



Einführung biometrischer Ausweise
Genehmigung und Umsetzung einer Weiterentwicklung des
Schengen-Besitzstandes im Bereich Ausweis- und
Ausländerrecht
Erläuternder Bericht

vom 29. September 2006

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeiner Teil	4
1.1 Ausgangslage	4
1.1.1 Biometrischer Pass als neue Passart	4
1.1.2 Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation	4
1.1.3 Forderungen der USA	5
1.1.4 Entwicklungen in der EU	5
1.1.4.1 Einführung biometrischer Daten	5
1.1.4.2 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes	6
1.2 Vorgehensweise auf Bundesebene	6
1.2.1 Vorarbeiten	6
1.2.2 Auswirkungen der Verpflichtung zur Übernahme der Schengen-Weiterentwicklungen	7
1.2.2.1 Folgen für die laufende Revision des Ausweisgesetzes	7
1.2.2.2 Folgen für das Ausländerrecht	7
2 Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Einführung biometrischer Ausweise	8
2.1 Ausgangslage	8
2.2 Inhalt	9
2.3 Verfahren der Übernahme	11
2.3.1 Allgemein	11
2.3.2 Zuständigkeit der Legislative	11
2.3.3 Zuständigkeit des Bundesrates	12
3 Besonderer Teil	13
3.1 Anpassungen im Ausweisgesetz	13
3.2 Anpassungen im AuG	13
3.2.1 Ausgangslage	13
3.2.2 Die Änderungen im Einzelnen	14
3.2.2.1 Artikel 59 AuG	14
3.2.2.2 Artikel 111 AuG	14
4 Auswirkungen	15
4.1 Im Bereich biometrischer Pass	15
4.1.1 Auswirkungen auf den Bund	15
4.1.1.1 Ausgangslage	15
4.1.1.2 Projektentwicklung definitive Einführung biometrischer Pässe	15
4.1.1.3 Betriebs- und Produktionskosten	16
4.1.1.4 Personelle Auswirkungen Betrieb	16
4.1.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	17
4.1.3 Berechnung der Passgebühr	17
4.1.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	17
4.2 Im Bereich Reisedokumente für ausländische Personen	18
4.2.1 Auswirkungen auf den Bund	18
4.2.1.1 Ausgangslage	18
4.2.1.2 Personelle Auswirkungen	18

4.2.1.3 Produktionskosten	18
4.2.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	18
4.2.3 Berechnung der Gebühr	18
4.2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	19
5 Rechtliche Aspekte	19
5.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem internationalen Recht	19
5.2 Genehmigungsbeschluss	19
5.3 Erlassform bzw. Umsetzungsgesetzgebung	19
5.4 Folgen der Nichtrealisierung	19
Anhang: Note (Entwurf) inkl. EG-Ausweisverordnung und Erlass (Entwurf)	

Bericht

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Biometrischer Pass als neue Passart

Es ist ein Bestreben der internationalen Gemeinschaft, Pässe und andere Reiseausweise so zu gestalten, dass die Identifikation der Reisenden problemlos möglich ist und dadurch das Reisen erleichtert wird. Andererseits müssen auch Missbräuche (z. B. durch Fälschungen, Diebstahl eines Ausweises, Gebrauch der Identität einer anderen, ähnlich aussehenden Person) verhindert und bekämpft werden. Angesichts dieser Bestrebungen sowie gestützt auf neue technische Möglichkeiten rückte der so genannte biometrische Pass in den letzten Jahren immer mehr in den Vordergrund. Diese neue Passart ist auch unter der Bezeichnung elektronischer Pass bekannt: Zum einen basiert der Pass auf Digitaltechnologie (die Daten werden auf einem Chip gespeichert und lassen sich nur mit Hilfe eines Lesegerätes abrufen); zum anderen enthält dieser Chip biometrische Daten der Inhaberin oder des Inhabers wie Grösse oder die Beschreibung gewisser physischer Merkmale. So wird der Chip auch ein Gesichtsbild enthalten. Es ist das gleiche Bild, das auch in den Pass eingebracht wird. Bei der Kontrolle eines solchen Ausweises werden die Daten aus dem Chip ausgelesen und das Gesichtsbild wird mit dem von einer Kamera erfassten Gesichtsbild der betreffenden Person elektronisch verglichen.

Biometrische Daten im Pass sind an sich nichts Neues. Längst finden sich in Pässen Angaben zur Grösse, das Gesichtsbild oder die Unterschrift. Die Speicherung auf dem Chip gewährleistet im Vergleich zu einem herkömmlichen Ausweis jedoch eine höhere Sicherheit und ermöglicht den elektronischen Vergleich mit den Daten der Inhaberin oder des Inhabers des Ausweises.

1.1.2 Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation¹

Die ICAO, deren Mitglied die Schweiz ist², legt die Standards für Ausweise fest, die für internationale Reisen verwendet werden, und erlässt entsprechende Empfehlungen. So empfiehlt die ICAO nun auch die Einführung von biometrischen Daten in Pässen. Gleichzeitig legt die ICAO auch Standards fest, die es bei der Herstellung von biometrischen Pässen oder anderen Ausweisen zu beachten gilt, denn nur so kann die globale Interoperabilität sichergestellt werden. Als verbindliches biometrisches Merkmal bestimmte die ICAO ein elektronisch gespeichertes Gesichtsbild in einem Standardformat (jpeg oder jpeg 2000). Als optionale, zusätzliche Merkmale stehen Fingerabdrücke sowie Irisbild³ zur Verfügung. Weiter sind die bereits heute im Pass enthaltenen Daten, wie z. B. Name, Vorname, Geburtsdatum etc. im Chip zu speichern.

¹ International Civil Aviation Organization, ICAO.

² Vgl. Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, SR 0.748.0

³ Es ist kein Staat bekannt, der Irisbilder in Pässen speichert.

Betreffend die Einführung von biometrischen Daten im Pass hat die ICAO eine Empfehlung erlassen, jedoch noch keinen verbindlichen Einführungszeitpunkt festgelegt.

1.1.3 Forderungen der USA

Die Schweiz, sowie 26 weitere Länder, nehmen am so genannten Visa Waiver Program (VWP) der USA teil. Das VWP erlaubt es Bürgerinnen und Bürger dieser Länder ohne Visum für Kurzaufenthalte (90 Tage) in oder durch die USA zu reisen. Für den Verbleib im VWP verlangen die USA, dass die beteiligten Länder über ein Programm zur Einführung biometrischer Pässe verfügen. Um ohne Visum in die USA reisen zu können, müssen Pässe, die nach dem 26. Oktober 2006 ausgestellt werden, über ein elektronisch gespeichertes Gesichtsbild verfügen.

