

00.055

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über die Ausweise  
für Schweizer Staatsangehörige**

vom 28. Juni 2000

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Juni 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11037

---

## Übersicht

*Das Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige basiert auf Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung. Es regelt die Ausstellung der Pässe und Identitätskarten/IDK. Weiter soll es Missbräuche von diesen Ausweisen verhindern oder zumindest stark erschweren. Es löst die Verordnung vom 17. Juli 1959 über den Schweizerpass und die Verordnung vom 18. Mai 1994 über die Schweizerische Identitätskarte (IDK-Verordnung) ab. Diese Ablösung ist notwendig, da die IDK-Verordnung den Anforderungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG) nicht gerecht wird und die Passverordnung keinerlei Regelung über den Umgang mit Daten enthält und somit die Einführung einer zentralen Datenbank des Bundes für Ausweise (Pässe und IDK) nicht erlauben würde.*

*Das vorliegende Ausweisgesetz bildet künftig die Rechtsgrundlage für die Führung des Informationssystems Ausweisschriften («ISA»). Es erlaubt auch die Einführung eines einheitlichen Ausstellungsverfahrens für Pässe und IDK, womit ein zeitgemäßes Ausweissystem geschaffen werden kann. Dazu gehört die Einführung eines modernen und möglichst fälschungssicheren Passes auf den 1. Januar 2003. Dieser hat den Standards der International Civil Aviation Organization zu entsprechen. Dazu gehört die Maschinenlesbarkeit. Diese wird von den USA künftig als Bedingung für die visafreie Einreise von Schweizer Staatsangehörigen verlangt.*

*Gegenüber den bestehenden Rechtsgrundlagen führt das Ausweisgesetz diverse Neuerungen ein. So werden für die ordentlichen Ausweise einheitliche Gebühren geschaffen. Weiter erhält jede Person einen eigenen Pass, der Kindereintrag im Pass eines Elternteils wird abgeschafft. Die Ausweise werden für eine einheitliche Gültigkeitsdauer ausgestellt, Verlängerungen sind nicht mehr möglich. Weiter sollen die Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden neu verteilt werden. Die Einführung des ISA soll die heute möglichen Mehrfachausstellungen von Pässen auf die gleiche Person vermeiden. Rasch und einfach durchführbare Kontrollen sollen Missbräuche der Ausweise effizient verhindern helfen, da die Kontrollorgane Zugriff auf die Daten erhalten.*

*Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Ersetzung der Pass- und der IDK-Verordnung durch eine einheitliche formalgesetzliche Grundlage in der Form eines Grundsatzgesetzes begrüsst. Zustimmung erhielt auch die Schaffung eines modernen, viel fälschungssichereren und den internationalen Standards entsprechenden Schweizer Passes sowie die Einrichtung einer neuen Ausweisdatenbank. Kritisiert wurde teilweise der Datenbearbeitungszweck zur Verhinderung von Missbräuchen sowie das vorgeschlagene neue, einheitliche Ausstellungsverfahren für Pass und Identitätskarte.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

Der heutige Schweizer Pass (offiziell «Passformular», nachfolgend «Pass 85») wurde 1985 in Verkehr gesetzt. Obwohl er von hoher Fälschungssicherheit ist, tauchen in letzter Zeit relativ häufig Verfälschungen auf (insbesondere Auswechslung von Bildern), während gute Totalfälschungen selten sind. Zudem entspricht der Pass 85 nicht mehr den internationalen Standards, er weicht im Format von den Spezifikationen der ICAO (International Civil Aviation Organization) ab und ist nicht maschinenlesbar. Das Fehlen der Maschinenlesbarkeit hat zu Problemen mit den USA geführt, die der Schweiz den Ausschluss aus dem «Visa Waiver Pilot Program» (visumsfreie Einreise in die USA für Aufenthalte bis zu 90 Tagen) in Aussicht stellten (siehe dazu Interpellation Frau NR Bangerter im Nationalrat: Reisen in die USA; 98.3172 vom 29. April 1998, im NR am 9. Oktober 1998 behandelt). Die Schaffung eines neuen Schweizer Passes ist von daher notwendig.

Ein weiteres Problem der gegenwärtigen Situation besteht darin, dass mangels zentraler Datenbank zwischen den ausstellenden Behörden keine Kontrollmöglichkeit besteht. Mehrfachausstellungen von Pässen auf die gleiche Person lassen sich in der Praxis bei einem Kantonswechsel nicht verhindern. Die Verordnung vom 17. Juli 1959<sup>1</sup> über den Schweizerpass (Passverordnung) erfüllt die heutigen Ansprüche punkto Datenschutz jedoch ebenso wenig wie die Verordnung vom 18. Mai 1994<sup>2</sup> über die Schweizerische Identitätskarte (IDK-Verordnung). Im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>3</sup> über den Datenschutz (DSG) wird für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten eine Regelung auf Gesetzesstufe verlangt. Aber auch für die Pässe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) fehlen den heutigen Anforderungen genügende Rechtsgrundlagen.

Die Schaffung eines Ausweisgesetzes ist daher auch mit Blick auf die Schaffung einer EDV-Vernetzung und der dabei zu beachtenden Grundsätze des Datenschutzes nach heutiger Rechtsauffassung unbedingt erforderlich. Die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes auf den Zeitpunkt der Herausgabe des neuen Schweizer Passes ist von diesen Umständen her vorgegeben.

## 1.2 Die geltende Regelung

### 1.2.1 Nationale Regelung

Gemäss Artikel 38 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) regelt der Bund den Erwerb und den Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung. Er hat dies mit dem Bundesgesetz vom 29. September 1952<sup>4</sup> über den Erwerb und Verlust des

<sup>1</sup> SR 143.2

<sup>2</sup> SR 143.3

<sup>3</sup> SR 235.1

<sup>4</sup> SR 141.0

Schweizer Bürgerrechts (BüG) getan. Basierend auf Artikel 54 Absatz 2 BüG hat der Bund die Pass- und die IDK-Verordnung erlassen und gibt den Schweizer Pass sowie die Schweizerische Identitätskarte (IDK) heraus.

In beiden Verordnungen werden Ausstellungsverfahren, Verweigerung und Entzug eines Ausweises sowie deren Gültigkeitsdauer geregelt. Diese beträgt für den Pass mit Verlängerungsmöglichkeiten maximal 15 Jahre, für die IDK für Jugendliche bis zum vollendeten 15. Altersjahr 5 Jahre, sonst 10 Jahre. In der IDK-Verordnung sind zusätzlich Bestimmungen über Datenschutz und Datensicherheit enthalten. Die Ausgabeverfahren für Pass 85 und IDK sind verschieden. Der Pass wird im Auftrag des EJPD durch ein Privatunternehmen zusammengestellt und gebunden als Büchlein an die kantonalen Passbüros zur Personalisierung (Einfügen der Personalien und allfälliger weiterer Angaben wie Hinweis «Prothesenträger», Einbringung einer Fotografie) weitergegeben. Die IDK (im Kreditkartenformat) wird dagegen direkt bei der Wohnsitzgemeinde beantragt und in einer privaten zentralen Personalisierungsstelle mit modernsten Techniken (digitale Technik für Schrift und Fotografie) personalisiert und der Antrag stellenden Person in der Regel direkt zugestellt.

## 1.2.2 Internationales Umfeld

Für das Konzept wurden die geltenden und die zur Einführung vorgeschlagenen Empfehlungen der ICAO sowie die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union (EU) (vgl. Ziffer 5), von Deutschland, Belgien, den USA, Italien, Österreich und Schweden beigezogen. Soweit diese praktikabel und mit dem schweizerischen Rechtsverständnis übereinstimmen, wurden sie in diesem Entwurf berücksichtigt.

### a. ICAO

Die ICAO (gegründet 1944 in Chicago) ist eine Unterorganisation der Vereinten Nationen, die sich die Weiterentwicklung der internationalen Zivilluftfahrt, die Verhinderung von Friktionen und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Nationen und ihren Völkern zum Ziel gesetzt hat. Mit dem Beitritt verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Einhaltung diverser Prinzipien und Vereinbarungen. Die Schweiz ist Gründungsmitglied der ICAO, die derzeit 185 Staaten umfasst.

Um die gesteckten Ziele erreichen zu können, hat die ICAO unter anderem Standards für Reisedokumente (wie Pässe, Identitätskarten und Visa) erarbeitet und publiziert.

### b. Westliche Staaten

Deutschland, Belgien, die USA, Italien, Österreich und Schweden haben mehr oder weniger detaillierte Rechtsgrundlagen in Form eines Passgesetzes erlassen. Wie die schweizerischen Verordnungen regeln diese Gesetze das Ausstellungsverfahren, die Datenbearbeitung, die Verweigerung und den Entzug. In materieller Hinsicht unterscheiden sich die Erlasse zum Teil erheblich. Während die Entzugs- und Verweigerungsgründe im schwedischen Gesetz mit denjenigen der Schweiz vergleichbar sind, gehen Belgien und Österreich viel weiter. Die Erlasse von Deutschland und den USA kennen diesbezüglich die restriktivsten Regelungen, zudem weisen sie das Eigentum am Pass ausdrücklich dem Staat zu. Andere Gesetze tun dies nicht. Anders als die Schweiz und Schweden haben Deutschland, Belgien, Österreich und

Italien in ihrem Gesetz Strafbestimmungen aufgestellt. Unterschiede gibt es auch in der Gültigkeitsdauer. Während der Pass für Erwachsene in Österreich, Schweden, den USA und Deutschland (hier ab dem 26. Altersjahr) eine fixe 10-jährige Laufzeit hat, ist er in Italien 5 Jahre gültig. Belgien stellt Pässe mit Laufzeiten von 1 bis 5 Jahren aus.

## **1.3 Ergebnis des Vorverfahrens**

### **1.3.1 Vorverfahren**

Nachdem Mitte Oktober 1998 die Vorarbeiten für das «Projekt Ausweisschriften» beim Bundesamt für Polizei (BAP) weitgehend abgeschlossen waren, schickte der Bundesrat im Herbst/Winter 1999/2000 den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige und einen erläuternden Bericht in die Vernehmlassung.

