere für die Ausweise G benutzt werden.

Meldepflicht bei Stellenwechsel von Personen mit Ausweis G

Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die Angehörige eines EU/EFTA-Staates sind, müssen jeden Arbeitgeberwechsel melden (Art. 9 Abs. 3 Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs [VEP⁷]). Das Gleiche gilt für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten, und zwar auch dann, wenn ihre Tätigkeit in der Schweiz auf die Grenzzone beschränkt ist (Art. 39 Abs. 2 AuG⁸, ab 1.1.2019 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG). Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind also in Bezug auf die Meldung eines Arbeitgeberwechsels gleichgestellt. Diese Information ist auf dem neuen Ausweis G vermerkt. Sie ist insofern wichtig, als sie ermöglicht, Personen zu lokalisieren, die unter der Woche nicht in der Schweiz wohnen; dies insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Lohnpfändung.

Ausweise N, F und S

Wegen des geänderten Formats des nicht biometrischen Aufenthaltstitels sind die Gültigkeitsdauer bestimmter Ausweise und der Empfängerkreis des Ausweises N anzupassen.

Ein Ausländerausweis N wird nur für Personen ausgestellt, die während des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen werden. Dadurch beschränkt sich die Anzahl Personen, die diesen Ausweis kostenlos erhalten müssen. Zudem wird in den Zentren des Bundes während der beschleunigten Verfahren und der Dublin-Verfahren ein solcher Ausweis als nicht erforderlich erachtet. Diese Personen erhalten deshalb eine einfache Bestätigung, und nicht einen Ausweis N.

In den Zentren des Bundes werden die Fotografie und die Unterschrift neu auch zur Produktion des Ausländerausweises N erfasst. Dies bedeutet, dass die Zentren mit mindestens einer Biometriestation ausgerüstet sein müssen. Die Daten werden im ZEMIS erfasst (Art. 18 Abs. 4 Bst. g ZEMIS-Verordnung⁹). Die Zuweisungskantone können dann den Ausweis N bestellen, wenn die betreffende Person zu ihnen kommt.

Sobald die neuen Biometriestationen und die neue Systemplattform für die Erfassung der biometrischen Daten (ESYSP) zur Verfügung stehen (voraussichtlich 2020), werden die Zentren des Bundes diese Daten erfassen.

⁷ SR 142.203

⁸ SR 142.20

⁹ SR 142.513

Die F- und S-Ausweise sollen neu bis zu einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren, der N-Ausweis für ein Jahr ausgestellt werden können. Die Gültigkeit dieser Ausweise erlischt jedoch bereits vorher bei einem Entscheid über das Asylgesuch oder bei einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme.

Einführungsdatum

Die Ablösung der Ausländerausweise in Papierform erfolgt bei der Neuausstellung des Ausweises. Eine gestaffelte Einführung in den Kantonen soll ab dem 1. Juli 2019 bis am 31. Dezember 2020 erfolgen. Dies ermöglicht denjenigen Kantonen, die zusätzliche Biometrieerfassungsstationen benötigen, die Einführung der ESYSP abzuwarten. Ausländerausweise in Papierform können bis am 31. Dezember 2020 ausgestellt werden. Alle vor und nach dem 1. Juli 2019 ausgestellten Ausweise in Papierform sind bis zu ihrem Ablauf gültig. Somit müssen die Kantone ab Januar 2021 Ausländerausweise zwingend im Kreditkartenformat erneuern oder neu ausstellen.

Für N-Bewilligungen wird der neue Ausländerausweis im Kreditkartenformat voraussichtlich im Jahr 2020 eingeführt.

2. Rechtliche Umsetzung

Der geltende Artikel 102a LAI¹⁰ sieht bereits vor, dass die zuständige Behörde die für die Ausstellung der Ausländerausweise erforderlichen biometrischen Daten speichern und aufbewahren kann. Dies gilt auch für nicht biometrische Ausweise mit integrierter Fotografie und Unterschrift. Die für die Ausstellung eines Ausweises erforderlichen biometrischen Daten werden grundsätzlich alle fünf Jahre neu erhoben. Die kantonalen Migrationsbehörden können ausserdem die gespeicherten und aufbewahrten Daten zur Erneuerung eines Ausweises verwenden.

Folgende Verordnungen sind anzupassen:

a) Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)¹¹

Das dem Ausländerausweis gewidmete 5. Kapitel ist nur leicht zu aktualisieren.