1.1.4 Entwicklungen in der EU

1.1.4.1 Einführung biometrischer Daten

Am 13. Dezember 2004 hat die EU die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (EG-Ausweisverordnung)⁴ verabschiedet und so die Grundlage für die Einführung biometrischer Daten in den Pässen und Reisedokumenten der Mitgliedstaaten der EU bzw. den Schengenstaaten geschaffen. Zentrales Element dieser Verordnung ist, dass in einem ersten Schritt ein Gesichtsbild und in einem zweiten Schritt zwei Fingerabdrücke elektronisch im Pass gespeichert werden müssen. Es gelten die folgenden Einführungsstermine:

- 28. August 2006: elektronisch gespeichertes Gesichtsbild;
- 28. Juni 2009: zwei elektronisch gespeicherte Fingerabdrücke.

Die Pflicht zur Aufnahme von biometrischen Daten gilt nur für Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten. Im Gegensatz zur ICAO und den USA hat die EU verschiedene verbindliche Vorgaben zum Schutz der im Chip gespeicherten Daten vor nicht autorisiertem Auslesen festgelegt. Diese technischen Vorschriften sind in zwei ausführenden Entscheidungen der Kommission enthalten⁵.

⁴ ABI L 385 vom 29.12.2004, S. 1.

⁵ Entscheidung K(2005) 409 über die technischen Spezifikationen zu Normen und Sicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vom 28. Februar 2005 (Gesichtsbild) und die ergänzende Entscheidung K(2006) 2909 über die technischen Spezifikationen zu Normen und Sicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vom 28. Juni 2006 (ergänzende Bestimmungen in Bezug auf Fingerabdrücke). Die Entscheide der Kommission werden nicht publiziert.

1.1.4.2 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes

Die Stimmbürger haben am 5. Juni 2005⁶ die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin angenommen. Die Assoziierungsabkommen verpflichten die Schweiz, alle Bestimmungen zu übernehmen, die am 26. Oktober 2004 Teil des Schengen- und Dublin-Besitzstandes waren⁷. Sie hat sich zudem bereit erklärt, alle späteren schengen- und dublinrelevanten Erlasse (Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstandes) grundsätzlich zu übernehmen und soweit erforderlich in das Schweizer Recht umzusetzen.

Die EG-Ausweisverordnung sowie die beiden darauf bezogenen Entscheidungen der Kommission stellen eine solche Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar, da sie nach dem 26. Oktober 2004 verabschiedet wurde. Solche Rechtsakte sind von der Schweiz als zukünftiger Schengen-Staat nach Massgabe eines besonderen Verfahrens unter Wahrung der direktdemokratischen Rechte⁸ zu übernehmen und im innerstaatlichen Recht umzusetzen (vgl. nachstehend Ziff. 2.3).

1.2 Vorgehensweise auf Bundesebene

1.2.1 Vorarbeiten

Aufgrund der internationalen Entwicklung hat der Bundesrat am 10. September 2003 beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Machbarkeitsstudie zur Einführung von biometrischen Daten in Schweizer Reiseausweisen in Auftrag gegeben. An der Sitzung vom 15. September 2004 hat der Bundesrat von den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie Kenntnis genommen. Der Bundesrat erachtete auf Grund der internationalen Gegebenheiten die Einführung von biometrischen Daten im Pass als eine Notwendigkeit, um die Reisefreiheit von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten und den hohen Sicherheitsstandard des Schweizer Passes im internationalen Vergleich sicherzustellen. Er hat in der Folge das EJPD, insbesondere im Hinblick auf die Forderung der USA, mit der Einführung von biometrischen Pässe im Rahmen eines auf maximal fünf Jahre befristeten Pilotprojektes sowie der Erarbeitung eines Entwurfs zur Revision des Ausweisgesetzes (AwG)⁹ beauftragt. Die Kosten für das befristete Pilotprojekt wurden auf 14 Millionen Franken veranschlagt.

Im Juni 2005 hatte der Bundesrat eine Vernehmlassung zu den Ergebnissen dieser Arbeiten eröffnet: Die Revision der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (VawG)¹⁰ für die Ausstellung von biometrischen Pässen ab September 2006 im Rahmen eines Pilotprojektes und die Revision des AwG im Hinblick auf die definitive Einführung biometrischer Ausweise. Die Vorentwürfe

6 Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin, BBl **2004** 7149.

7 Für das Schengen-Assoziierungsabkommen vgl. BBl **2004** 6458 ff. und 6467 ff.

8 Vgl. die Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen (Bilaterale II), BBl **2004** 5965, 6130 ff.; ebenso die Erwägung 14 der EG-Ausweisverordnung.

9 Ausweisgesetz, AwG, SR **143.1**

10 Ausweisverordnung, VawG, SR **143.11**

wurden bereits unter Beachtung der Anforderungen und der technischen Normen erstellt, wie sie die EG-Ausweisverordnung und die erste Entscheidung der Kommission statuieren.

Am 17. März 2006 hat der Bundesrat die oben genannte Ordnungsrevision verabschiedet¹¹. Die revidierte Verordnung wird am 4. September 2006 in Kraft gesetzt, gestützt darauf können ab diesem Zeitpunkt im Rahmen des Pilotprojektes biometrische Pässe beantragt und produziert werden.

1.2.2 Auswirkungen der Verpflichtung zur Übernahme der Schengen-Weiterentwicklungen

Mit der Annahme der Abkommen über die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin am 5. Juni 2005 durch das Schweizer Volk ergibt sich eine veränderte Situation. Die Schweiz hat nun die EG-Ausweisverordnung sowie die Entscheidungen der Kommission als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes spätestens innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Schengen-Assoziierungsübereinkommens umzusetzen und biometrische Pässe und Reisedokumente definitiv einzuführen. Die Schweiz hat die Assoziierungsabkommen im März 2006 ratifiziert. Die Ratifikation durch die EU-Mitgliedstaaten wird Anfang 2007 erwartet, einen Monat später würde das Abkommen in Kraft treten. Dies bedeutet, dass spätestens Anfang 2009 die gesetzlichen Grundlagen vorliegen und biometrische Pässe definitiv eingeführt werden müssen. Bei der Planung ist jedoch zu berücksichtigen, dass bis Anfang 2009 auch eine allfällige Referendumsabstimmung durchgeführt werden muss. Wird das Referendum nicht ergriffen, muss die Einführung so früh wie möglich erfolgen. Unter Berücksichtigung des Gesetzgebungsprozesses müssen biometrische Pässe somit voraussichtlich bis Herbst/Anfang Winter 2008 definitiv eingeführt werden (vgl. Ziffer 2.3).