### **1.3.2 Grundzüge des Vorentwurfes und des Entwurfes**

Der Vorentwurf war als Grundsatzgesetz ausgestaltet (Gleiches gilt für den vorliegenden Gesetzesentwurf). Das Gesetz soll also kurz sein, das Wesentliche enthalten und auch für den Nichtjuristen verständlich sein. Im Gesetz zu regeln sind notwendiger- oder sinnvollerweise:

- Anspruchsberechtigung,
- Verweigerungs- und Entzugsgründe,
- Grundsatz der befristeten Gültigkeitsdauer,
- Gebührenpflicht,
- das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) und seine Inhalte,
- die Rechte zur Datenbearbeitung im ISA,
- einheitliches Verfahren für die Ausweisausstellung,
- Ausweisinhalte,
- Verlustanzeigespflicht,
- Meldepflicht der Behörden.

Aus der Natur eines Grundsatzgesetzes ergeben sich mehrere Delegationsaufträge an den Bundesrat. Dieser wird die notwendige Ausführungsverordnung erlassen und sie vorgängig den Kantonen zur Stellungnahme unterbreiten.

### **1.3.3 Bemerkung zur künftigen Ausweisausstellung**

Wenn Schweizerbürgerinnen und -bürger heute einen Pass und eine IDK beantragen wollen, müssen sie dies in einem unterschiedlichen Verfahren tun (siehe Ziff. 1.3.1). Inskünftig sollen beide Ausweisarten nach einem einheitlichen Verfahrensablauf ausgestellt werden.

### **1.3.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

#### **1.3.4.1 Zusammenfassung und allgemeine Stellungnahmen**

Am 4. Oktober 1999 hat der Bundesrat den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Januar 2000. Siebenundachtzig Vernehmlassungsadressaten (eidgenössische Gerichte, Kantonsregierungen, politische Parteien und verschiedene Organisationen) wurden direkt zur Stellungnahme eingeladen.

Fünfundzwanzig Stellungnahmen sind beim EJPD eingegangen. Fünf politische Parteien (FDP, CVP, SP, LPS, EDU) haben sich materiell geäußert, während eine Partei (SVP), die eidgenössischen Gerichte sowie vier Organisationen auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet haben.

Insgesamt ist der Vorentwurf sehr positiv aufgenommen worden. Die Vernehmlasser begrüßten die Schaffung eines modernen, den internationalen Standards entsprechenden und fälschungssichereren Passes. Zustimmung fand auch die vorgesehene einheitliche gesetzliche Grundlage für alle Ausweise, die Zusammenlegung der Ausstellungsverfahren sowie die Einrichtung einer neuen Ausweisdatenbank.

Vorbehalte haben die Gemeindeorganisationen, welche das vorgeschlagene neue Ausstellungsverfahren als wenig innovativ, kundenunfreundlich und politisch nicht geklärt betrachten. Das heutige IDK-Ausstellungsverfahren habe sich bewährt, die Zwischenschaltung der Kantone sei nicht notwendig. Der Kanton JU fragt sich, ob aus Kostengründen nicht auf die Zwischenschaltung der Kantone verzichtet werden sollte. Die SPS und die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz/DJS bemängeln am Vorentwurf die vorgesehenen Zugriffsrechte auf das ISA. Ihrer Ansicht nach erhielt der Vorentwurf dadurch eine Ausrichtung, die stark repressiv geprägt war.

Vernehmlassungsergebnisse zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs werden unter Ziffer 2 der Botschaft referiert.

#### **1.3.4.2 Überarbeitung des Vorentwurfes durch das EJPD**

Der Bundesrat erteilte am 29. März 2000 dem EJPD den Auftrag, auf Grund des Vernehmlassungsergebnisses eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Im Sinne einer ausdrücklichen Bestätigung des Vorentwurfes legte der Bundesrat dabei folgende Punkte fest:

- Der im Vorentwurf vorgesehene Zweck (Art. 11 des Entwurfes) des ISA sowie die vorgesehene Regelung des Zugriffs auf die Daten und die Datenbekanntgabe (Art. 12 des Entwurfes) sind in den Gesetzesentwurf zu übernehmen.
- Das vorgesehene Ausstellungsverfahren (im Inland) mit der Gemeinde als Antrag stellender (Art. 5 des Entwurfes) und dem Kanton als ausstellender Behörde (Art. 4 des Entwurfes) ist in die Botschaft zu übernehmen.
- Auf einen Organspendervermerk wird verzichtet (betrifft Art. 2 des Entwurfes).



## Artikel 2 Inhalt des Ausweises

Für den neuen, modernen Ausweis ist der Inhalt festzulegen. Dabei sind die Platzverhältnisse und die Lesbarkeit des Dokumentes zu berücksichtigen (die einzelnen Rubriken sind in fünf Sprachen [vier Landesprachen und Englisch] anzugeben).

Entsprechend den international gängigen Standards der ICAO zählt *Absatz 1* die Daten auf, die im Ausweis optisch wahrnehmbar sind und maschinenlesbar erscheinen müssen. Da der Ausweis die Identifikation einer Person ermöglichen soll, sind die für die Identifikation notwendigen Daten aufzuführen.

Zu Diskussionen Anlass gaben die Grösse, Augenfarbe, Unterschrift sowie der/die Heimatort/e und der Geburtsort.

Die Nennung der Grösse bleibt – weil sie zur Identifikation beiträgt – beibehalten (*Bst. g*). In Ausweisen für Minderjährige wird die Grösse ab dem 14. Altersjahr eingetragen.

Nicht im Ausweis erscheinen die Augen- und Haarfarbe. Diese sind heutzutage mit technischen Mitteln leicht abzuändern.

Beibehalten wird dagegen die nicht digitalisierte Unterschrift (*Bst. h*), die bei der Identifikation von Personen (v.a. bei Teilfälschungen) wertvolle Dienste leistet. Die Unterschrift gehört bei den übrigen europäischen Ausweisen ebenfalls zur «Grundausstattung».

Der Entscheid, ob der/die Heimatort/e oder der Geburtsort oder allenfalls beide im Ausweis aufgeführt werden sollen, war Gegenstand eingehender Diskussionen. Von Anbeginn an war klar, dass eine Nennung beider Orte im Ausweis aus praktischen Gründen (beschränkter Platz, da jede Rubrik in fünf Sprachen; Gefahr der Verwirrung) nicht möglich ist. Da sehr viele (auch neu eingebürgerte) Schweizer eine starke emotionelle und traditionelle Bindung zum Heimatort haben und dieser im schweizerischen Geschäftsverkehr (Banken, Post, Notare usw.) und im Rechtssystem gebräuchlich ist<sup>5</sup>, fiel der Entscheid zu Gunsten des Heimatortes (*Bst. e*).

Die Aufführung des Geburtsortes könnte zu Problemen führen, wenn ein im Ausland gelegener Geburtsort die Einreise in ein anderes Drittland erschwert oder verunmöglicht. Mit der Wahl des Heimatortes kann dieses Problem gelöst werden. Der Umstand, dass international ausschliesslich der Geburtsort verwendet wird und dass wegen der Nennung des Heimatortes bei einer Identitätsprüfung durch ausländische Behörden Probleme entstehen können, ist bekannt. Er fällt aber nicht ins Gewicht und ist nicht stichhaltig für einen Wechsel vom Heimatort zum Geburtsort. Da der Platz auf der Personalisierungsseite bei Pass und IDK sehr beschränkt ist, kann im Ausweis auch nur ein Heimatort eingetragen werden. Die übrigen Heimatorte (sofern vorhanden), der Geburtsort sowie die Namen der Eltern werden im ISA gespeichert und können für Identitätsabklärungen und/oder Echtheitsüberprüfungen rasch und bürgerfreundlich (kurze Wartezeiten) abgerufen werden.

Aus Gründen der besseren Transparenz nennt das Gesetz die Ausweisinhalte, welche in der maschinenlesbaren Zone enthalten sind (*Abs. 2*).

<sup>5</sup> Beweis der schweizerischen Staatsangehörigkeit basierend auf dem Familienregister des Zivilstandsamtes des Heimatortes; Heimatorte sind mit ihren Familienregistern im Rechtssystem fest eingebunden.



Der Ausweis kann von Amtes wegen oder auf Wunsch neben den Angaben von Absatz 1 weitere Daten enthalten, welche auf einer separaten Seite erscheinen. Dies ist wiederum aus Platzgründen nur beim Pass möglich.

Von amtlicher Seite sind hier Einschränkungen des Geltungsbereiches (zeitliche oder räumliche Begrenzung des Ausweises) einzutragen (*Abs. 3*).

Eine Antrag stellende Person kann diverse zusätzliche Daten eintragen lassen (*Abs. 4*). Nebst dem amtlichen, in den Zivilstandsregistern eingetragenen Namen ist der Eintrag eines Künstler- oder Ordensnamens möglich. Während der Ordensname normalerweise ohne eingehende Begründung verlangt werden kann, muss für den Eintrag des Künstlernamens ein begründetes Gesuch gestellt und glaubhaft dargelegt werden, dass dieser Name im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben einer Person auch objektiv von Bedeutung ist. Dies um offensichtliche Missbräuche zu verhindern. Die Detailregelung wird im Rahmen der Verordnung erlassen. Gestützt auf einen Entscheid des Vorstehers des EJPD aus dem Jahre 1970 kann heute gewünscht werden, ob im Pass oder in der IDK der amtliche Name (Name oder Doppelname) oder der Allianzname aufzuführen ist. Der Allianzname ist der von einem oder beiden Ehegatten gewählte Name zum Gebrauch im Alltag, der sich vom amtlichen Namen gemäss den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907<sup>6</sup> (ZGB) unterscheidet. Er wird gebildet aus dem amtlichen Namen sowie aus dem Namen, den einer der Ehegatten vor der Eheschliessung getragen hat; er ist als sichtbarer Unterschied zum Doppelnamen mit einem Bindestrich verbunden. Der Allianzname hat keine explizite formellrechtliche Grundlage und ist nur in der Schweiz bekannt. Wegen seiner weiten Verbreitung und Beliebtheit in der Schweiz sieht der Gesetzesentwurf die Fortsetzung dieser Wahlmöglichkeit vor. Da nur der amtliche Name auf der Datenseite erscheint, sollten Verwechslungen weitgehend ausgeschlossen sein. Weiter können auf Antrag Angaben über besondere Kennzeichen wie Behinderungen (z.B. Gehörlosigkeit), Prothesen (z.B. Metallhüftgelenk) und Implantate (z.B. Herzschrittmacher) eingetragen werden. Mit diesen Eintragungen soll den Betroffenen das Reisen (z.B. Grenzkontrolle am Flughafen) erleichtert werden. Die in der Vernehmlassung vorgebrachten Bedenken, dass ein solcher Eintrag diskriminierend sei, treffen nicht zu, da der Eintrag nur freiwillig erfolgen kann.