In Artikel 71a VZAE werden alle Ausländerausweise genannt, für die nicht ein Bewilligungsverfahren im engeren Sinn gemäss Artikel 41 Absatz 1 AuG erforderlich ist. Dieser Artikel muss leicht angepasst werden, da der N-Ausweis nur an die Personen, die einem Kanton zugeteilt werden, abgegeben wird. Zudem führt bereits heute Artikel 71b Absatz 1 VZAE auf, welcher Personenkreis einen nicht biometrischen Ausländerausweis erhält.

Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises Ci, G, N, F und S erhalten also wie EU/EFTA-Staatsangehörige bereits heute einen nicht biometrischen Ausländerausweis in Papierform. Mit der Ablösung des Papierausweises ändert sich an diesem Personenkreis nichts. Auch sieht Absatz 3 von Artikel 71b VZAE bereits heute vor, dass der nicht biometrische Ausländerausweis als Karte ohne biometrische Merkmale (Bst. a) oder als gedrucktes Dokument in Papierform ausgestellt werden kann (Bst. b). Es muss jedoch klar festgelegt werden, dass ab dem 1. Juli 2019 grundsätzlich nur eine Karte ausgestellt werden darf. Aus diesem Grund wird Absatz 3 neu formuliert.

Da die Fingerabdrücke nur für biometrische Ausländerausweise erfasst werden, ist dies neu in Artikel 71e Absatz 4 VZAE festzuhalten.

An den Vorgaben zur persönlichen Vorsprache ändert sich ebenfalls nichts (Art. 71f VZAE).

¹⁰ SR 142.20

¹¹ SR 142.201

Die Regeln bezüglich Vorweisung und Entzug des Ausländerausweises gelten sowohl für den biometrischen als auch für den nicht biometrischen Ausländerausweis (Art. 72 VZAE).

Neu ist lediglich zu präzisieren, dass die Verpflichtung der Kantone zur Übernahme des Ausfertigungsverfahrens sowohl für biometrische als auch für nicht biometrische Ausländerausweise gilt (Art. 71h VZAE). Dasselbe gilt für die Erfassung der Fotografie (Art. 71e VZAE) sowie deren Aktualisierung (Art. 71g VZAE).

Im Gegensatz dazu findet Kapitel 5a VZAE zur Ausfertigungsstelle des biometrischen Ausweises für den nicht biometrischen Ausländerausweis im Kreditkartenformat keine Anwendung.

Ferner muss eine Übergangsbestimmung in die VZAE aufgenommen werden, die vorsieht, bis wann die Kantone noch Ausländerausweise in Papierform ausstellen dürfen und wie lange die Ausländerausweise gültig sein werden.

b) Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG)

Artikel 8 GebV-AuG¹² muss leicht angepasst werden. Es geht unter anderem darum, die Gebührenansätze unter Berücksichtigung der Erfassung von Fotografie und Unterschrift neu auch bei nicht biometrischen Ausländerausweisen anzupassen.

c) Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1)¹³

Da es sich neu um einen Ausweis im Kreditkartenformat handelt, wird vorgeschlagen, die Gültigkeitsdauer des N-Ausweises zu verlängern. Ferner ist neu das Verfahren zur Ausstellung des Ausländerausweises N zu regeln. Dies erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt auf Weisungsstufe.

¹² SR 142.209

¹³ SR 142.311

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 *Anpassungen der VZAE*

Art. 71a Abs 1 Bst. b

Asylsuchende werden neu einen N-Ausweis nach Artikel 42 AsylG erhalten, sofern sie einem Kanton zugeteilt werden. Asylsuchende, die in den Zentren des Bundes bleiben, erhalten eine Bestätigung. Diese Bestätigung wird gemäss den Weisungen des SEM ausgestellt.

Art. 71b Abs. 3

Buchstabe a gilt weiterhin. Der nicht biometrische Ausweis wird eine Karte ohne Chip mit *integrierten biometrischen Daten* (Fotografie und Unterschrift) sein. Absatz 3 wird entsprechend neu formuliert, und die heute geltenden Buchstaben a und b werden aufgehoben.

Art. 71e Abs. 4

Absatz 4 wird dahingehend präzisiert, dass die Fingerabdrücke lediglich bei biometrischen Ausländerausweisen erfasst werden. Ausserdem wird die Formulierung des zweiten Satzes von Absatz 4 in der französischen Fassung optimiert und verdeutlicht. Sie bringt keine materielle Änderung mit sich.

Die übrigen Absätze von Artikel 71e gelten somit sowohl für den nicht biometrischen Ausländerausweis im Kreditkartenformat als auch für den biometrischen Ausweis.