1.2.2.1 Folgen für die laufende Revision des Ausweisgesetzes

Da die Vorentwürfe zur Ausweisgesetzgebung bereits unter Berücksichtigung der Voraussetzungen und technischen Normen der EG-Ausweisverordnung vom 13. Dezember 2004 erstellt wurden, können die Arbeiten zur Revision des Ausweisgesetzes zwar nicht zeitlich aber inhaltlich wie geplant fortgesetzt werden.

Durch die Pflicht zur definitiven Einführung biometrischer Daten wird die Dauer des Pilotprojekts im Gegensatz zur ursprünglich geplanten Dauer von maximal fünf Jahren zwingend auf rund eineinhalb bis zwei Jahre verkürzt werden.

1.2.2.2 Folgen für das Ausländerrecht

Die EG-Ausweisverordnung führt dazu, dass die Schweiz biometrische Daten nicht nur in Schweizer Pässen, sondern auch in den Reisedokumenten für ausländische Personen einführen muss.

¹¹ Vgl. AS 2006 2611.

Die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklung setzt eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005¹² über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) voraus.

2 Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Einführung biometrischer Ausweise

2.1 Ausgangslage

An seiner Tagung vom 19. und 20. Juni 2003 in Thessaloniki hat der Rat der Europäischen Union seine bereits im Jahr 2000 manifestierte Absicht¹³ bekräftigt, dass ein kohärenter Ansatz in Bezug auf biometrische Daten für Pässe, Dokumente für Drittstaatenangehörige (Reiseausweise für Ausländer) und in Informationssystemen (VIS und SIS II) zu verfolgen ist. Zu diesem Zweck sollen die nationalen Vorschriften bezüglich Sicherheitsmerkmale angeglichen werden und einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reiseausweise für Ausländer zum Schutz vor Fälschungen festgelegt werden. Darunter fällt auch die Aufnahme biometrischer Daten in die Reisedokumente. Dadurch soll die Sicherheit von Reisedokumenten erhöht und eine verlässliche Verbindung zwischen dem Dokument und dessen rechtmässigem Inhaber hergestellt werden. Die entsprechenden Spezifikationen im Dokument Nr. 9303 der ICAO sollen dabei berücksichtigt werden.

Am 13. Dezember 2004 erliess der Rat der Europäischen Union die Verordnung über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (EG-Ausweisverordnung) und notifizierte diese gleichentags der Schweiz. Die EG-Ausweisverordnung regelt keine technischen Einzelheiten, diese Aufgabe wird der Kommission übertragen.

Entsprechend hat die Kommission die Entscheidung über die technischen Spezifikationen zu Normen und Sicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vom 28. Februar 2005 erlassen (Entscheidung)¹⁴. Diese Entscheidung wurde der Schweiz am 19. Juli 2005 notifiziert. Mit Entscheidung vom 28. Juni 2006 wurde dieser Entscheid bereits einer ersten Revision unterzogen und ergänzende Bestimmungen in Bezug auf die Speicherung von Fingerabdrücken erlassen¹⁵. Diese ergänzende Entscheidung wurde der Schweiz noch gleichentags notifiziert. Die Erlasse stellen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar.

Während die EG-Ausweisverordnung nur die Grundsätze beinhaltet und daher voraussichtlich über längere Zeit unverändert Gültigkeit haben wird, ist im Hinblick

¹² SR 142.20

¹³ Vgl. die Entschliessung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17. Oktober 2000 zur Einführung von Mindestsicherheitsnormen für Pässe, ABl. C 310 vom 28.10.2000, S. 1.

¹⁴ Entscheidung K(2005) 409 über die technischen Spezifikationen zu Normen und Sicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vom 28. Februar 2005 (Gesichtsbild); nicht publiziert.

¹⁵ Entscheidung K(2006) 2909 über die technischen Spezifikationen zu Normen und Sicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vom 28. Juni 2006 (ergänzende Bestimmungen in Bezug auf Fingerabdrücke); nicht publiziert.

auf die technische Entwicklung mit weiteren Revisionen der technischen Ausführungserlasse der Kommission zu rechnen.

2.2 Inhalt

Die **EG-Ausweisverordnung** regelt die biometrischen Merkmale, die in Pässe und Reiseausweise für Ausländer aufzunehmen sind und bestimmt im Anhang die Mindestsicherheitsanforderungen an einen solchen Ausweis (z. B. bezüglich Material, Druck- und Ausstellungstechniken, Kopierschutztechnik). Angestrebtes Ziel ist es, die Interoperabilität dieser Ausweise zwischen den Schengen-Staaten, somit in Zukunft auch der Schweiz, sicherzustellen. Der Schweizer Pass sowie die Reiseausweise für Ausländer erfüllen bereits heute die oben erwähnten Mindestanforderungen in Bezug auf die Dokumentensicherheit.

Gemäss der EG-Ausweisverordnung sind ein Gesichtsbild und die Fingerabdrücke in einem interoperablen Format im Ausweis zu speichern. Dabei ist sicherzustellen, dass die Integrität, Authentizität und die Vertraulichkeit der Daten gewährleistet werden (Art. 1 Ziff. 2). Diese Bestimmung ist jedoch nur anwendbar auf Ausweise, die eine Gültigkeit von mehr als 12 Monaten haben (Art. 1 Ziff. 3). Somit müssen die so genannten provisorischen Pässe oder auch Notpässe, die eine kürzere Geltungsdauer haben, nicht über biometrische Daten verfügen. Auch Personalausweise, wie z. B. die Identitätskarte, welche Mitgliedstaaten eigenen Staatsangehörigen ausstellen, sind nicht betroffen. Diesbezüglich ist jedoch zu bemerken, dass bereits der Entwurf eines Erlasses vorliegt, welcher die Empfehlung enthält, auch Personalausweise mit biometrischen Daten auszurüsten.

Die heutigen Schengen-Staaten müssen ab dem 28. August 2006 die EG-Ausweisverordnung anwenden (Art. 6 Bst. a). Ab diesem Zeitpunkt dürfen sie nur noch Pässe und Reiseausweise mit einem elektronisch gespeicherten Gesichtsbild als biometrisches Merkmal an ihre Bürger abgeben. Als zusätzliches biometrisches Merkmal müssen bis 28. Juni 2009 auch zwei Fingerabdrücke in die Ausweise aufgenommen werden. Pässe, die vor diesen Stichtagen gemäss den in diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften ausgestellt wurden, bleiben gültig.