In Ausweisen für Minderjährige können auf Verlangen der/die Name/n der gesetzlichen Vertretung (sorgeberechtigte Person/en, Vormund) aufgeführt werden (*Abs. 5*). Dies weil Kinder oftmals nicht denselben Namen tragen wie die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil. Ein solcher Eintrag soll auch im Falle einer Scheidung eine Kindesentführung («legal kidnapping»<sup>7</sup>) durch den nicht sorgeberechtigten Elternteil erschweren. Im Vorentwurf wurde noch eine obligatorische Nennung der sorgeberechtigten Personen vorgeschlagen. Da die Datenerhebung und -nachführung aber sehr schwierig ist und eine nicht rechtzeitige Nachführung von Daten kontraproduktiv ist, wurde von der obligatorischen Nennung abgesehen. Weitere Gründe für den Verzicht des obligatorischen Eintrags sind der grosse Aufwand und die damit verbundenen Kosten, nicht bürgerfreundliche Nebenwirkungen sowie letztlich der nicht ausgewiesene Nutzen im Kampf gegen das «legal kidnapping». Mit der gewählten Lösung erfolgt auch eine klare Zuweisung der Verantwortung für korrekte Einträge an die sorgeberechtigte Person.

<sup>6</sup> SR 210

<sup>7</sup> Darunter versteht man die Entführung eines Kindes durch einen nicht oder nicht allein sorgeberechtigten Elternteil.

Die politisch und sachlich heikle Frage der Aufnahme biometrischer Daten in die Ausweise bot Anlass für umfangreiche Abklärungen und Vergleiche mit dem Ausland. Unter biometrischen Daten werden körperliche Merkmale verstanden wie Fingerabdrücke oder Irisaufnahmen usw., die mit der entsprechenden Person unauflöslich verbunden sind. Sie eignen sich optimal zur eindeutigen Identifikation einer Person. Biometrische Daten in einem Ausweis ermöglichen eine maximale Sicherheit bei der Prüfung der Identität der Trägerperson eines Ausweises.

Trotz der objektiven Vorteile biometrischer Daten wird auf den Einsatz dieser Möglichkeit verzichtet. Wohl könnten dadurch unberechtigte Ausweisverwendungen durch Doppelgänger oder der Gebrauch verfälschter Ausweise bei einer Prüfung weitestgehend verhindert werden. Mit den zusätzlich im ISA gespeicherten Daten (Elternnamen, Geburtsort, weitere Heimatorte, Antrag stellende Behörde) sowie dem Foto und der Unterschrift kann jedoch auf milderem Weg eine – wenn auch weniger weit gehende – Sicherheitsbarriere gegen Missbräuche geschaffen werden, indem diese Angaben im Normalfall nur dem/der legalen Ausweisinhaber/in bekannt sein dürften. Damit soll einerseits den Ängsten der Bevölkerung gegen die Aufnahme biometrischer Daten Rechnung getragen und andererseits eine vertretbare Alternative geschaffen werden. Für die Verwendung biometrischer Daten sind international zur Zeit noch keine Normen festgelegt, sie sind jedoch bei der ICAO in Arbeit. Politisch ist festzuhalten, dass in Europa bisher kein einziges Land biometrische Daten für Pass oder IDK eingeführt hat und ein Alleingang der Schweiz deshalb keinen Sinn machen würde, da weltweit die erforderlichen Kontrollgeräte weitgehend fehlen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Anwendung der Biometrie aus heutiger Sicht verfrüht ist, dass aber die internationale Entwicklung – insbesondere die Tätigkeit der ICAO in diesem Bereich – sehr genau verfolgt werden muss.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gingen denn auch die Meinungen zu biometrischen Daten stark auseinander. Während drei Kantone (LU, GR, SZ) und zwei Organisationen (KKPKS<sup>8</sup>, KSS<sup>9</sup>) biometrische Daten als unverzichtbares Sicherheitselement verlangten, begrüßten sechs Kantone (BS, SO, BL, ZG, BE, VD), zwei Parteien (LPS, SPS) sowie zwei Organisationen (DJS, schweizerische Datenschutzbeauftragte) den Verzicht. Die CVP weist auf den besonderen Nutzen biometrischer Daten im Kampf gegen das internationale Verbrechen hin. Sie will deshalb diesen Bereich im Auge behalten, erachtet aber umfassende Diskussionen noch für notwendig.

Ein Kanton (GE) wünschte zudem die Möglichkeit eines Organspendervermerks im Ausweis. Die Prüfung der Vor- und Nachteile führte zum Verzicht auf einen solchen Dateneintrag. Dies weil die zur Diskussion stehenden Ausweise als Dokument zum Identitäts- und Staatsangehörigkeitsnachweis nichts mit der Organspende gemein haben. Organspendewillige Personen führen einen Spenderausweis mit sich oder können sich in Zukunft wohl in ein Spenderregister eintragen lassen, dessen Schaffung vom Bundesamt für Gesundheit/BAG geprüft wird. Darin sind denn auch weitere Daten enthalten, welche bei einer Organentnahme bekannt sein müssen und die im Ausweis nicht Platz finden würden.

<sup>8</sup> Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz

<sup>9</sup> Konferenz der Schweizer Staatsanwälte

### Artikel 3 Gültigkeitsdauer

Die geltende Regelung für Pass und IDK ist, wie bereits ausgeführt (vgl. Ziff. 1.2.1), nicht identisch. Aus der Umfrage bei den kantonalen Passbüros, den massgebenden Bundesstellen sowie den die Ausweise kontrollierenden Stellen (kantonale Grenzpolizeien, Polizei, Grenzwachkorps usw.) geht die einheitliche Meinung hervor, dass Pass und IDK neu nur noch für eine bestimmte Gültigkeitsdauer ohne Verlängerungsmöglichkeit ausgestellt werden sollen. Technisch ist eine Verlängerung ohne Zerstörung des maschinenlesbaren Textes auf der Datenseite nicht möglich.

Die Gültigkeitsdauer der beiden Ausweisarten (Pass und IDK) ist fortan identisch, die Ausweise sind für eine festgelegte Dauer gültig und können nicht verlängert werden. Die Gültigkeitsdauer regelt der Bundesrat auf Verordnungsstufe.

Kinder sollen zwingend einen eigenen Ausweis erhalten. Die heutigen Kindereinträge im Pass eines Elternteils müssen abgeschafft werden. Dies zur Erschwerung von Kindesentführungen, aber auch um Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Sorgerecht bei nicht verheirateten Eltern oder bei Scheidungen zu vermeiden. Für Kinder ist eine Spezialregelung mit kürzerer Gültigkeitsdauer notwendig, da personenrelevante Daten wie Aussehen, Grösse, Unterschrift in der Jugend noch starken Veränderungen ausgesetzt sind.

Folgende Lösung ist vorgesehen:

- für Kinder ab Geburt bis zum vollendeten 3. Altersjahr ein Ausweis mit einer dreijährigen Gültigkeit,
- für Kinder und Jugendliche ab dem 4. Altersjahr bis zum vollendeten 18. Altersjahr jeweils ein Ausweis mit einer Gültigkeitsdauer von 5 Jahren.

Die ordentliche Gültigkeitsdauer von 3 und 5 Jahren (Kinderausweise) bzw. 10 Jahren (Erwachsenenausweise) kann Ausnahmen erfahren. Diese regelt der Bundesrat auf Verordnungsstufe.

Für Diplomaten- und Dienstpässe des EDA gelten besondere Gültigkeitsdauern, die sich nach den Aufgaben richten. Sie dürfen aber 10 Jahre nicht überschreiten.

Ausweise kommen während der Gültigkeitsdauer abhanden, werden vergessen oder verlegt. In einem solchen Fall muss für die Bürgerin oder den Bürger die Möglichkeit geschaffen werden, im In- oder Ausland einen provisorischen Ausweis kurzfristig zu erhalten. Nur so ist eine Aus- und/oder Heimreise in die Schweiz sowie die Weiterreise in ein anderes Land möglich. Dieser Notwendigkeit stehen die Sicherheitsbedürfnisse entgegen. Der provisorische Ausweis muss daher die Ausnahme darstellen. Provisorische Ausweise werden wohl rasch abgegeben, sie dürfen aber nur für eine begrenzte Gültigkeitsdauer und für einen bestimmten Auslandsaufenthalt ausgestellt werden. Gültigkeitsdauer und -umfang richten sich nach den besonderen Erfordernissen im Einzelfall. Die provisorischen Ausweise sind bei der Einreise in die Schweiz abzugeben oder von den ausstellenden Behörden zu entziehen, was der geltenden Praxis entspricht. Im Flughafen Zürich beträgt die Rücklaufquote bei den provisorischen Ausweisen derzeit ca. 95 Prozent – 99 Prozent, davon werden 80 Prozent – 90 Prozent unaufgefordert zurückgegeben.

Bei mehrfachen Ausweisverlusten innert einer gewissen Zeit werden ordentliche Ausweise nur noch mit einer verkürzten Gültigkeitsdauer ausgestellt. Die Regelung erfolgt auf Verordnungsstufe.

Der Ausweis ist nach Ablauf der Gültigkeit bzw. bei Ausstellung eines neuen Ausweises zu entwerten. Auf Wunsch wird er dem Inhaber oder der Inhaberin ausgehändigt.

