



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

Anpassung der VZAE, der GebV-AIG, der
AsylV 1 und der VEP

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1. Grundzüge der Vorlage.....	3
1.1 <i>Format des neuen nicht biometrischen Ausweises</i>	3
1.2 <i>Umsetzung und Abläufe</i>	5
2. Rechtliche Umsetzung	7
3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	9
3.1 <i>Anpassungen der VZAE</i>	9
Art. 13a	9
Art. 71a	9
Art. 71b Abs. 3 Bst. a	9
Art. 71e	9
Art. 71g Sachüberschrift Aktualisierung des Ausländerausweises	10
Art. 71i Ausstellung eines neuen Ausländerausweises in einer anderen Amtssprache	10
Art. 90a	10
3.2 <i>Anpassung der VEP</i>	11
Art. 6	11
Art. 9 Abs. 3	11
Art. 32 Sachüberschrift.....	11
Art. 32a Strafbestimmungen.....	11
3.3 <i>Anpassung der GebV-AIG</i>	11
Art. 8	11
3.4 <i>Anpassung der AsylV 1</i>	13
Art. 30 Sachüberschrift und Abs. 1	13
Art. 45 und 46 Abs. 1.....	14
Art. 55 ^{ter}	14
4. Rechtliche Aspekte	14

1. Grundzüge der Vorlage

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

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

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

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

Parallel dazu stellt die Schweiz als assoziierter Schengen-Staat gestützt auf die Verordnungen (EG) Nr. 1030/2002¹ und (EG) Nr. 380/2008² seit dem 12. Dezember 2008 einen einheitlich gestalteten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige aus. Ab dem 24. Januar 2011 ist dieser Titel biometrisch geworden und enthält, auf einem Datenchip gespeichert, ein Gesichtsbild sowie zwei Fingerabdruckbilder der Inhaberin oder des Inhabers. Diese biometrischen Merkmale im Aufenthaltstitel werden nur verwendet, um mittels abgleichbarer Merkmale die Echtheit des Dokuments und die Identität der Inhaberin oder des Inhabers zu überprüfen. Alle in der Schweiz lebenden Drittstaatsangehörigen³ erhalten diesen biometrischen Ausweis, mit Ausnahme von Grenzgängerinnen und Grenzgängern sowie von Familienangehörigen einer Diplomatin oder eines Diplomaten, die in der Schweiz erwerbstätig sind. Die in dieser Vorlage vorgesehenen Änderungen beziehen sich nicht auf diesen Ausweis und dessen Empfängerkreis.

1.1 **Format des neuen nicht biometrischen Ausweises**

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

Aus verschiedenen Gründen wurde die Option eines Ausweises, der einen Chip mit dem Gesichtsbild und den Fingerabdrücken der Inhaberin oder des Inhabers enthält, verworfen. Ein

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

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

³ Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines EU/EFTA-Staatsangehörigen sind, für welche die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 nicht gilt, erhalten seit dem 1. Dezember 2013 ebenfalls einen einheitlichen Aufenthaltstitel in der Schweiz.

solcher biometrischer Ausweis wird als nicht nötig befunden, da EU/EFTA-Staatsangehörige⁴ sowie Ausländerinnen und Ausländer mit einem Ausweis Ci oder G (Angehörige von Drittstaaten oder der EU/EFTA) mitunter einen nationalen Identitätsausweis oder ein Reisedokument mit Biometriemerkmale besitzen, mit dem sie rechtmässig im Schengen-Raum reisen können. Anders als der biometrische Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige hat dieser Aufenthaltstitel angesichts der Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum keinen eigentlichen Mehrwert (Art. 21 Abs. 1 Schengener Durchführungsübereinkommen)⁵.