Die EG-Ausweisverordnung stellt keine Grundlage dafür dar, die im Ausweis enthaltenen Daten für andere Zwecke, als die gesetzlich vorgesehene Überprüfung der Authentizität eines Dokuments und die Identität des Inhabers durch direkten Vergleich der Merkmale zu überprüfen. Zudem haben die Inhaber eines Ausweises das Recht, die personenbezogenen Daten im Ausweis zu überprüfen und gegebenenfalls eine Berichtigung oder Löschung zu verlangen (Art. 4).

Weiter baut die Verordnung auf dem Grundsatz auf, dass aus Sicherheitsgründen jedes Land eine einzige Stelle für die Herstellung von Pässen und Reisedokumenten bestimmt (Erwägung 7). Diese Voraussetzung wird von der Schweiz erfüllt (derzeit: BBL). Der Name dieser Stelle ist der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen.

Die gestützt auf die EG-Ausweisverordnung ergangenen Entscheidungen der Kommission vom 28.2.2005 und vom 28.6.2006 enthalten im Anhang die technischen Spezifikationen für die Herstellung von Ausweisen mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten (Gesichtsbild und Fingerabdrücke). Da die Ausweise für den internationalen Reiseverkehr verwendet werden, werden in der Spezifikation vorwiegend internationale Normen referenziert. Nur so ist

sichergestellt, dass die Ausweise weltweit anerkannt und gelesen werden können. Zu erwähnen sind namentlich die Normen der International Organization for Standardization (ISO) und diejenigen der ICAO. Die Entscheide legen gestützt auf diese Normen fest:

- in welchem Format das Gesichtsbild (jpeg und jpeg2000) und die Fingerabdrücke (WSQ) zu speichern sind;
- die Art des Datenträgers (Chip mit Radio Frequency Identification Technologie, RFID¹⁶);
- die logische Datenstruktur auf dem Chip;
- Spezifikationen für die Sicherheit der digital im Chip gespeicherten Daten.

Sowohl das Gesichtsbild als auch die Fingerabdrücke werden als Bilder gespeichert; es werden die Abdrücke des linken und des rechten Zeigefingers aufgenommen. Können von diesen Fingern keine Abdrücke abgenommen werden, ist eine Reihenfolge für einen möglichen Ersatz festgelegt.

Während die internationalen Normen in einzelnen Bereichen, namentlich auch des Datenschutzes, Optionen offen lassen, werden im Entscheid der EU-Kommission verbindliche Vorgaben in diesen Bereichen gemacht. Insbesondere zu erwähnen ist der Schutz der im Chip gespeicherten Daten vor dem unberechtigten Auslesen aus der Ferne durch das so genannte Basic Access Control Verfahren (BAC) und die Zugangs- bzw. Lesebeschränkung auf die in Zukunft im Chip gespeicherten Fingerabdrücke durch das so genannte Extended Access Control Verfahren (EAC).

Die ICAO wie auch die USA verlangen zwingend nur die elektronische Speicherung des Gesichtsbilds, als weltweit anerkanntes interoperables biometrisches Erkennungsmerkmal. Aus diesem Grund müssen auch alle Stellen, die Ausweise kontrollieren (z. B. Grenzkontrollbehörden), das elektronisch gespeicherte Gesichtsbild lesen können. Es handelt sich hierbei um dasselbe Bild, wie es im Pass eingebracht wird und von blossen Augen erkannt werden kann. Da es technisch möglich wäre, RFID-Chips aus Distanz und ohne das Wissen der Ausweisinhaberin oder des Ausweisinhabers auszulesen, schreibt die Spezifikation der EU-Kommission den Einsatz von BAC vor. Um einen mittels BAC geschützten Ausweis lesen zu können, muss dieser der Kontrollbehörde übergeben, von dieser geöffnet und die maschinenlesbare Zone (MRZ) im Ausweis eingelesen werden. Erst dann können die Chip-Daten ausgelesen werden. Die im Chip gespeicherten Daten werden zusätzlich mit einer digitalen Signatur versehen, so dass deren Echtheit sichergestellt und überprüft werden kann. Um die Echtheit der Schlüssel überprüfen zu können, müssen die beteiligten Länder untereinander die entsprechenden Zertifikate austauschen. Vorerst soll dieser Austausch auf diplomatischem Weg, später gegebenenfalls elektronisch erfolgen. Um diese Schlüssel generieren, die Ausweise signieren und mit den anderen Staaten austauschen zu können, ist der Aufbau und Betrieb einer Public Key Infrastructure (PKI) sowie eines Public Key Directories (PKD) notwendig.

Für die Fingerabdrücke ist gemäss Spezifikation der EU-Kommission mit dem EAC ein noch weitergehender Zugriffsschutz vorgeschrieben. Für das Lesen der

¹⁶ Als Speichermedium für die biometrischen Daten verlangen auch die ICAO-Empfehlungen einen elektronischen Chip, der mittels RFID-Technologie ausgelesen werden kann. RFID (Radio Frequency Identification) ist eine Identifikationstechnologie, die mit Funksignalen arbeitet.

Fingerabdrücke müssen besondere Zugriffsrechte gewährt werden. So kann ein Land bestimmen, welches andere Land die im Chip gespeicherten Fingerabdrücke lesen darf. Hierzu werden digitale Zertifikate erstellt und an die berechtigten Länder weitergegeben. Mittels dieser Zertifikate werden dann wiederum die einzelnen autorisierten Lesegeräte zertifiziert. Fingerabdrücke können nur von einem entsprechend zertifizierten Lesegerät gelesen werden.

Der Betrieb und Unterhalt der hierzu im Interesse des Datenschutzes notwendigen zusätzlichen technischen Infrastruktur ist jedoch mit Kosten verbunden. Gemäss ersten Schätzungen der EU ist mit den nachfolgend genannten Kosten pro Land zu rechnen, wobei diese von Land zu Land durchaus unterschiedlich ausfallen können:

- Aufbau der technischen Infrastruktur: bis zu 4.5 Mio. Franken
- Jährliche Betriebskosten: bis zu 3.2 Mio. Franken.