In Bezug auf den Ausländerausweis N ist die ausstellende Behörde im Sinne von Artikel 71e Absatz 2 je nach Ausstellungsverfahren ein Bundeszentrum oder der Kanton. In der Regel erfassen die Zentren die Daten der Asylsuchenden und die Kantone bestellen den Ausweis N.

Art. 71g Sachtitel Aktualisierung des Ausländerausweises

Die Bestimmungen zur Aktualisierung des Ausländerausweises gelten neu sowohl für den biometrischen als auch für den nicht biometrischen Ausländerausweis (ohne Chip). Daher wird der Titel entsprechend angepasst.

Art. 91d Übergangsbestimmung zur Änderung vom 1. Juli 2019

Die Übergangsbestimmung legt fest, bis wann die Kantone noch Ausländerausweise in Papierform ausstellen dürfen und wie lange die Ausländerausweise gültig sein werden.

Absatz 1

Nach dem Inkrafttreten dieser Änderung (1.7.2019) können die Kantone bis am 31. Dezember 2020 weiterhin Ausländerausweise in Papierform ausstellen. Diese Ausweise behalten ihre Gültigkeit bis zur Erneuerung. Werden ab dem 1. Januar 2021 Ausländerausweise erneuert oder neue Bewilligungen erteilt, sind das Gesichtsbild und die Unterschrift zu erfassen und den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern Ausweise im Kreditkartenformat auszustellen.

Absatz 2

Da die Kantone bis zum 31. Dezember 2020 Ausländerausweise in Papierform ausstellen können, soll bis zu diesem Datum die Möglichkeit bestehen, dass die Person eine Fotografie für die Ausstellung eines Ausländerausweises in Papierform vorlegen kann. Die ausstellende Behörde überprüft, ob die Fotografie die erforderlichen Qualitätskriterien erfüllt.

3.2 Anpassung der GebV-AuG

Art. 8

Absatz 1 Buchstaben j

Heute erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige beim Kantonswechsel einen neuen Papierausweis mit der Wohnadresse. Auf dem neuen Ausländerausweis im Kreditkartenformat wird die Wohnadresse nicht mehr angegeben werden. Es wird somit vorgeschlagen, dass beim Kantonswechsel insbesondere von freizügigkeitsberechtigten Personen kein neuer Ausweis ausgestellt wird. Es handelt sich hier nur um ein reines Anmelde- und Wegzugsverfahren.

Die betroffene Person ist verpflichtet, sich bei der alten Wohnsitzgemeinde abzumelden und sich in der Wohnsitzgemeinde im neuen Kanton anzumelden (vgl. Art. 9 VEP¹⁴, der auf die Bestimmungen des AIG und der VZAE sowie Artikel 2 Absatz 4 von Anhang I FZA¹⁵ verweist). Die Gemeinde hat den Umzug im ZEMIS anzupassen oder der Migrationsbehörde des Kantons zu melden. Diese Pflicht gilt auch für Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises G und Ci, ob sie nun Angehörige eines EU/EFTA-Staates oder Drittstaatsangehörige sind (Art. 9 Abs. 1 und 4 VEP und Art. 15 Abs. 1 VZAE).

Namentlich ist für Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises G eine Adresse in der Schweiz oder im Ausland erwünscht, um diese Personen lokalisieren und insbesondere die Anwendung von bilateralen Steuerabkommen überprüfen zu können.

Die Gebühr von 25 Franken für Adressänderungen im ZEMIS soll auch für alle übrigen Änderungen im ZEMIS, die nicht zur Ausstellung eines neuen Ausländerausweises führen, erhoben werden. Die Gebühr beträgt neu 40 Franken.

Damit werden auch Adressänderungen bei Umzug in einen anderen Kanton und innerhalb des Kantons abgedeckt.

Buchstabe l

Ausserdem bezieht sich Buchstabe l nicht mehr nur auf die Prüfung von Ausweisänderungen, sondern auf sämtliche Änderungen im ZEMIS, die zur Neuausstellung eines Ausländerausweises führen. Die Gebühr von 40 Franken bleibt unverändert. Dies betrifft namentlich Fälle, in denen Personen mit einem Ausweis G ihren Arbeitgeber wechseln.

Absatz 2

Absatz 2 regelt die Ausstellungsgebühr. Dieser Absatz bleibt unverändert.

Die Gebühr für die Ausstellung, den Ersatz und alle übrigen Änderungen eines nicht biometrischen Ausländerausweises (Kreditkartenformat oder Papierform) beträgt wie bis anhin 10 Franken, da die Kosten für die Produktion der Polycarbonatkarte ohne Chip denjenigen des bisherigen Ausweises in Papierform entsprechen.