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

Diese Abkommen halten zudem die administrativen Hürden bei der Einholung einer Aufenthaltsbewilligung für Angehörige der Vertragsstaaten in Grenzen. Die Ausstellung der Ausweise erfolgt kostenlos oder gegen eine gleich hohe Gebühr wie sie für Identitätsausweise des Wohnsitzstaates erhoben wird (vgl. Art. 2 Abs. 3 Anhang I FZA). Dadurch werden in der Schweiz die Kosten für die Verfahren und die Ausweise auf 65 Franken begrenzt. Würde ein Ausländerausweis mit Chip und Erfassung der Fingerabdrücke zu diesem Preis verlangt, würde dies die effektiven Kosten nicht decken und nicht dem Zweck dieser Bestimmungen entsprechen.

Die Schweiz hat zudem immer Widerspruch eingelegt, wenn Schengen-Staaten (Schweden, Belgien, Deutschland) für Schweizer Staatsangehörige einen Aufenthaltstitel mit Chip ausstellen wollten, und hat sich damit durchgesetzt. Es wäre also nicht angebracht, für EU/EFTA-Staatsangehörige einen biometrischen Ausweis auszustellen.

Personen mit einem Ausweis N oder F dürfen zudem nicht reisen. Wenn für sie eine Reisegeheimung gestützt auf die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)⁷ ausgestellt wird, erhalten sie einen Pass für eine ausländische Person mit einem Chip, der das Gesichtsbild und die Fingerabdrücke enthält. Somit besteht kein sicherheitsrelevanter Grund dafür, dass diese Personen in der Schweiz einen biometrischen Ausländerausweis besitzen müssen.

Zudem verfügen gegenwärtig nur wenige kantonale Polizeibehörden über die erforderlichen Geräte, um den Chip von Ausländerausweisen zu lesen. Ausserdem können die Kontrollbehörden ab dem 1. Januar 2020 die Fotografien der betreffenden Personen direkt im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) einsehen.

Gemäss der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 ist die Biometrie in Aufenthaltstiteln (Chip mit Gesichtsbild und Fingerabdrücken) in erster Linie für Drittstaatsangehörige, die in einem Schengen-Staat wohnen, gedacht. Falls die Biometrie auch für andere Personen vorgesehen wird,

⁴ Die Europäische Kommission hat im Übrigen kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, mit der die Biometrie auch in Personalausweisen von EU-Staatsangehörigen eingeführt werden soll; siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2018 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden, COM (2018) 212 final.

⁵ ABl. Nr. L 239 vom 22.09.2000, S. 19

⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, AS **0.142.112.681**.

⁷ SR **143.5**

müsste sich der Aufenthaltstitel klar von den bestehenden biometrischen Ausweisen unterscheiden (Art. 5^{bis} Verordnung [EG] Nr. 380/2008).

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

1.2 Umsetzung und Abläufe

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

Das neue Layout der Karte lässt es nicht mehr zu, dass die aktuelle Wohnadresse aufgedruckt wird. Lediglich der Ort der ausstellenden Behörde und das Kantonskürzel sollen neu darauf vermerkt sein. Wegfallen wird ebenfalls die Arbeitgeberinformation. Die Karte enthält jedoch ein Feld «Anmerkungen», in dem der Arbeitgeber von Inhaberinnen und Inhabern eines Ausweises G in der Schweiz eingetragen wird.

Meldepflicht bei Stellenwechsel von Personen mit Ausweis G

Während der ersten fünf Jahre ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz müssen Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten eine Bewilligung einholen, wenn sie den Arbeitgeber wechseln möchten. Nach Ablauf der fünfjährigen Frist entfällt diese Pflicht. Um Personen, die unter der Woche nicht in der Schweiz wohnen und als Grenzgängerin oder Grenzgänger erwerbstätig sind, über den Zeitraum von fünf Jahren hinaus lokalisieren zu können, ist eine Meldepflicht bei Stellenwechsel einzuführen. Diese Pflicht besteht bereits für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die Angehörige eines EU/EFTA-Staates sind (Art. 9 Abs. 3 Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs [VEP⁸]). Die Meldepflicht soll auch für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten gelten, und zwar auch dann, wenn ihre Tätigkeit in der Schweiz auf die Grenzzone beschränkt ist (Art. 39 Abs. 2 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG⁹).