Diese Kosten sind in den unter Ziffer 3.1. genannten Beträgen enthalten. Um Missbräuche zu vermeiden (z. B. bei Diebstahl eines Lesegerätes), haben die Zertifikate eine kurze Gültigkeitsdauer. Das bedeutet aber auch, dass Zertifikate regelmässig neu ausgestellt werden müssen. Für diese Tätigkeit und um im Falle von Rückfragen und Problemen Lösungen anbieten zu können, muss die Zertifizierungsstelle voraussichtlich an 365 Tagen während 24 Stunden in Betrieb sein. Im Interesse der Sicherheit und der Interoperabilität müssen die nationalen Zertifizierungsstellen gewisse Mindeststandards erfüllen und die in den Ausweisen eingesetzten Chips müssen über eine Konformitätsbescheinigung eines akkreditierten Prüflabors verfügen.

2.3 Verfahren der Übernahme

2.3.1 Allgemein

Für die Übernahme und Umsetzung der Schengen-Weiterentwicklungen ist ein besonderes Verfahren vorgesehen. Findet eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands statt, wird diese der Schweiz notifiziert. Die Übernahme erfolgt mittels einer Rücknotifikation durch die Schweiz, wobei der Notenwechsel aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Je nach Inhalt ist für die Genehmigung dieses Vertrags der Bundesrat oder das Parlament (und das Volk im Rahmen des fakultativen Referendums) zuständig.

Bei Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes, die nach der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens, aber vor dessen Inkrafttreten von der EU angenommen wurde, muss die Schweiz diese Übernahme innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten des Schengen-Assoziierungsabkommens rücknotifizieren.

2.3.2 Zuständigkeit der Legislative

Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes wird von der Legislative genehmigt, wenn aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag nicht der Bundesrat zuständig ist (Art. 166 Abs. 2 BV). Liegt die Abschlusskompetenz bei der Legislative, wird die Schweiz den Rat und die Kommission innert 30 Tagen nach der Notifikation darüber unterrichten müssen, dass der entsprechende Rechtsakt erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich

werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA)¹⁷. Dabei hat die Schweiz nach der Notifikation der Weiterentwicklung durch die EU maximal zwei Jahre Zeit, diese in das Schweizer Recht umzusetzen, einschliesslich eines möglichen Referendums¹⁸.

Bei der Einführung von biometrischen Daten handelt es sich um eine Weiterentwicklung von grosser Tragweite, die dem Parlament zu unterbreiten ist (Art. 166 Abs. 2 BV). Zudem verlangt die Weiterentwicklung eine Umsetzung auf formellgesetzlicher Stufe (Revision AwG und AuG), welche ebenfalls durch das Parlament zu genehmigen ist. Sowohl der Notenwechsel als auch die erwähnten Bundesgesetze sind dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 141 Abs. 1 lit. a und d Ziff. 3 BV).

Aus Gründen der Einheit der Materie soll dementsprechend dem Parlament eine einzige Botschaft betreffend die Einführung biometrischer Ausweise unterbreitet werden, welche sowohl die Genehmigung der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, die Revision des Ausweisgesetzes und des Ausländergesetzes umfasst.

2.3.3 Zuständigkeit des Bundesrates

Handelt es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite, ist für die Übernahme und Umsetzung der Bundesrat gestützt auf Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)¹⁹ zuständig. Nach der Ratifizierung des Schengen-Assoziierungsabkommen durch den EU-Rat wird der Bundesrat i.d.R. bei solchen Weiterentwicklungen innerhalb von 30 Tagen dem EU-Rat mitteilen, ob die Schweiz den betreffenden Erlass übernimmt oder nicht (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA). Der oben bereits erwähnte Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen ist jedoch auch dann anzubringen, wenn eine Übernahme einer Weiterentwicklung zwar durch den Bundesrat erfolgen kann, jedoch von der Umsetzung eines anderen Abkommens auf Gesetzesstufe abhängig sein wird. Dies wird bei der Rücknotifikation betreffend die ausführenden technischen Entscheidungen der Kommission der Fall sein.

Die technischen Spezifikationen der Kommission betreffend die biometrischen Merkmale in Reiseausweisen sind Bestimmungen, welche die technischen Anforderungen für die Herstellung und das Lesen von Ausweisen mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten (Gesichtsbild und Fingerabdrücke) umschreiben. Den Grundsatzentscheid über die definitive Einführung von biometrischen Daten gemäss den Vorgaben der EU, einschliesslich der finanziellen Auswirkungen, fällt das Parlament mit der Genehmigung des Notenaustausches betreffend die EG-Ausweisverordnung. Die technischen Spezifikationen der EU führen die EG-Ausweisverordnung aus, sind technisch-administrativer Natur und richten sich an die Behörden. Die Abschlusskompetenz für den entsprechenden Notenaustausch liegt damit beim Bundesrat. Die Umsetzung erfolgt durch den Bundesrat, evtl. auf Departementsstufe. Da die technischen Spezifikationen Ausführungsbestimmungen

¹⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes; BBl 2004 6447 und die Note im Anhang.

¹⁸ Vgl. BBl 2004 6131f.

¹⁹ SR 172.010

zur EG-Ausweisverordnung darstellen und nicht unabhängig von dieser in Kraft gesetzt werden können, muss der Bundesrat bei seiner Notifizierung ebenfalls den Vorbehalt der Notwendigkeit der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA anbringen. Die Übernahme und Umsetzung der technischen Spezifikationen bedingt die Verabschiedung des revidierten Ausweisgesetzes, der entsprechenden Erlasse im Ausländerrecht (vgl. Ziff. 3.2.) und die Übernahme der EG-Ausweisverordnung.

3 Besonderer Teil

3.1 Anpassungen im Ausweisgesetz

Betreffend die notwendigen rechtlichen Anpassungen im Ausweisgesetz kann auf die Vernehmlassung vom 29. Juni 2005 verwiesen werden²⁰. Das Ausweisgesetz berücksichtigt bereits die für die Umsetzung der EG-Ausweisverordnung notwendigen Anpassungen. Die Auswirkungen, insbesondere auch auf die Kantone, sind in Ziffer 4 dargelegt.

3.2 Anpassungen im AuG

3.2.1 Ausgangslage

Im Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005²¹ über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) bestehen grundsätzlich die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen und die dafür notwendige Datenbearbeitung (Art. 59 und 111 AuG). Gestützt darauf stellt die Schweiz an anerkannte Flüchtlinge sowie an Staatenlose oder an bestimmte schriftenlose Ausländerinnen und Ausländer auf Gesuch hin Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren aus.