## **2.1.2                    Ausstellung, Verlust und Entzug des Ausweises**

### *Artikel 4            Ausstellende Behörde*

Die ausstellende Behörde ist dafür verantwortlich, dass die von der Antrag stellenden Behörde für den Ausweis erhobenen Daten den Eintragungen in den Zivilstandsregistern entsprechen. Weiter sorgt sie für die fehlerfreie Übermittlung der Daten zum Personalisierungsbetrieb und in das ISA. Sie prüft die Ausweisanträge auf ihre Vollständigkeit, Qualität und Rechtmässigkeit. Für Pass und IDK gilt das gleiche Ausstellungsverfahren. Damit werden die Stärken der heutigen Verfahren genutzt und deren Schwächen vermieden.

Ausstellende Behörde für die in der Schweiz lebenden Schweizerbürgerinnen und -bürger sind die von den Kantonen zu bezeichnenden Stellen (heute «kantonale Passstellen», neu «kantonale Ausweisstellen»). Ein Kanton kann frei darüber entscheiden, ob er eine oder mehrere ausstellende Behörden (z.B. in grossen Städten) errichten will. Der Bund stellt eine beschränkte Anzahl Hard- und Software-Pakete zur Verfügung. Diese richtet sich nach der Anzahl der im Kanton wohnhaften Schweizerbürgerinnen und -bürger. Wünscht ein Kanton weitere Pakete, muss er diese beim Bund zum Selbstkostenpreis beziehen. Sämtliche zusätzlichen Kosten (wie Anschlusskosten, Sicherheitselemente usw.) gehen hierbei zu seinen Lasten. Ein Kanton kann aber auch mit einem oder mehreren Kantonen eine gemeinsame Stelle unterhalten. Die Kantone entscheiden ebenfalls, ob sie provisorische Ausweise durch ihre ausstellende Behörde abgeben wollen. Das EJPD wird einzig dafür besorgt sein, dass die nach den Aufgaben abgestuften erforderlichen Sicherheitsstandards eingehalten werden. Der Bundesrat kann weitere Stellen im Inland als ausstellende Behörden zulassen (*Abs. 1*).

Für die im Ausland lebenden oder sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen sind die zuständigen Stellen des Bundes, also die Botschaften und Konsulate zuständig (*Abs. 2*). Um zu vermeiden, dass im Ausweis, der durch eine Vertretung im Ausland ausgestellt wird, das Gastland aufgeführt werden muss, wird für solche Ausweise einheitlich «EDA Bern» als ausstellende Behörde aufgeführt.

Für die Regelung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten ist eine Kompetenzzuweisung an den Bundesrat notwendig (*Abs. 3*). Er legt fest, welche Behörde im Regelfall einer bestimmten Person einen Ausweis ausstellt und wie die zahlreichen Ausnahmefälle wie Weltenbummler, Personen ohne festen Wohnsitz, Auslandsschweizer mit vorübergehendem Aufenthalt in der Schweiz zu behandeln sind.

### *Artikel 5            Antrag auf Ausstellung*

Wer einen Ausweis will, muss bei der Antrag stellenden Behörde (seiner Wohnsitzgemeinde oder – im Falle eines Auslandsaufenthaltes – bei der zuständigen schweizerischen Vertretung) persönlich vorsprechen und sich über seine Identität ausweisen. Unmündige oder Entmündigte benötigen die schriftliche Einwilligung ihrer gesetzli-

chen Vertretung (Eltern, Vormund; *Abs. 1*)<sup>10</sup>. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Antragsverfahrens und kann Ausnahmen von der persönlichen Erscheinungspflicht vorsehen (*Abs. 2*).

Basis für die korrekten Personendaten bilden die Angaben im Familienregister. Ab vollständiger Inbetriebnahme der Datenbank «Informatisiertes Standesregister» (Infostar; Projekt des Eidg. Amtes für Zivilstandswesen/EAZW des EJPD) wird auf diese Angaben abgestellt. Der Antrag enthält die im späteren Ausweis vorhandenen Daten, allfällige weitere Heimatorte, den Geburtsort, die Namen der Eltern, die Antrag stellende Behörde, Angaben zum Antragsgrund (wie z.B. Verlust, Neuausstellung), die Unterschrift der Antrag stellenden Person und ein Foto. Bei Minderjährigen/Entmündigten sind zusätzlich die Unterschrift/en der gesetzlichen Vertretung erforderlich. Diese Daten werden der jeweils zuständigen ausstellenden Behörde übermittelt.

#### Artikel 6      Entscheid

Die zuständige ausstellende Behörde prüft, ob die Angaben im Antragsformular vollständig und korrekt sind. Sie vergleicht dazu die im Antrag enthaltenen Daten mit den Daten im Infostar. Bis zu dessen voller Einsatzfähigkeit erfolgt bei Unsicherheiten ein Vergleich mit den Eintragungen im Familienregister. Für die Kontrolle und die Erfassung der Daten trägt sie die Verantwortung. Die Berechtigung der ausstellenden Behörden zum direkten Zugriff auf Infostar ist in der gesetzlichen Grundlage für Infostar vorgesehen<sup>11</sup> (*Abs. 1*).

Die ausstellende Behörde prüft die Qualität der Fotografie und ob die Antrag stellende Person im Fahndungssystem RIPOL (Recherche informatisée de police)<sup>12</sup> zur Verhaftung ausgeschrieben ist. Wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, übermittelt sie die Daten der Personalisierungsstelle (*Abs. 2*).

Artikel 2 Absatz 2 BV statuiert das Recht jedes Schweizer Staatsangehörigen auf freie Ausreise aus der Schweiz und freie Einreise in die Schweiz. Wie jedes Grundrecht kann auch dieses unter gewissen Voraussetzungen (genügende gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit) eingeschränkt werden. Ein Mittel der Einschränkung ist die Verweigerung eines Ausweises. Zwar legt Artikel 1 Absatz 1 AwG fest, dass jeder Schweizer Staatsangehörige Anspruch hat auf einen Pass und eine IDK. Artikel 6 Absätze 3–5 sehen aber vor, dass die Behörden in gewissen Fällen die Ausstellung eines Ausweises verweigern.

In *Artikel 6 Absatz 3* sind zwei unterschiedliche Fälle der Verweigerung geregelt. Liegt eine Schriftensperreverfügung einer schweizerischen Behörde vor (*Bst. a*) oder

<sup>10</sup> Hier ist auf die Bestimmung von Artikel 304 Absatz 2 ZGB (Vertretung) hinzuweisen. Danach dürfen gutgläubige Dritte für den Fall, dass beide Eltern Inhaber der elterlichen Sorge sind, voraussetzen, dass jeder sorgeberechtigte Elternteil im Einvernehmen des anderen handelt. Somit genügt in aller Regel die schriftliche Zustimmung eines Elternteils. Ist eine Antrag stellende oder ausstellende Behörde jedoch darüber informiert, dass sich ein Elternteil einer Ausweisausstellung widersetzt, darf mangels Gutgläubigkeit kein Ausweis ausgestellt werden. In diesem Fall ist die Zustimmung beider Elternteile einzuholen.

<sup>11</sup> Änderung des ZGB «Elektronische Führung der Personenstandsregister».

<sup>12</sup> Die gesetzliche Grundlage dazu besteht in Artikel 351<sup>bis</sup> Absatz 3 Buchstabe h in Verbindung mit Absatz 4 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0). Die Verordnung über das automatisierte Fahndungssystem (RIPOL-Verordnung) vom 19. Juni 1995 (SR 172.213.61) ist entsprechend anzupassen.

hat die Antrag stellende Person ihre Ausweise bei einer schweizerischen Strafverfolgungs- oder Strafvollzugsbehörde hinterlegt (*Bst. b*), so ist die Ausweisausstellung zwingend so lange zu verweigern, bis die Aufhebung dieser Massnahme der ausstellenden Behörde mitgeteilt wird und der Eintrag im ISA gelöscht werden darf (Meldepflicht gemäss Art. 13).

Wenn die Antrag stellende Person im RIPOL wegen eines Verbrechens oder Vergehens ausgeschrieben ist, so hat die ausstellende Behörde im Einvernehmen mit der für die Ausschreibung verantwortlichen Behörde über die Verweigerung zu entscheiden. Anderweitige Ausschreibungen im RIPOL führen zu keiner Ausweisverweigerung (*Abs. 4*).

Hat die Antrag stellende Person in dem ausländischen Staat, in dem sie bei einer ausstellenden Behörde (Schweizer Botschaft oder Konsulat) einen Ausweis beantragt, eine Straftat begangen und wird sie deswegen verfolgt oder wurde sie verurteilt, so ist die Ausstellung eines Ausweises zu verweigern, wenn die Straftat nach schweizerischem Recht ein Verbrechen oder Vergehen darstellen würde und Gründe zur Annahme bestehen, dass die Person sich der Strafverfolgung oder dem Strafvollzug entziehen will (*Abs. 5 erster Satz*). Diese Information kann die ausstellende Behörde im Ausland nur von den entsprechenden staatlichen Behörden erhalten, welche ihr die Verhaftung, die Verurteilung, die Aussprechung einer Ausreiseperrre, die Entlassung gegen Kautions usw. mitteilen. In besonders heiklen Fällen, wo die zu erwartende Sanktion mit dem schweizerischen Ordre public unvereinbar ist, ist dennoch ein Ausweis auszustellen (*Abs. 5 zweiter Satz*). Dies ist dann der Fall, wenn die Straftat mit einer grausamen oder in unserem Rechtssystem nicht vorgesehenen Strafandrohung wie Todesstrafe oder Körperstrafen geahndet wird. Die gewählte Formulierung verhindert somit, dass Schweizer Vertretungen im Ausland zu Fluchthelfern für straffällig gewordene Schweizer Staatsangehörige werden, erlaubt aber in Notfällen dennoch die Ausweisausstellung.