Diese Vorlage sieht auch Bestimmungen vor, die eine Sanktionierung der Verletzung dieser neuen Meldepflicht ermöglichen.

Ausweise N, F und S

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

Ein Ausweis N wird nur für Personen ausgestellt, die während des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen werden nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a, c oder d der Asylverordnung

⁸ SR 142.203

⁹ SR 142.20

1 (AsylV 1). Dadurch beschränkt sich die Anzahl Personen, die diesen Ausweis kostenlos erhalten müssen. Zudem wird in den Zentren des Bundes während der beschleunigten Verfahren und der Dublin-Verfahren ein solcher Ausweis als nicht erforderlich erachtet. Diese Personen erhalten bereits heute eine einfache Bestätigung, und nicht einen Ausweis N.

In den Zentren des Bundes werden die Fotografie und die Unterschrift neu auch zur Produktion des Ausländerausweises N erfasst. Dies bedeutet, dass die Zentren mit mindestens einer Biometriestation ausgerüstet sein müssen. Die Daten werden im ZEMIS erfasst (Art. 18 Abs. 4 Bst. g ZEMIS-Verordnung¹⁰). Die Zuweisungskantone können dann den Ausweis N bestellen, wenn die betreffende Person zu ihnen kommt.

Die Zentren des Bundes können diese Daten erfassen, sobald die neuen Biometriestationen und die neue Systemplattform für die Erfassung der biometrischen Daten (ESYSP) zur Verfügung stehen (Juli 2021).

Die Ausländerausweise F und S sind zurzeit ein Jahr gültig. Eine Änderung der Gültigkeitsdauer der Ausweise F würde eine Revision des geltenden Artikels 85 Absatz 1 AIG bedingen.

Der Ausweis N wird ab Juli 2021 neu für ein Jahr ausgestellt. Die Gültigkeit der Ausweise N, F und S erlischt jedoch bereits vorher bei einem Asyl- und Wegweisungsentscheid oder bei einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme. Der Ausweis wird gegebenenfalls gemäss Artikel 72 Absatz 2 VZAE widerrufen.

Einführungsdatum

Die Ablösung der Ausländerausweise in Papierform erfolgt bei der Neuausstellung des Ausweises. Eine gestaffelte Einführung in den Kantonen soll ab dem 1. November 2019 bis am 1. Juli 2021 erfolgen. Es steht den Kantonen frei, gewisse Ausweisarten bereits im neuen Format auszustellen, wenn sie dies wünschen. Sie müssen nicht zwingend für alle Ausweiskategorien, die von dieser Vorlage betroffen sind, das Format ändern. Dies ermöglicht denjenigen Kantonen, die zusätzliche Biometrieerfassungsstationen benötigen, die Einführung der ESYSP abzuwarten – insbesondere für Personengruppen, die mit einem grösseren Aufwand verbunden sind.

Ausländerausweise in Papierform können bis am 30. Juni 2021 ausgestellt werden. Alle Ausweise in Papierform sind bis zu ihrem Ablauf gültig. Die Kantone müssen ab dem 1. Juli 2021 Ausländerausweise zwingend im Kreditkartenformat erneuern oder neu ausstellen. Zudem kann ein Kantonswechsel oder eine Änderung der Ausweiskategorie dazu führen, dass ein Dokument in einer anderen Form ausgestellt wird. Auf jeden Fall ist das Dokument, das seine Gültigkeit verliert, einzuziehen oder unbrauchbar zu machen. Sobald ein Kanton für eine bestimmte, mehrere oder alle Ausweiskategorien (L, B, C, Ci, G) das Kreditkartenformat einführt, sollen Inhaberinnen und Inhaber eines Ausländerausweises in Papierform einen Ausweis im neuen Format beantragen können, wenn dieses für ihre Kategorie vorgesehen ist.

Für N- und allenfalls S-Bewilligungen wird der neue Ausländerausweis im Kreditkartenformat voraussichtlich im ersten Quartal 2021 eingeführt.