Nach Artikel 1 Absatz 3 der EG-Ausweisverordnung müssen alle Reisedokumente, die mehr als 12 Monate gültig sind, mit biometrischen Daten - in einem ersten Schritt mit einem digitalisierten Gesichtsbild und in einem zweiten Schritt mit Fingerabdrücken - versehen sein. Diese bedingt eine Anpassung des AuG.

Die Einführung der biometrischen Daten in Reisedokumente für Ausländerinnen und Ausländer wird sich aber weitgehend an die Regelung für die Pässe von Schweizerinnen und Schweizern anlehnen. Dies gilt im Besonderen für die technischen Voraussetzungen, die Lesbarkeit und die Ausfertigung dieser Ausweise. Mit Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung ergeben sich indessen Unterschiede, da nicht dieselben Behörden zuständig sind. Wie bisher sollen die Reisedokumente für ausländische Personen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Ausländerbehörden ausgestellt werden, die auch über die notwendigen Zugriffe auf die bestehenden ausländer- und asylrechtlichen Datenbanken verfügen. Zudem werden die Ausweisdaten bereits heute in einer besonderen Datenbank erfasst, gespeichert und bearbeitet (Informationssystem für Reisedokumente, ISR).

²⁰ Vgl. Vernehmlassungsvorlage vom 15.7.2005: Einführung des biometrischen Passes. Vorentwurf zur Revision des Gesetzes und der Verordnung über Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, BBl 2005 4347 f.

²¹ SR 142.20

3.2.2 Die Änderungen im Einzelnen

3.2.2.1 Artikel 59 AuG

Artikel 59 regelt die Ausstellung und Ausfertigung von Reisepapieren an Ausländerinnen und Ausländer.

Absatz 4 wird insofern ergänzt, als nicht nur für die Ausfertigung von Ausweisen sondern - wenn sich dies zukünftig als aus organisatorischen Gründen sinnvoll erweisen sollte - auch mit der Erfassung der notwendigen biometrischen Daten Dritte beauftragt werden können. In Absatz 5 wird klar gestellt, dass nur die in der EG-Ausweisverordnung vorgesehen biometrischen Daten aufgenommen werden.

Da die Reisepapiere für Ausländer dieselben technischen Voraussetzungen erfüllen müssen wie der Schweizer Pass und auf denselben Anlagen hergestellt werden, findet Artikel 6a AwG für die Reiseausweise für Ausländerinnen und Ausländer sinngemäss Anwendung. Mit Bezug auf die Speicherung der Daten im Ausweis (technische Anforderungen, Datensicherheit, Lesbarkeit) sind einerseits die EG-Ausweisverordnung und andererseits die Bestimmungen von Artikel 2a AwG massgebend.

Das heute angewandte Verfahren bei der Ausstellung und Ausfertigung der Ausweise soll grundsätzlich weitergeführt werden. Wie bisher muss ein Antrag um Ausstellung eines Reisedokumentes persönlich bei der zuständigen Ausländerbehörde gestellt werden (Art. 11 der Verordnung betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländischen Personen vom 27. Oktober 2004²², RDV). Damit nicht alle Ausländerbehörden mit den für die Erfassung der biometrischen Daten notwendigen Geräten ausgerüstet werden müssen, ist im Rahmen der Umsetzungsarbeiten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Ausländerbehörden eine Erfassung in regionalen Erfassungszentren näher zu prüfen. Diese identifizieren die antragstellenden Personen und erheben die benötigten Daten. Anschliessend prüft das BFM die Ausweisberechtigung und registriert die Daten im ISR.

3.2.2.2 Artikel 111 AuG

In Artikel 111 AuG wird der Datenkatalog der im ISR enthaltenen Daten mit den in der EG-Ausweisverordnung vorgesehenen biometrischen Daten ergänzt (Abs. 2 Bst. a). Gleichzeitig wird klar gestellt, dass nur bestimmte - mehr als 12 Monate gültige - Reisedokumente, die an Ausländerinnen und Ausländer abgegeben werden, biometrische Daten beinhalten. Es handelt sich dabei um den Reiseausweis für Flüchtlinge und den Pass für ausländische Personen (Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b RDV).

Die Anpassungen der Absätze 4 und 5 erfolgen im Hinblick auf die Änderungen von Artikel 59 Absatz 4, der vorsieht, dass neu nicht nur das BFM die Daten erfassen kann, sondern damit teilweise oder ganz Dritte beauftragt werden können.

²² SR 143.5

4 Auswirkungen

4.1 Im Bereich biometrischer Pass

4.1.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1.1 Ausgangslage

Wie bereits beim heutigen Pass 03 soll nach dem Kostendeckungsprinzip verfahren werden. Bei den nachfolgend erläuterten finanziellen Auswirkungen der definitiven Einführung des biometrischen Passes handelt es sich um finanzwirksame Ausgaben. Diese Ausgaben für die Entwicklung, die Infrastruktur, das Antragsverfahren sowie die Produktion des biometrischen Passes sollen jedoch vollumfänglich durch die zu erhebende Gebühr gedeckt werden. Der Preis wird grundsätzlich nicht subventioniert. Hingegen soll am heutigen Grundsatz, dass für Kinder eine tiefere Passgebühr erhoben wird, festgehalten werden. Die Mindereinnahmen werden durch die Gebühr für Erwachsenenpässe gedeckt.

4.1.1.2 Projektabwicklung definitive Einführung biometrischer Pässe

Für die Projektleitung, Einführung des neuen Ausstellungsverfahrens für biometrische Pässe, Schulung der Benutzer, Information der Bevölkerung (z. B. Hot-Line, E-Mail-Anfragen, Medienkampagnen etc.) und insbesondere Beschaffung und Aufbau der technischen Infrastruktur sind 7 befristete Projektstellen notwendig. Zur Weiterverfolgung und Betreuung des Pilotprojektes sowie der Erstellung des Berichts gemäss Artikel 61^{ter} Absatz 5 VAWG ist der Projektleiter des Pilotprojektes bis zu dessen Abschluss weiterzubeschäftigen.