## Artikel 7 Verlust

Ausweisverluste sind umgehend der Polizei (bei Verlust im Ausland der ausländischen Polizei und nach der Rückkehr in die Schweiz der hiesigen Polizei) anzuzeigen. Unter Verlust ist jegliches Abhandenkommen (durch Verlieren, Diebstahl, vollständige Zerstörung usw.) zu verstehen. Die Polizei in der Schweiz nimmt das verlorene Dokument ins Fahndungssystem RIPOL auf. Heute werden nur die gestohlenen sowie die im Ausland verloren gemeldeten Ausweise (1998 in der gesamten Schweiz rund 7500 Fälle) in die Fahndungsdatei aufgenommen. Mit der Ausdehnung auf die verlorenen Ausweise wird eine bessere Sicherung der Bürger und Bürgerinnen erzielt, deren Ausweise abhanden gekommen sind. Zudem macht die grosse Menge der verlorenen Ausweise (1998 im Kanton Zürich rund 30 000) eine Bearbeitung der Verluste mit EDV-Mitteln nötig. Die von den Kantonen bezeichneten Polizeistellen haben für die Aufnahme von Verlustmeldungen Einsicht in das ISA. Sie übernehmen von dort die für die Aufnahme ins RIPOL notwendigen Personen- und Ausweisdaten, ergänzen diese mit den Verlustdaten und übermitteln sie ins RIPOL, von wo der Verlust automatisch an das ISA geleitet wird. Mit dieser Lösung können verloren gegangene oder gestohlene Ausweise rasch gesperrt und mögliche Missbräuche auf ein Minimum beschränkt werden. Damit wird auch dem Anliegen von zwei Kantonen (LU, SZ) und der KKKPKS entsprochen, welche für die Erfassung dieser Ausweise in die Sachfahndung eine effiziente Lösung mit einem minimalen Zusatzaufwand für die Polizei verlangten.

## Artikel 8 Entzug

Ausweise aller Arten sind zu entziehen (*Abs. 1*), wenn die Voraussetzungen zur Ausstellung nie vorlagen oder weggefallen sind (*Bst. a*). Sie sind ferner zu entziehen, wenn eine Identifizierung der Person nicht mehr möglich ist, weil die Daten (Fotografie, Text) nicht mehr korrekt oder nicht mehr lesbar sind (*Bst. b*). Weiter sind Ausweise zu entziehen, wenn sie falsche oder nicht amtliche Eintragungen enthalten (private Eintragungen) oder anderweitig abgeändert wurden (*Bst. c*).

Beim «administrativen» Entzug gemäss Absatz 1 sind strenge Massstäbe anzusetzen, um das hohe internationale Ansehen der schweizerischen Ausweise zu erhalten. Inhaltlich nicht den Tatsachen entsprechende, abgeänderte oder sonstige mangelhafte Ausweise sind durch Grenz- oder Polizeibehörden sicherzustellen. Die ausstellenden Behörden entscheiden über eine weitere Verwendung oder über den Entzug.

*Absatz 2* regelt die Ungültigkeitserklärung und einen Spezialfall des Entzuges. Die zuständige Stelle des Bundes (Sektion Ausweisschriften im BAP) wird ermächtigt, beim Vorliegen einer Schriftensperre oder eines Haftbefehls nach Rücksprache mit der zuständigen kantonalen Behörde einer sich im Ausland befindenden Person den Ausweis zu entziehen oder diesen für ungültig zu erklären<sup>13</sup>. Dieses Vorgehen entspricht geltendem Recht (PassVo Art. 10 bzw. IDK-Vo Art. 9) und geltender Rechtsprechung<sup>14</sup>.

## Artikel 9 Gebühr

Der Bundesrat regelt die Gebührenpflicht für die Ausweisausstellung sowie für weitere in der Verordnung abschliessend aufgezählte Verwaltungsakte und legt die Höhe der einzelnen Gebühren fest. Er konsultiert vorgängig die Kantone. Die Kantone regeln das kantonsinterne Abrechnungsverfahren (inkl. Regelung des Gemeindeanteils). Dies ist sachlich gerechtfertigt, da der Bund im Normalfall nicht in das Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden eingreifen soll. Vom Ausstellungsverfahren her ist einzig vorgegeben, dass die Antrag stellenden Behörden (Gemeinden) die Gebühren einkassieren und die Kantone dem Bund gegenüber Schuldner sind.

Der Pass wird, wie bereits die IDK, zentral personalisiert. Unter der geltenden Regelung – mit einer dezentralen Personalisierung – setzten die Kantone die Gebühren individuell fest. Erhebliche Preisunterschiede für dasselbe Produkt sind in der Öffentlichkeit bekannt und werden immer wieder heftig kritisiert<sup>15</sup>. Die IDK wird dagegen seit 1994 zu einem einheitlichen Preis abgegeben.

Die Ausweisgebühr hat grundsätzlich dem Kostendeckungsprinzip zu entsprechen, gegebenenfalls kann das Äquivalenzprinzip zur Anwendung kommen. Sie hat die Aufwendungen der Antrag- und der ausstellenden Behörden sowie des Bundes wie z.B. für die Betreuung der zentralen Datenbank, die Benutzung von Infostar, der den Kantonen unentgeltlich abgegebenen EDV-Hard- und Software sowie die Produk-

<sup>13</sup> Die Sektion Ausweisschriften des BAP verfügt über Spezialwissen. Die von ihr erlassenen Verfügungen können an den Beschwerdedienst EJPD, sodann ans Bundesgericht weitergezogen werden.

<sup>14</sup> Nicht publiziertes Urteil des Bundesgericht vom 9.3.1992 i.S. H.N./EJPD, E.3b.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Zeitschrift «Beobachter» Nr. 14 vom 9. Juli 1999 zusätzlich mit ausführlichen Angaben zu den Gebühren der Passbüros der Deutschschweiz, aufgeführt auch im Internet [<http://www.beobachter.ch>]; Zeitschrift «Ktip» Nr. 19 vom 29.11.1995, S. 26 f.

tions- und Materialkosten, Posttaxen und die MWSt zu decken. Sie darf als Gebühr keine Gewinne abwerfen.

Kantone, welche sich für die Ausstellung von provisorischen Ausweisen entschliesen, haben mit zusätzlichen Aufwendungen (Schalterdienst, Geräte, Geldverkehr, Einrichtungen zur Sicherung der Anlagen und Räumlichkeiten usw.) zu rechnen, welche über den Preis für die provisorischen Ausweise abzugelten sind.

Die Vernehmlasser zeigen Verständnis für einen einheitlichen Preis für ordentliche Ausweise. Sie begrüßen die vorgeschlagene Lösung, wenn die Gebühren für alle Beteiligten kostendeckend ausfallen und die Preise in einem auch politisch vertretbaren Rahmen liegen. Dass der Bundesrat die Kantone bei der Festsetzung der Gebühren konsultieren will, wird positiv gewürdigt.

### 2.1.3 Datenbearbeitung

#### *Artikel 10* Grundsatz

Der Bund kann für kantonale und kommunale Verwaltungstätigkeiten bereichsspezifische Datenschutzvorschriften erlassen, wenn ihm in der Sache selbst eine Gesetzgebungskompetenz zusteht<sup>16</sup>. Mit der vorliegenden Bestimmung wird dieser Grundsatz verdeutlicht. In allen Bereichen findet somit materielles Bundesdatenschutzrecht Anwendung.

#### *Artikel 11* Informationssystem, Zweck

Artikel 17 DSG sieht vor, dass die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten durch Bundesorgane nur dann zulässig ist, wenn eine formellgesetzliche Grundlage dafür besteht. Wenn Daten systematisch erhoben werden, so ist der Zweck der Datenbearbeitung bekannt zu geben (Art. 18 DSG).

Die Einrichtung eines zentralen Informationssystems Ausweisschriften (ISA), wie sie im BAP in ähnlicher Form bereits für die IDK geführt wird, ist grundsätzlich nicht bestritten. Ein zentrales Informationssystem für alle Ausweise ist für den kontrollierbaren, rechtskonformen Umgang der Dokumente unbedingt notwendig.

*Absatz 1* legitimiert die zuständige Stelle des Bundes zur Führung des ISA. Im ISA sind die Daten gespeichert, die im Ausweis aufgeführt werden (Art. 2). Zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sind zusätzlich folgende Daten in das ISA aufzunehmen:

- die Antrag stellende Behörde (*Bst. a*),
- Datum der Erst- und Neuausstellung sowie von Änderungen von im Ausweis aufgeführten Daten (*Bst. e*),
- Angaben über eine allfällige Schriftensperre oder Ausweishinterlegung, eine Verweigerung, einen Verlust oder einen Entzug (*Bst. f*),
- Einträge über Schutzmassnahmen für Minderjährige oder Entmündigte, die sich auf die Ausstellung von Ausweisen beziehen (*Bst. g*),

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 1988 II 426



- die Unterschriften der gesetzlichen Vertretung, welche der Ausweisausstellung für den Minderjährigen zugestimmt hat (*Bst. h*),
- Einträge über den Verlust und Widerruf des Bürgerrechts (*Bst. i*),
- spezifische Angaben zu Ausweisen, deren Inhaberinnen und Inhaber nach den Wiener Übereinkommen über diplomatische<sup>17</sup> und konsularische<sup>18</sup> Beziehungen Vorrechte und Immunitäten besitzen (*Bst. j*).

Mit den Angaben von Buchstaben f, g und i wird die Ausstellung an Unberechtigte verhindert.

Damit eine Person effizient und rasch identifiziert werden kann, werden zudem folgende Daten zusätzlich im ISA aufgenommen:

- der Geburtsort (*Bst. b*; vgl. Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1),
- allfällige weitere, nicht im Ausweis erscheinende Heimatorte (*Bst. c*),
- die Namen der Eltern (*Bst. d*).

Mit diesen zusätzlichen Angaben im ISA wird dem/der rechtmässigen Ausweisinhaber/in die Möglichkeit gegeben, sich im Überprüfungsfall eindeutig identifizieren zu lassen. Mit einfach überprüfbaren Fragen lassen sich Missbräuche an der Grenze einfach, rasch, zuverlässig und insbesondere ohne die Nutzung der politisch umstrittenen biometrischen Daten aufdecken. Mit dem neuen Ausweisgesetz soll sichergestellt werden, dass Schweizer Staatsangehörige Dokumente erhalten, welche ihnen zum eindeutigen und raschen Nachweis ihrer Schweizer Staatsbürgerschaft und ihrer Identität dienen.