¹⁴ SR 142.203

¹⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

Diese Gebühr fällt gänzlich an die Kantone und dient dazu, die Produktionskosten und alle zusätzlich anfallenden Kosten, die mit dem Handling der Dokumente (Betriebskosten, Korrespondenz usw.) zusammenhängen, zu decken. Das SEM verlangt auch zwecks Rückzahlung der initialen Projektkosten keinen Teil dieser Ausstellungsgebühr, wie es dies beispielsweise beim biometrischen Ausländerausweis macht.

Die Kosten für die Zustellung des Ausländerausweises (LSI-Gebühr) tragen wie bis anhin die Empfängerinnen und Empfänger des Ausweises.

Absatz 3

Die Biometrieerfassungsgebühr beträgt höchstens 20 Franken. Es wird neu präzisiert, dass diese Gebühr nur für den biometrischen Ausländerausweis (mit Chip) erhoben wird (Buchstabe a).

Neu wird für die Abnahme und die Erfassung von Fotografie und Unterschrift für die Karte ohne Chip eine kantonale Höchstgebühr von 10 Franken erhoben (Buchstabe b). Im Vergleich zum biometrischen Ausländerausweis sollte der Aufwand der Behörden viel kleiner sein, da die Fingerabdrücke nicht erfasst werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Erfassung durchschnittlich vier Minuten in Anspruch nehmen wird.

Absätze 4 - 9

Aufgrund des neuen Ausländerausweises für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und der dazugehörigen neuen Erfassungsgebühr gemäss Absatz 3 sind die heute geltenden Absätze 4 und 6 entsprechend zu ergänzen. Die Höchstgebühren für diese Personen bleiben unverändert.

Aus Gründen der Klarheit wird vorgeschlagen, die Absätze 4–8 neu zu formulieren und Redundanzen zu vermeiden. Mit diesen sprachlichen Änderungen soll nicht der Inhalt dieser Absätze geändert werden. Der neue Absatz 4 übernimmt somit die geltenden Absätze 4, 5 und 6. Der neue Absatz 5 übernimmt die Absätze 7 und 8. Deshalb können die geltenden Absätze 6–8 aufgehoben werden.

Die Schweiz darf von EU/EFTA-Staatsangehörigen für die Ausstellung eines Ausländerausweises nur einen Betrag verlangen, der die Ausstellungsgebühr für Identitätsausweise von inländischen Personen nicht übersteigt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Anhang I FZA). Eine Schweizer Identitätskarte kostet 65 Franken. Dieser Betrag stellt somit die Höchstgebühr für diesen Empfängerkreis dar. Für diese Personen – wenn sie minderjährig sind – beträgt die Höchstgebühr für Adressänderungen oder andere Anpassungen im ZEMIS, die zur Ausstellung eines neuen Ausweises führen, 20 Franken statt wie bisher 15 Franken (Abs. 4 Bst. c). Das Gleiche gilt für minderjährige Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige einer Bürgerin oder eines Bürgers der EU/EFTA mit Verbleiberecht sind (Abs. 5 Bst. b).

Für Ausweise N wird keine Gebühr erhoben. Diese werden nur für Personen ausgestellt, die während des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen werden.

Beim Ausweis F ist nur die Verlängerung gebührenpflichtig (Art. 8 Abs. 1 Bst. h GebV-AuG). Die Gesamtgebühr beträgt somit 60 Franken (40+10+10). Der Ausweis ist erstmals nach drei Jahren zu erneuern.

Absatz 9 wird zudem leicht angepasst, um auf die neuen Absätze 4 und 5 zu verweisen.

Der geltende Absatz 10 bleibt unverändert.

3.3 *Anpassung der AsylV 1*

Art. 30 Sachüberschrift und Abs. 1

Die Gültigkeitsdauer des Ausweises wird von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert. So muss der N-Ausweis im Kreditkartenformat nicht zu oft neu ausgestellt werden.

4. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Vorlage hat folgende finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.

4.1. *Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund*

Die für die Ablösung der bisherigen Ausländerausweise erforderlichen Mittel für einmalige Projektaufwendungen von insgesamt 3,2 Millionen Franken sind im Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 eingestellt (davon 0,7 Millionen Franken für Eigenleistungen des SEM in Form von personellen Ressourcen). Diese Mittel decken sowohl die Projektkosten für die Entwicklung des neuen Ausländerausweises (Layout, Design, Sicherheitselemente), für die Softwareanpassungen (ZEMIS, eDocplattform usw.) sowie für weitere Umsetzungsarbeiten ab. Da die Zentren des Bundes auch biometrische Daten für den Ausländerausweis N erheben sollen, müssen die Standorte zudem mit der entsprechenden Infrastruktur ausgerüstet werden und das Personal ist entsprechend auszubilden. Die Kosten für die Beschaffung der Infrastruktur belaufen sich auf rund 0,4 Millionen Franken (60 000 Franken pro Standort bzw. Station) und sind in den aufgeführten einmaligen Projektkosten enthalten.