Das SEM, das über die Form der Ausländerausweise entscheidet (Art. 41 Abs. 6), legt in seinen Weisungen fest, welche Form der neue Ausweis haben soll und ab wann die Kantone diesen ausstellen können. Das Gleiche gilt für den Zeitpunkt, ab wann zwingend ein Ausweis im Kreditkartenformat ausgestellt werden muss.

¹⁰ SR 142.513

2. Rechtliche Umsetzung

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

Folgende Verordnungen sind anzupassen:

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

Das 2. Kapitel, 3. Abschnitt der VZAE ist dahingehend zu ergänzen, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten, die seit mindestens fünf Jahren über eine Grenzgängerbewilligung verfügen, einen Stellenwechsel melden müssen (Art. 13a).

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

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

Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises Ci, G, N, F und S erhalten also wie EU/EFTA-Staatsangehörige bereits heute einen nicht biometrischen Ausländerausweis in Papierform. Dieser Absatz bleibt unverändert.

Auch sieht Absatz 3 von Artikel 71b VZAE bereits heute vor, dass der nicht biometrische Ausländerausweis als Karte ohne biometrische Merkmale (Bst. a) oder als gedrucktes Dokument in Papierform ausgestellt werden kann (Bst. b). Diese Bestimmung entspricht somit im Wesentlichen der neuen Regelung, denn die beiden Ausweisarten sind während mehreren Jahren gleichzeitig gültig. Buchstabe a ist aus Gründen der Klarheit leicht anzupassen, indem der Ausdruck «Karte ohne Datenchip» verwendet wird.

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

An den Vorgaben zur persönlichen Vorsprache ändert sich ebenfalls nichts (Art. 71f VZAE). Sie gelten auch für Personen, die den neuen Ausländerausweis erhalten.

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

Neu wird lediglich die Regelung betreffend die Erfassung der Fotografie und der Fingerabdrücke je nach Art des Dokuments präzisiert (Art. 71e VZAE) und festgelegt, dass die Aktualisierung der Ausweise für alle Dokumente gilt (Art. 71g VZAE).

Im Gegensatz dazu findet Kapitel 5a VZAE zur Ausfertigungsstelle des biometrischen Ausweises für den nicht biometrischen Ausländerausweis im Kreditkartenformat formal keine Anwendung. Die Anforderungen an den biometrischen Ausweis sind streng und werden im Gesetz geregelt, denn der Chip in diesem Dokument enthält besonders schützenswerte biometrische Daten. In der Praxis sind diese Anforderungen bei der Herstellung von Ausweisen im Kreditkartenformat erfüllt, obwohl diese nicht die gleichen biometrischen Daten enthalten.

¹¹ SR 142.201

Das 11a. Kapitel zu den Strafbestimmungen ist ebenfalls zu ergänzen. Eine neue Bestimmung (Art. 90b) sieht eine Strafe (Busse) vor, wenn Grenzgängerinnen und Grenzgänger bei einem Stellenwechsel (Art. 13a) ihre Meldepflicht verletzen.

b) Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AIG, GebV-AIG)¹²

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

Für die Erfassung der Fotografie und der Unterschrift ist eine Gebühr vorgesehen. Diese beträgt 15 Franken.

Die für die Herstellung des neuen Dokuments vorgesehene Gebühr wird auf 10 Franken festgelegt. Dies ermöglicht den ausstellenden Behörden die Kosten aller Erfassungen abzudecken.

Zudem werden gewisse Verfahrensgebühren geändert.

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

Da es sich neu um einen Ausweis im Kreditkartenformat handelt, wird vorgeschlagen, die Gültigkeitsdauer des Ausweises N zu verlängern. Die neue Gültigkeitsdauer tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Ferner ist neu das Verfahren zur Ausstellung des Ausweises N zu regeln. Dies erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt auf Weisungsstufe. Zudem ist zu gewährleisten, dass die massgebenden Daten und Informationen in den Zentren des Bundes erfasst werden, bevor die betreffende Person in den Kanton wechselt.

d) Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)¹⁴

Die VEP ist auch dahingehend anzupassen, dass festgelegt wird, bis wann Grenzgängerinnen und Grenzgänger einen Stellenwechsel melden müssen, und dass die Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 Absatz 3 eine Strafe nach sich zieht. Dies betrifft insbesondere die Pflicht zur Meldung eines Stellenwechsels oder einer Adressänderung (vgl. Art. 9 Abs. 3 und Art. 32a).