*Absatz 2* rechtfertigt die Datenbearbeitung im genannten Umfang, indem mit den gespeicherten Daten einerseits die unberechtigte Mehrfachausstellung und andererseits die missbräuchliche Verwendung eines Ausweises verhindert werden soll.

In der Vernehmlassung führte die vorgeschlagene Lösung zu kontroversen Stellungnahmen. Sie stiessen von totaler Zustimmung bis auf totale Ablehnung.

## *Artikel 12*      Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe

*Absatz 1* legt fest, welche Behörden/Stellen Daten im direkten Zugriff in das ISA eingeben dürfen. Es sind dies:

- die mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragte Stelle des Bundes (*Bst. a*; derzeit die Sektion Ausweisschriften im BAP),
- die ausstellenden Behörden (*Bst. b*),
- die Personalisierungsstelle (*Bst. c*), beschränkt auf das Datum der Ausstellung und des Ablaufs der Gültigkeit sowie die logischen Prüfziffern nach ICAO-Normen sowie auf in der Verordnung definierte technische Anpassungen.

*Absatz 2* zählt abschliessend die Behörden auf, die im direkten Abrufverfahren Daten im ISA abfragen können. Dies bot in der Vernehmlassung Anlass zu unterschiedlichen Stellungnahmen.

<sup>17</sup> SR 0.191.01

<sup>18</sup> SR 0.191.02

Die Regelung für die Buchstaben a und b ist unbestritten. Die SPS lehnt das Zugriffsrecht nach Buchstabe a zwar ab und bevorzugt die ihrer Meinung nach bessere Regelung von Artikel 23 Absatz 2 IDK-Verordnung, welche einzig den Bediensteten der Sektion Ausweisschriften im BAP ein Zugriffsrecht gewährt. Nach den Grundsätzen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997<sup>19</sup> obliegt es dem Bundesrat, die Bundesverwaltung in Ämtern zu gliedern und den einzelnen Ämtern Aufgaben zuzuweisen (Art. 43 RVOG). Diese Übertragung der Organisationskompetenz vom Parlament auf den Bundesrat hat zur Folge, dass auf Gesetzesstufe wenn immer möglich auf die konkrete Nennung von spezifischen Verwaltungseinheiten verzichtet werden sollte. Da auf Verordnungsstufe das Zugriffsrecht auf die Bediensteten der Sektion Ausweisschriften begrenzt werden soll, ist aus materieller Sicht in Buchstabe a keine Differenz auszumachen.

Neben den oben erwähnten Stellen sollen auch diejenigen Behörden von Bund und Kantonen einen direkten Zugriff auf das System erhalten, die bei ihrer täglichen Arbeit Ausweiskontrollen vornehmen und Missbräuche verhindern müssen. Diese benötigen den direkten Zugriff auf die Daten im ISA, damit sie eine schnelle, effiziente und kundenfreundliche Identitätsabklärung vornehmen können. Damit können unnötige Wartezeiten verhindert werden. Diese Behörden sind das Grenzwachtkorps (*Bst. c*) und die von den Kantonen bezeichneten Polizeistellen (*Bst. d*). Konsequenterweise soll auch eine Polizeistelle des Bundes ein direktes, ausschliesslich auf Identitätsabklärungen beschränktes Zugriffsrecht erhalten (*Bst. e*), damit sie Anfragen aus dem Ausland unverzüglich beantworten kann.

Das Zugriffsrecht der Behörden/Stellen gemäss Buchstaben c - e wird ausschliesslich beschränkt auf die Identitätsabklärung. Bei dieser wird abgeklärt, ob eine Person ihren echten, unverfälschten Ausweis vorlegt. Den Behörden gemäss Buchstabe d dient das Zugriffsrecht zusätzlich zur Aufnahme und Bearbeitung von Verlustmeldungen (vgl. Art. 7). Jede Einsichtnahme zu anderen Zwecken oder anderweitige Verwendungen der Daten sind verboten.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gingen die Meinungen zu diesen Punkten auseinander.

- Für die Missbrauchsverhinderung und die Zugriffsrechte für die entsprechenden Stellen sprachen sich ausdrücklich sieben Kantone (SH, AR, SZ, FR, TI, VD, GE), zwei Parteien (CVP, EDU) und vier Organisationen (KF<sup>20</sup>, VSPB<sup>21</sup>, KKPKS, KSS) aus.
- Vier Organisationen (SVEF<sup>22</sup>, SKSG<sup>23</sup>, SSV<sup>24</sup>, SGdeV<sup>25</sup>) halten die Zugriffsrechte für Organe, welche die Ein- und Ausreise der Personen an den Grenzübergängen und Flughäfen kontrollieren, für sinnvoll, um einen möglichen Missbrauch des Ausweises rasch beurteilen zu können. Zugriffsrechte von Polizeiorganen auf das für administrative Zwecke geschaffene Ausweissystem würden jedoch abgelehnt. Weil die für die Ausweisausstellung nicht notwendigen Elternamen im ISA gespeichert werden und diese Informatio-

<sup>19</sup> SR 172.010

<sup>20</sup> Konsumentinnenforum Schweiz

<sup>21</sup> Verband Schweizerischer Polizei-Beamter

<sup>22</sup> Schweizerischer Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs

<sup>23</sup> Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindegemeinschafter

<sup>24</sup> Schweizerischer Städteverband

<sup>25</sup> Schweizerischer Gemeindeverband

nen auch für andere polizeiliche Bedürfnisse verwendet würden, müsste ihrer Meinung nach von einer «Fahndungsdatenbank» gesprochen werden.

- Fünf Kantone (BS, BL, ZG, SO, BE) und die DSB waren der Auffassung, dass die in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe c bis e genannten Stellen polizeiliche Aufgaben verfolgten, die geplanten Zugriffsrechte für den Vollzug des Gesetzes nicht notwendig seien und der Datenbearbeitungszweck der Missbrauchsverhinderung diese nicht einschliesse.
- Die SPS und die DJS lehnten eine Missbrauchsverhinderung grundsätzlich ab, folglich auch die Zugriffsrechte für diejenigen Stellen/Behörden, welche von Gesetzes wegen Kontrollen durchzuführen haben.

Entgegen der mehrfach geäusserten Meinung kann beim ISA nicht von einer Fahndungsdatenbank oder einem Fahndungssystem gesprochen werden. Die darin enthaltenen Daten dienen einzig der Ausweisausstellung und der Verhinderung unrechtmässiger Verwendung. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht, dass ihre Identität nicht missbräuchlich verwendet und eine Abklärung rasch und exakt erledigt wird. Ausweis- und Identitätsüberprüfungen müssen kurzfristig erfolgen können, da die zu prüfende Person in der Abklärungszeit in irgendeiner Form festgehalten wird. Lange Abklärungen wirken sich für die Kontrollierten lästig aus und werden als Schikane empfunden. Abklärungen sind notwendig, aber sie müssen für die kontrollierte Person mit möglichst wenig Unannehmlichkeiten verbunden sein. Ersatzlösungen wie beispielsweise die Einschaltung einer Auskunftsstelle könnten die Problematik für die Betroffenen kaum spürbar reduzieren, stellen aber einen zeitverzögernden Umweg mit zusätzlichen Fehlerquellen dar. Im ISA sind keine Ausschreibungen enthalten, eine Fahndung ist damit also nicht möglich. Wenn eine polizeilich gesuchte Person ihren Ausweis vorlegt und dieser im ISA nachgeprüft wird, bleibt die Fahndung ergebnislos. Nur eine Überprüfung der Personalien im Fahndungssystem RIPOL zeigt die Ausschreibung. Da zudem alle unter Buchstaben c bis e aufgeführten Stellen RIPOL-Zugriffsrechte besitzen, wäre die Einführung von ISA als Fahndungsinformationssystem unsinnig. Trotz anders lautenden Aussagen liegt eine reine Administrativdatenbank vor.

*Absatz 3* erlaubt die Weitergabe von ISA-Daten an andere Behörden im Rahmen der Amtshilfe.

### *Artikel 13*      Meldepflicht

Damit eine kontrollierte und rechtskonforme Ausweisausstellung möglich ist, müssen die verfügbaren Behörden nebst den Wohnsitzgemeinden unverzüglich auch die ausstellende Behörde ihres Kantones mit folgende Daten bedienen (*Abs. 1*):

- die Verfügung einer Schriftensperre sowie deren Aufhebung (*Bst. a*);
- die Ausweishinterlegung sowie deren Aufhebung (*Bst. b*);
- Schutzmassnahmen für Minderjährige oder Entmündigte, die sich auf die Ausweisausstellung beziehen, sowie deren Aufhebung (*Bst. c*);
- der Verlust und der Widerruf des Bürgerrechts (*Bst. d*).

Die ausstellende Behörde gibt die ihr gemeldete Information unverzüglich in das ISA ein (*Abs. 2*). Wird eine Massnahme gemäss Absatz 1 Buchstaben a–c aufgehoben, so nimmt die ausstellende Behörde die Löschung des entsprechenden Eintrages im ISA vor. Besitzt die betroffene Person keinen im ISA eingetragenen Ausweis

und keine anderweitigen Einträge, so ist der ganze Eintrag zu löschen. Geht eine entsprechende Verfügung von einer Bundesbehörde aus, ist die Meldung der zuständigen Bundesbehörde (derzeit die Sektion Ausweisschriften im BAP) zuzustellen (*Abs. 3*).