Bis 2009 wird für die Beschaffung und den Aufbau der IT-Infrastruktur sowie der Erfassungssysteme für biometrische Daten und die Umrüstung der Produktionsanlagen mit Investitionen von rund 19.8 Millionen Franken gerechnet. Für externe Dienstleistungen, Personal, die Information der Bevölkerung sowie die Ausbildung ist mit Ausgaben in der Höhe von 10 Millionen Franken zu rechnen. Für bauliche Massnahmen in den Schweizerischen Auslandvertretungen des EDA sind 3 Millionen Franken vorzusehen. Die Höhe der Investitionskosten hängt massgeblich von der Anzahl der im Ausland einzurichtenden Erfassungsstellen für biometrische Daten sowie von dem in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem EDA noch zu definierenden neuen Ausstellungsverfahren sowie dessen Finanzierung ab. Auch die Kosten für die baulichen Massnahmen in den Schweizerischen Auslandvertretungen sind abhängig von der noch zu bestimmenden Anzahl der Erfassungsstellen im Ausland. Es sind keine Bundesmittel für den Aufbau der Infrastruktur in den Kantonen vorgesehen. Die notwendigen Investitionen sind von den Kantonen zu übernehmen, zur Deckung der Investitionskosten steht den Kantonen jedoch ein Teil der Ausweisgebühr zu (vgl. Ziffer 4.1.2). Die genannten Beträge können, je nach gewählter Lösung, bedeutend tiefer oder höher sein (vgl. hierzu auch Ziffer 2.2).

Es ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Investitionen für den Aufbau der Infrastruktur sowohl für den biometrischen Schweizer Pass, als auch für die Reiseausweise für Ausländer genutzt werden kann (insbesondere betreffend PKI und EAC). Weitere Nutzungsmöglichkeiten müssen noch geprüft werden, z. B. für die auf Grund des Schengen-Übereinkommens zukünftig notwendige Ausstellung von biometrischen Visa und biometrischen Ausländerausweisen. Auch werden die Polizeien, insbesondere die Flughafenpolizeien, und das GWK beim Lesen und

insbesondere beim Prüfen von biometrischen Pässen von den getätigten Investitionen und Vorarbeiten profitieren können. Somit handelt es sich hierbei um Investitionen, die auf Grund der weltweiten Einführung von biometrischen Daten in Ausweisen getätigt werden müssen und nicht ausschliesslich wegen des Schweizer Passes. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die oben genannten Stellen keinerlei weitere Investitionen tätigen werden müssen, um schweizerische und ausländische biometrische Dokumente (Pass, Identitätskarte, Visa etc.) lesen und prüfen zu können. So rechnet das Grenzwachtkorps für die Beschaffung der notwendigen Lesegeräte mit Ausgaben von rund 3 Mio. Franken. Hinzu kommen Kosten für deren Anbindung an die PKI und das PKD.

4.1.1.3 Betriebs- und Produktionskosten

Für den Betrieb der notwendigen IT-Infrastruktur (namentlich PKI, EAC), für Lizenz-, Wartungs- und Supportkosten, für Ersatzinvestitionen sowie für die in Ziff. 4.1.1.4 genannten Personalkosten im EJPD und EDA ist mit zusätzlichen jährlichen Aufwendungen von rund 12.5 Millionen Franken zu rechnen. Die ICAO wird ein PKD betreiben. Auf diesem PKD wird der öffentliche Teil der für die digitale Signierung der biometrischen Pässe verwendeten Schlüssel hinterlegt. Stellen, die Ausweise überprüfen müssen, können auf dieses PKD zugreifen und diesen öffentlichen Schlüssel herunterladen. Für diese Dienstleistung erhebt die ICAO von den Mitgliedstaaten, einschliesslich der Schweiz, jährlich eine Gebühr. Diese Gebühr hängt von der Anzahl der jährlich ausgestellten Pässe ab, für die Schweiz ist mit rund 60'000.00 Franken (USD 45'000.00) zu rechnen. Die einmalige Einschreibgebühr beträgt rund 110'000.00 Franken (USD 85'000.00).

Heute beträgt die Gebühr für einen Erwachsenenpass des Modells 2003 120.00 Franken. Von diesen 120.00 Franken stehen dem Bund zur Deckung der Produktionskosten 45.00 Franken zu. Die zukünftigen Produktionskosten lassen sich heute noch nicht zuverlässig bestimmen. Auf Grund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt sowie unter Berücksichtigung der zu erwartenden Produktionszahlen wird eine detaillierte Kalkulation zu erstellen sein und in Anwendung des Kostendeckungsprinzips der Gebührenanteil für die Passproduktion zu bestimmen sein.

4.1.1.4 Personelle Auswirkungen Betrieb

Beim zuständigen Bundesamt für Polizei stehen für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben im Ausweisbereich 380 Stellenprozent zur Verfügung. Seit 2003 wird zur Aufgabenerfüllung zudem befristet angestelltes Personal beigezogen. Um sicherzustellen, dass das Fachwissen im Ausweisbereich längerfristig beim Bund verbleibt und einzelne Personalausfälle (Unfall, Krankheit, Kündigung) abgedeckt werden können, sind 3 neue Vollzeitstellen zu schaffen. Die mit der Einführung von biometrischen Pässen verbundene neue Technologie (Biometrie, Chip im Pass, PKI, EAC etc.) erfordert zudem auch, dass das zuständige Bundesamt für Polizei über eine Fachperson auf diesem Gebiet verfügt. Es gilt einerseits an der rasanten internationalen Entwicklung im Bereich Biometrie in Reiseausweisen teilzunehmen und diese mitzubestimmen. Andererseits müssen auftretende Fragen und Probleme mit biometrischen Ausweisen bei Bürgerinnen und Bürgern sowie den betroffenen Stellen (Kantone, Polizei, GWK etc.) entsprechend beantworten bzw. gelöst werden

können. Einschliesslich Fachperson Biometrie sind beim Bund bei der definitiven Einführung biometrischer Pässe somit 4 neue zusätzliche Stellen zu schaffen.

Die definitive Einführung des biometrischen Passes wird bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland einen Mehraufwand verursachen. Für die zukünftige Bearbeitung von Anträgen für Pässe mit biometrischen Daten ist mit einem erhöhten Zeitaufwand zu rechnen. Hinzu kommt, dass Bürgerinnen und Bürger die Funktionsfähigkeit des Passes sowie dessen Inhalt in den Auslandvertretungen prüfen lassen können. Für die Erfüllung dieser Aufgaben geht das EDA von einem zusätzlichen Stellenbedarf von 30 Vollzeitstellen in den schweizerischen Auslandvertretungen aus.

Für den technischen Support und die Beratung der Auslandvertretungen benötigt das EDA zwei weitere Vollzeitstellen.