Die Verteilung auf die Jahre 2018–2020 sieht wie folgt aus (Mio. CHF):

Bezeichnung	Total	2018	2019	2020
Einmalige Projektaufwendungen	3,2	0,6	1,5	1,1
Finanzierungswirksamer Aufwand (inkl. Infrastruktur)	0,7	0,1	0,2	0,4
Leistungsverrechnung (ISC-EJPD)	1,8	0,3	1,0	0,5
Eigenleistungen des SEM in Form von personellen Ressourcen	0,7	0,2	0,3	0,2

Es wird mit zusätzlichen Betriebskosten für die Systeme von 0,1 Millionen Franken pro Jahr ab 2020 gerechnet. Diese Kosten sind im Budget des SEM eingestellt.

Der bereits angefallene Projektaufwand war notwendig für die Vorarbeiten. Dieser stützt sich auf den Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung 2014–2017», der vom Bundesrat gutgeheissen wurde. Die Ablösung der Papiaerausweise durch fälschungssichere Ausweise im Kreditkartenformat entspricht der Massnahme 4.3-4-1.

Es bestehen keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

4.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone müssen entscheiden, ob sie für die Erfassung der Ausweisdaten die Gemeinden involvieren (Verfahren analog zum biometrischen Ausländerausweis) oder dafür die bestehenden kantonalen Biometriestationen einsetzen wollen. Der Einsatz von Biometriestationen hat teilweise Neuanschaffungen zur Folge, und situativ sind bauliche Veränderungen notwendig. Je nach Kanton sind organisatorische und personelle Massnahmen vorzusehen, um das Mehraufkommen in den Kantonen bzw. in den Gemeinden bewältigen zu können.

Bei N-Ausweisen werden die Kantone von der Datenerfassung entlastet. Die Produktion des N-Ausweises wird jedoch wie bis anhin durch den zuständigen Kanton eingeleitet.

Die Kantone erhalten neben den Gebühren in Zusammenhang mit dem Bewilligungsverfahren eine Gebühr von 10 Franken für den ausgestellten Ausweis. Dabei ist festzuhalten, dass der Ausweis rund 1.40 Franken (inkl. MwSt.) kostet und ein erheblicher Betrag auf die Kantone entfällt. Das SEM verzichtet hier darauf, einen Teil dieses Betrags einzubehalten, wie es dies beim biometrischen Ausländerausweis macht. Bei der Ausstellung eines biometrischen Ausländerausweises erhält das SEM 25 Prozent der Ausstellungsgebühr (22 Franken), um die für das Projekt aufgewendeten Kosten zu decken.

Hinzu kommt ausserdem eine Gebühr von 10 Franken für die Kantone, wenn Fotografie und Unterschrift erfasst werden. Die aktuellen Beschränkungen für EU/EFTA-Staatsangehörige gelten weiterhin (Gesamtgebühr 65 Franken).

Für die Ausweise F und N werden grundsätzlich keine Gebühren erhoben. Diese geringen Kosten sind durch die Kantone zu tragen; sie werden jedoch durch die Verwaltungspauschale des Bundes für den Asylbereich abgedeckt.

Lediglich bei der Erneuerung des Ausweises F kann eine Gebühr von maximal 40 Franken erhoben werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. h GebV-AuG). Zusätzlich können für die Erfassung der Daten und die Ausstellung des Ausweises Gebühren von 20 Franken erhoben werden. Der Ausweis F hat neu eine Gültigkeitsdauer von drei Jahren, daher sollten sich die Kosten für die ausländische Person in Grenzen halten.

Die Aufwendungen der Kantone werden durch das neue Format des Ausländerausweises leicht zunehmen. Diese sollten jedoch durch die vorgesehenen Gebühren abgedeckt werden.

5. Rechtliche Aspekte

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁶ und der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951¹⁷ über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967¹⁸. Die vorgeschlagenen Anpassungen stehen im Einklang mit dem Schengen/Dublin-Besitzstand namentlich bezüglich der Aufenthaltstitel und widersprechen somit nicht dem Schengen-Assoziierungsabkommen SAA¹⁹. Diese Vorlage ist zudem mit dem FZA vereinbar.

¹⁶ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (SR 0.101).

¹⁷ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30)

¹⁸ Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.301)

¹⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31.