#### *Artikel 14*      Verbot von Paralleldatenbanken

Diese Bestimmung regelt die Aufbewahrung der für die Ausstellung von Ausweisen benötigten Antragsformulare. Die ausstellenden Behörden müssen diese Anträge (Formulare oder elektronischer Datensatz) nach einer maximalen Aufbewahrungsdauer von zwei Monaten vernichten. Ausgenommen davon sind Formulare in Beschwerdeverfahren, welche bis zum rechtskräftigen Verfahrensabschluss aufbewahrt werden müssen. Nicht von dieser Bestimmung betroffen sind die im Rahmen der Ausstellung des Passes 1985 erhobenen und in Informationssystemen oder Datensammlungen (Karteien) archivierten Daten und die IDK-Datenbank des Bundes. Diese Daten sind während der Gültigkeitsdauer des Dokuments aufzubewahren. Nicht von dieser Bestimmung tangiert ist die Aufnahme von Ausweisdaten bei Verlustmeldungen in Polizeirapporten und im RIPOL.

#### *Artikel 15*      Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat erlässt für den Bereich der Datenbearbeitung Bestimmungen über die Verantwortlichkeit für das Informationssystem (*Bst. a*; für das Informationssystem von Pass und IDK) und die Zugriffsberechtigungen (*Bst. b*; wer hat in welchem Umfang Zugriff). Er regelt die Aufbewahrungs- und Lösungsfristen (*Bst. c*) sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen (*Bst. d*) wie z.B. EDV-Protokolle, die eine Überprüfung der Zugriffsberechtigung und die Aufrechterhaltung des Systems oder die Speicherung der Datenhistorie zu jeder Person ermöglichen (die Datenhistorie enthält Angaben über die in den letzten 20 Jahren ausgestellten Ausweise und gemeldeten Ausweisverluste).

### **2.1.4**                      **Schlussbestimmungen**

Die gesetzlichen Aufgaben werden primär von den Kantonen und vom EDA vollzogen. Der Bundesrat ist überwachende Instanz (Aufsicht) und erlässt die Ausführungsbestimmungen.

## **2.2**                              **Weitere Bemerkungen**

### **2.2.1**                              **Eigentum am Ausweis**

Weder die Pass-Vo noch die IDK-Vo enthalten Normen, welche das Eigentum am Ausweis dem Staat zuweisen. Im Rahmen der Vorarbeiten zum Ausweisgesetz wurde mehrfach der Wunsch geäussert, im neuen Gesetz die Ausweise zum Staatseigentum zu erklären. Begründet wird dies mit der Tatsache, dass damit ein von ausländischen Behörden beschlagnahmter Ausweis von der Schweiz herausverlangt werden könne. Ein weiterer Grund für eine solche Eigentumsbestimmung läge in der Möglichkeit, Personen, welche den Ausweis an eine andere Person zum Gebrauch weitergeben, verpfändet, zerstört oder gar verkauft haben über das Schweizerische

Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937<sup>26</sup> (Strafbare Handlungen gegen das Vermögen, Art. 137 ff. StGB) zu bestrafen. Die Befürworter dieser Lösung verweisen auf Staaten, welche diese Lösung kennen (Deutschland, USA, siehe Ziff. 1.3.1).

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wurde von der Schaffung einer Eigentumsnorm abgesehen. Eine solche Lösung wäre in der Schweiz nicht praktikabel und die Nachteile überwiegen. Das Eigentum des Bundes am Ausweis würde dazu führen, dass das Zivilrecht/Sachenrecht (Art. 641 ff. ZGB) zur Anwendung gelangen würde. Der/die Bürger/in würde sich bereits strafbar machen, wenn er/sie im Ausland z.B. bei der Miete eines Fahrzeuges oder eines Hotelzimmers den Ausweis abgibt.

Schweizer Ausweise haben eine besondere Rechtsnatur. Sie gelten als «res extra commercium», denn sie sind als persönliches Dokument des Inhabers weder übertragbar, noch veräusserlich oder pfändbar<sup>27</sup>. Somit kann an einem Pass (Gleiches gilt auch für die IDK) kein Eigentum entstehen; Schweizerbürgerinnen und -bürger können auch nicht frei darüber verfügen. Die Schweizerische Bundesversammlung hat 1875 in einer Beschwerde über die Niederlassungsfreiheit festgehalten, dass Ausweispapiere «weder ein Exekutionsobjekt, noch Gegenstand eines Rechtsgeschäftes bilden» können und «jede dem Zivilrecht angehörende Disposition über Ausweisschriften ... null und nichtig»<sup>28</sup> sei. Das internationale Gewohnheitsrecht anerkennt seit längerer Zeit, dass ein Staat nicht berechtigt ist, über den Ausweis ausländischer Staatsangehöriger zu verfügen<sup>29</sup>. Daher wurde von einer Bestimmung über das Eigentum am Dokument abgesehen, was in der Vernehmlassung unbestritten blieb.

## 2.2.2 Strafrechtliche Bestimmungen

Die Schaffung von spezifischen Strafbestimmungen im Ausweisgesetz wurde bei der Erarbeitung des Vorentwurfs geprüft. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile wurde darauf verzichtet. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden einzelne Stimmen laut, die das Fehlen von Strafbestimmungen kritisierten. Nochmalige Abklärungen haben jedoch ergeben, dass eine spezielle Strafnorm im Ausweisgesetz oder eine Änderung des Strafgesetzbuches (StGB) nicht notwendig sind. Das Instrumentarium des StGB (allgemeiner Teil und Artikel 252ff.) reicht für die Bestrafung einer fehlbaren Person. Probleme bei der Strafverfolgung werden im Übrigen nicht die fehlenden Strafbestimmungen verursachen, die Schwierigkeiten werden sich vielmehr dadurch ergeben, dass entsprechende Delikte nur schwierig nachzuweisen sind.

<sup>26</sup> SR 311.0

<sup>27</sup> Siehe Rüegg, Schweiz. Juristische Kartothek, Nr. 54, Ziff. II/2; vgl. auch von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2. Auflage Bern 1903, Nr. 647.

<sup>28</sup> Von Salis, a.a.O.

<sup>29</sup> Vgl. Klaus M. Merdert & Werner Süßmuth, Pass und Passrecht, Band 2, Köln (Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer Verlag), 1992, S. 121, Punkt 16: «Im Übrigen folgt daraus nach allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen, dass andere Staaten über Pässe (anderer Staaten) nicht verfügungsberechtigt sind».

### **3                                    Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### **3.1                                auf den Bund**

Dieses Gesetz hat für den Bund keine finanziellen Auswirkungen. Die notwendigen Investitionen für die Entwicklung und den Betrieb des ISA und für die EDV-Geräte bei den ausstellenden Behörden (Peripheriegeräte wie Scanner) werden zwar vom Bund vorfinanziert. Die zurechenbaren Kosten (wie z.B. die Abschreibungen und Rückstellungen) werden aber in die Gebührenkalkulation aufgenommen und dem Bund über seinen Gebührenanteil zurückerstattet (vgl. dazu Ziff. 3.4). Weder im In- noch im Ausland ist für die ausstellenden Behörden (EDA) mit zusätzlichen Auslagen für Sicherheitseinrichtungen zu rechnen.

In personeller Hinsicht muss nach heutigem Planungsstand beim Bund mit 2 Stellen für die Einführung und Betreuung des ISA gerechnet werden.

Sollten die direkten Zugriffsrechte von Grenzschutz und Polizei auf das ISA eingeschränkt werden, würde dies die Einrichtung einer zusätzlichen Auskunftsstelle beim BAP nötig machen. Die Einrichtung einer solchen Stelle hätte für den 24-Stunden-Betrieb einen zusätzlichen Personalaufwand von 12 Stellen (zwei Stellen x Faktor 6 bei durchgehendem Betrieb [= Erfahrungswert GWK]) zur Folge, bei einer Angliederung an einen bestehenden 24-Stunden-Dienst wäre mit einem Personalbedarf von 6 Stellen zu rechnen. Diese Stellen könnten verwaltungsintern nicht aufgefangen werden.

#### **3.2                                auf die Kantone**

In finanzieller Hinsicht werden einige Kantone gewisse Einnahmeneinbussen erleiden, da bis anhin mit der Ausstellung des Passes 85 teilweise recht erhebliche Gewinne realisiert wurden. Bereits diese Gebühren hätten sich aber nach herrschender Lehre und Praxis am Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip orientieren müssen<sup>30</sup>. Diese überhöhten Gebühren sollen nun künftig wegfallen. Rückfragen bei kantonalen Passstellen unterschiedlicher Grösse lassen bisher noch keine schlüssigen Aussagen bezüglich zusätzlichem Personalbedarf zu.

Die Kantone entscheiden künftig frei darüber, ob, wo und wie viele Stellen in ihrem Gebiet Ausweise ausstellen werden (vgl. Ziff. 2.1.1 Art. 4). Wenn sie die heutigen Passstellen dazu bestimmen, sind Investitionen nicht notwendig. Wenn weitere dazukommen, haben sie für deren Einrichtung aufzukommen. Beim jeweiligen Einrichtungsstandard wird entscheidend sein, ob direkter Publikumsverkehr besteht (provisorische Ausweise). Das EJPD wird einzig die Einhaltung der erforderlichen einheitlichen Sicherheitsstandards prüfen. Weiter können sich die Kantone auch zusammenschliessen und gemeinsam eine ausstellende Behörde betreiben.

30 Häfelin Ulrich/Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3., neu bearbeitete Auflage, Zürich 1998, N 2062ff.

### **3.3 auf die Gemeinden**

Die Gemeinden haben als Antrag stellende Behörden im Inland ausser allfälligen Softwareanpassungen keine zusätzlichen Investitionen vorzunehmen. Sie sind aber nicht verpflichtet, mit EDV-Mitteln zu arbeiten. Gegenüber dem heutigen IDK-Ausstellungsverfahren ist der Mehraufwand für die Bearbeitung von zusätzlichen Daten (Geburtsort, Elternnamen) in der Regel ohne zusätzliches Personal machbar. Da, wie unter Ziffer 2.1.2 zu Artikel 9 dargelegt, der Ausweis kostendeckend ausgegeben wird, tragen die Gemeinden keinerlei finanzielle Lasten.