4.1.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Auf Grund des Kostendeckungsprinzips hat die Einführung des biometrischen Passes für die Kantone keine mittelbaren Kosten zur Folge. Die Kantone sollen die Kosten für die Beschaffung, den Unterhalt und den Ersatz der für die Ausstellung von biometrischen Pässen notwendigen Infrastruktur tragen. Darüber hinaus müssen geeignete Räume und Personal zur Verfügung gestellt werden. Zur Deckung dieser Kosten werden die Kantone, wie dies bereits beim Pass 03 der Fall ist, einen entsprechenden Anteil an der schweizweit einheitlichen Passgebühr erhalten. Bundesgelder sind hierfür nicht vorgesehen.

Es wird unter Berücksichtigung des ihnen zustehenden Gebührenanteils Sache der Kantone sein, zu bestimmen, an welchen und an wie vielen Stellen in Zukunft im betreffenden Kanton Ausweise beantragt werden können (vgl. Artikel 5 VE-AwG). Entsprechend den kantonalen Gegebenheiten werden die notwendigen Investitionen unterschiedlich ausfallen.

4.1.3 Berechnung der Passgebühr

Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme auf die Motion Amherd (06.3165), Schweizer Pass, festgehalten hat, soll die Passgebühr auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Diese soll möglichst niedrig, aber trotzdem kostendeckend sein. Insbesondere sollen die Kantone angemessen für ihre Tätigkeiten (Antrags- und Identitätsüberprüfung) entschädigt werden. In Zusammenarbeit mit den Kantonen und den beteiligten Stellen des Bundes (EDA, EFD und EJPD) müssen die diesbezüglichen Berechnungen noch erstellt werden. Um diese Berechnungen durchführen zu können, muss im Rahmen der Projektarbeiten in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen das Ausstellungsverfahren für biometrische Pässe noch im Einzelnen festgelegt werden.

4.1.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Einführung des biometrischen Passes hat eine positive Auswirkung in Bezug auf die Reisefreiheit für Schweizer Staatsangehörige. Mit dem biometrischen Pass wird der Verbleib im Visa Waiver Program (VWP) der USA sichergestellt. Für die Schweizer Wirtschaft ist es von allergrösster Bedeutung, auch weiterhin am VWP

der USA beteiligt zu sein. Ein Gesuch um ein Visum für die Einreise in die USA kostet 100 Dollar. Hinzu kommt, dass bei einer Visumbeantragung mehrere Wochen im Voraus bei einer US-amerikanischen Vertretung ein Termin vereinbart und dort vorgeschrieben werden muss.

Der biometrische Pass sowie die notwendige Infrastruktur wurden in Zusammenarbeit mit verschiedenen Firmen mit Sitz in der Schweiz (z. B. Orell Füssli AG, Siemens (Schweiz) AG und anderen) entwickelt. Grundsätzlich entstehen durch die Zusammenarbeit in diesem neuen Technologiebereich positive Impulse für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

4.2 Im Bereich Reisedokumente für ausländische Personen

4.2.1 Auswirkungen auf den Bund

4.2.1.1 Ausgangslage

Es wird hierzu auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 4.1.1.1 verwiesen, welche sinngemäss auch für den Bereich Reisedokumente für ausländische Personen gelten.

4.2.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Einführung biometrischer Reisedokumente für ausländische Personen kann mit dem aktuellen Personalbestand verwirklicht werden, ohne dass dazu die Schaffung neuer Stellen notwendig wäre. Es wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der Projektarbeiten massgeblich von der Entwicklungsarbeit für den biometrischen Schweizerpass profitiert werden kann.

4.2.1.3 Produktionskosten

Sinngemäss gelten die unter Ziff. 4.1.1.4 gemachten Erläuterungen auch für die biometrischen Reisedokumente für ausländische Personen, welche wie der Schweizer Pass zur sog. "Schweizer Passfamilie" gehören. Der Herstellungsprozess ist mit demjenigen des Schweizer Passes identisch und es werden auch dieselben Produktionsanlagen genutzt.

4.2.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Da eine Erfassung der biometrischen Daten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Ausländerbehörden in regionalen Erfassungszentren vorgesehen ist, werden keine Auswirkungen auf die Gemeinden zu verzeichnen sein.

4.2.3 Berechnung der Gebühr

Den mit der Ausstellung von biometrischen Reisedokumenten anfallenden zusätzlichen Kosten wird auch im Ausländerbereich durch eine entsprechende Erhöhung der Gebühren Rechnung getragen. Diese Gebührenerhöhung wird in die laufenden Revisionsarbeiten der RDV einfließen.

4.2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Angeht die geringe Anzahl biometrischer Reisedokumente für ausländische Personen, welche jährlich ausgestellt werden, sind die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft gering.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem internationalen Recht

Die vorgesehenen Anpassungen sind mit der Verfassung und dem internationalen Recht vereinbar.

5.2 Genehmigungsbeschluss

Die Übernahme der EG-Ausweisverordnung ist als Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zu betrachten, da neue Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und denjenigen Mitgliedstaaten, die durch diese Rechtsakte gebunden werden, entstehen. Eine selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nach Artikel 7a RVOG liegt nicht vor, da die Vereinbarung zur Einführung von biometrischen Daten in Ausweisen nicht als Vertrag mit beschränkter Tragweite bezeichnet werden kann. Der Vertrag unterliegt deshalb gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV der Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte. Dieses Verfahren gilt für die EG-Ausweisverordnung.

Die Übernahme der durch die Kommission vorgenommenen Weiterentwicklungen betreffend die technischen Spezifikationen fällt hingegen in die Abschlusskompetenz des Bundesrates (Art. 7a RVOG).

5.3 Erlassform bzw. Umsetzungsgesetzgebung

Die Einführung biometrischer Daten in Pässen und Reiseausweisen für ausländische Personen hat in Form einer Abänderung des AwG und des AuG zu erfolgen (Artikel 163 Absatz 1 und Artikel 164 Absatz 1 BV).

5.4 Folgen der Nichtrealisierung

Im Falle der Nichteinführung von biometrischen Pässen und Reisedokumenten würde das – im Schengen-Assoziierungsübereinkommens vorgesehene – spezielle Verfahren zur Anwendung gelangen, das zur Aussetzung bzw. sogar zu Beendigung des Abkommens führen kann. Daneben würde eine Nichteinführung den Verbleib der Schweiz im Visa Waiver Program (VWP) der USA in Frage stellen mit der Folge, dass die Wiedereinführung der Visumpflicht für Schweizer Bürgerinnen und Bürger drohen könnte.

Anhang: Note (Entwurf) inkl. EG-Ausweisverordnung
Erlassentwurf