### **3.4 auf die Informatik**

Das EDV-System mit einem zentralen Informationssystem (ISC EJPD) sowie die Hard- und Software für die Betreuung der Anlagen muss vom Bund vorfinanziert werden. Die Kosten für die Investitionen können derzeit noch nicht definitiv festgelegt werden, da sich das Informatikprojekt (Hermesprojekt) zur Zeit in der Konzeptphase befindet. Die Beschaffung der Informatikmittel hängt vom Lösungskonzept ab, welches mit den Partnern des Bundes in Erarbeitung ist. Die technischen Investitionen für die Informatikmittel sollten den Kostenrahmen von 3,45 Millionen Franken nicht überschreiten, sind jedoch auch von der technischen Entwicklung stark abhängig. Die jährlich wiederkehrenden Kosten fliessen mit dem Gebührenanteil des Bundes in die Bundeskasse zurück (ca. 250 000 Pässe/Jahr), sie beinhalten die Kapitalverzinsung von 5 Prozent, die Abschreibungsdauer von 4 Jahren sowie die Betriebskosten.

Investitionen in elektronische Netze sind zur Zeit kaum notwendig, da der Zugriff über die bereits bestehenden (zukünftig gesamthaft vom BIT betriebenen) gemeinsamen Netze des Bundes mit den Kantonen erfolgt. Sämtliche Kosten wie Beschaffungskosten, Abschreibungen und Rückstellungen sowie Wartungskosten sind jedoch in der Kostenkalkulation der Ausweise voll enthalten.

## **3.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

### **3.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns**

Die Ausstellung von Identitätsausweisen (Pass und IDK) ist weltweit eine staatliche Aufgabe. In Ziffer 1.3.1 Absatz 1 sind die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für das staatliche Handeln dargelegt. Wie unter Ziffer 1.1 dargelegt, ist die Schaffung eines neuen Passes dringend notwendig. Dies erfordert ein zentrales Informationssystem. Das DSG verlangt dafür eine gesetzliche Grundlage. Die Rechtsgrundlagen für die IDK-Datenbank des Bundes sind aus heutiger Sicht ungenügend.

### **3.5.2                    Auswirkung auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen**

Da alle Staatsangehörigen Anrecht auf einen Ausweis je Ausweisart haben und viele davon Gebrauch machen (1998 rund 850 000 Ausweise), hat das Gesetz praktische Auswirkungen auf alle Bürgerinnen und Bürger. Es werden pro Jahr ungefähr 250 000 Pässe ausgestellt.

Von Bedeutung ist die Einführung des Gesetzes und des darin vorgesehenen neuen Passes für alle Personen, die im Rahmen des «Visa Waver Pilot Program» heute noch visafrei bis 90 Tage in die USA einreisen (nach Schätzungen jährlich etwa 400 000 Personen). Die USA haben die Einführung der Visapflicht angedroht, falls die Schweiz bis ins Jahr 2003 keinen maschinenlesbaren Pass ausbebe. Ein Visum für die USA kostet 70 Franken und ist innert Wochenfrist erhältlich (bei persönlichem Erscheinen auf der Botschaft innert einem Tag).

Für Familien werden die Passkosten steigen, weil ab 2003 jede Person einen eigenen Ausweis erhält (zur Zeit werden jährlich rund 60 000 Kindereinträge vorgenommen). Der bisherige Eintrag der Kinder im Pass der Eltern ist nicht mehr möglich. Dies einerseits, damit das «legal kidnapping» erschwert wird (1998: 113 Fälle; 1999: 103 Fälle), und andererseits aus technischen Gründen (Maschinenlesbarkeit).

Der neue Pass mit 10 Jahren Gültigkeitsdauer dürfte trotz höherer Gestehungskosten im Bereich des heutigen Durchschnittspreises eines vergleichbaren Passes 85 mit 10 Jahren Laufzeit liegen. Eine Arbeitsgruppe von Bund, Kantonen und Gemeinden ermittelt zur Zeit die kostendeckenden Preise.

### **3.5.3                    Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

Die positive Auswirkung des Gesetzes und des neuen Passes liegt darin, dass rund 400 000 Mitbürgerinnen und Mitbürger Ferien- und Geschäftsreisen in die USA bis 90 Tage ohne Visum und mit rascheren Grenzabfertigungen machen können. Es ist denkbar, dass weitere Länder dem Beispiel der USA folgen und maschinenlesbare Pässe verlangen werden.

### **3.5.4                    Alternative Regelungen**

Im Rahmen der bisherigen Gesetzesarbeiten wurden in verschiedenen Detailpunkten Alternativen geprüft. Es handelte sich dabei um Fragen wie Heimatort oder Geburtsort, obligatorischer Eintrag der Namen der Sorgeberechtigten im Pass von Minderjährigen oder Entmündigten, Aufnahme des Allianznamens, Aufnahme biometrischer Daten, Berechtigungen und Umfang des Zugriffs auf die Datenbank sowie Aufnahme aller verlorenen Pässe und IDK im Fahndungssystem RIPOL. Die detaillierten Begründungen für die getroffenen Entscheidungen finden sich jeweils im entsprechenden Teil der Botschaft.



### 3.5.5

### Zweckmässigkeit im Vollzug

Gestützt auf die Erfahrungen mit der Ausstellung von Pässen und IDK sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass moderne und gegen Fälschungen gut geschützte Pässe nur zentral hergestellt werden können (gleich bleibende Qualität mit Qualitätskontrollen), wird neu ein einheitliches Vollzugssystem für Pass und IDK gewählt. Dieses berücksichtigt die Stärken und Schwächen der bisherigen unterschiedlichen Systeme und gewährleistet einen optimalisierten Vollzug. Das Vollzugssystem wurde mit den Kantonen, Gemeinden und repräsentativen Organisationen erarbeitet.

## 4

### Legislaturplanung

Der Erlass eines Ausweisgesetzes ist in der Legislaturplanung 1999 - 2003 angekündigt. Die Tatsache, dass der bestehende Schweizer Pass 85 im Gegensatz zu den Pässen der EU und den nordamerikanischen Staaten nicht maschinenlesbar ist und der Schweiz seit mehreren Jahren Sanktionen, wenn nicht gar der Ausschluss aus dem «Visa Waiver Pilot Program» der USA drohte, machte die Ausgabe eines neuen, maschinenlesbaren Schweizer Passes nötig (vgl. Ziff. 1.1). Für die EDV-Bearbeitung der Daten fehlte jedoch eine genügende gesetzliche Grundlage. Diese wird mit dem Ausweisgesetz nun vorgelegt.

## 5

### Verhältnis zum europäischen Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf steht mit dem Recht der EU. Der Rat der vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften hat sich für die Einführung eines Passes nach einheitlichem Muster in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ausgesprochen und in diversen Entschliessungen (ABl. EG Nr. C 241 vom 19.9.1981; ABl. EG Nr. C 179 vom 16.7.1982; ABl. EG Nr. C 185 vom 24.6.1986; ABl. EG Nr. C 200 vom 4.8.1995) gewisse Mindestvorgaben für das Layout der EU-Pässe gesetzt. Diese stehen im Einklang mit den Standards der ICAO und verweisen z.T. direkt darauf. Diese Normen werden auch durch den geplanten Schweizer Pass 2003, der im Rahmen eines WTO-Wettbewerbs ausgewählt wird, voll erfüllt.

## 6

### Rechtliche Grundlagen

### 6.1

#### Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf stützt sich auf Artikel 38 BV, der dem Bund die umfassende Kompetenz zur Regelung des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechtes und somit auch die Kompetenz zur Ausgabe eines Ausweises gibt, der die schweizerische Staatsangehörigkeit nachweist.

## **6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der vorliegende Entwurf beschränkt sich darauf, die wichtigsten Grundsätze auf Gesetzesstufe zu verankern. Er enthält folgende Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat:

### *Artikel 1* Ausweise

Da es um eine Mehrzahl von Ausweisen mit Unterkategorien geht, ist es zweckmässig, den Bundesrat mit der Ausgestaltung und den Besonderheiten der diversen Ausweise zu betrauen.

### *Artikel 3* Gültigkeitsdauer

Die nähere Ausgestaltung der Gültigkeitsdauer hat vorwiegend technischen Charakter. Sie muss den sich ändernden Verhältnissen flexibel angepasst werden können.

### *Artikel 4* Ausstellende Behörde

Die Bestimmung von weiteren Stellen als ausstellende Behörde sowie die Regelung der Zuständigkeiten hat technischen Charakter und ist in der Verordnung zu regeln.

### *Artikel 5* Antrag auf Ausstellung

Das Antragsverfahren hat rein technischen Charakter, weshalb es in der Verordnung durch den Bundesrat zu regeln ist.

### *Artikel 9* Gebühr

Die nähere Ausgestaltung der Gebührenpflicht und die Höhe der Gebühren ist in der Verordnung zu regeln, wobei der Bundesrat mit den Kantonen Rücksprache zu nehmen hat. Flexibilität ist erforderlich (Posttaxenänderungen usw.).

### *Artikel 15* Ausführungsbestimmungen

Die Ausführungsbestimmungen im Bereich der Datenbearbeitung sind technischer Natur und im Rahmen des Vollzugs zu regeln.

## **6.3 Erlassform**

Nach den Artikeln 163 und 164 Absatz 1 BV ist ein Erlass, der wichtige rechtsetzende Bestimmungen erhält, in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden. Bundesbeschlüsse bleiben für Erlasse vorbehalten, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten. Nach Artikel 164 Absatz 1 gelten Bestimmungen als wichtig und rechtsetzend, wenn sie Rechte und Pflichten von Personen betreffen (Bst. c), sie Aufgaben und Leistungen des Bundes (Bst. e) oder Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts (Bst. f) enthalten. Der beantragte Erlass enthält solche Bestimmungen. Es ist deshalb die Form des Bundesgesetzes zu wählen.

## **6.4**

### **Grundzüge der Ausführungsverordnung**

Der Bundesrat wird auf den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme in den parlamentarischen Kommissionen den Entwurf für eine Ausweisverordnung vorlegen. Die Arbeiten am Entwurf haben im Winter 1999/2000 mit Mitarbeitenden aus Bund, Kantonen und Gemeinden begonnen. Ein erster Konzeptentwurf ist in Arbeit und wird auf Herbst 2000 vorliegen. Technische Fragen werden in den Anhängen geregelt, für die Anwender auf Detailstufe werden Weisungen erlassen.