¹² SR 142.209

¹³ SR 142.311

¹⁴ SR 142.203

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 Anpassungen der VZAE

Art. 13a

Abs. 1

Nach Ablauf der Frist von fünf Jahren, während der Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten bewilligungspflichtig sind, genügt bei einem Stellenwechsel eine einfache Meldung. Diese Meldepflicht ist nötig, damit Grenzgängerinnen und Grenzgänger lokalisiert werden können. Die im neuen Artikel 90b VZAE festgelegte Strafe bei Nichterfüllung dieser Pflicht fällt in die Kompetenzdelegation an den Bundesrat gemäss Artikel 120 Absatz 2 AIG. Der neue Artikel 13a VZAE ist die Entsprechung zum geltenden Artikel 9 Absatz 3 VEP, der die gleiche Pflicht vorsieht für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die EU/EFTA-Staatsangehörige sind.

Abs. 2

Es wird festgelegt, dass der Stellenwechsel vor dem Antritt der neuen Stelle gemeldet werden muss.

Art. 71a

Abs. 1 Bst. b

Asylsuchende werden neu einen N-Ausweis erhalten, sofern sie einem Kanton zugeteilt werden nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe a, c oder d AsylV 1. Dies betrifft Personen, deren Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird, sowie Asylsuchende im beschleunigten Verfahren oder in einem Dublin-Verfahren, für deren Asylgesuch bei Ablauf der maximalen Aufenthaltsdauer im Bundeszentrum nach Artikel 24 Absätze 4 und 5 AsylG noch kein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Ebenfalls betroffen sind Asylsuchende, die aufgrund einer besonderen Situation nach Artikel 24 Absatz 6 AsylG frühzeitig einem Kanton zugewiesen werden.

Abs. 3

Asylsuchende, die in den Zentren des Bundes bleiben, erhalten eine Bestätigung.

Art. 71b Abs. 3 Bst. a

Buchstabe a von Artikel 71b Absatz 3 wird leicht geändert. Der Begriff «Karte ohne biometrische Merkmale» ist durch «Karte ohne Datenchip» zu ersetzen. Dieser Begriff ist klarer und weist darauf hin, dass Karten ohne Chip als nicht biometrische Ausweise gelten.

Art. 71e

Abs. 2

In Bezug auf den Ausländerausweis N werden die Daten nach Artikel 71e Absatz 2 von den Zentren des Bundes erfasst. Die Kantone müssen lediglich den Ausweis bestellen und der betreffenden Person zustellen. Dieser Absatz wird entsprechend angepasst.

Abs. 4

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

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

Art. 71g Sachüberschrift Aktualisierung des Ausländerausweises

Die Bestimmungen zur äusseren Erscheinung der Inhaberin oder des Inhabers eines Ausländerausweises gelten neu sowohl für den biometrischen als auch für den nicht biometrischen Ausländerausweis (ohne Chip). Daher wird der Titel dieses Artikels entsprechend angepasst. Bei beiden Dokumenten soll es möglich sein, Daten wie die Fotografie oder die Fingerabdrücke vor Ablauf der fünf Jahre nach Artikel 102a Absatz 4 AIG neu zu erheben, wenn ein Ausländerausweis erneuert wird. Die Fotografie wird auf dem nicht biometrischen Ausländerausweis aufgedruckt.

Grundsätzlich muss die gesuchstellende Person bei der ersten Ausstellung des Ausländerausweises persönlich bei der zuständigen Behörde vorsprechen. Diese Pflicht entfällt bei der Erneuerung des Dokuments. Eine Ausnahme bilden die Ausweise N (und allenfalls die Ausweise S). Für sie gilt insofern ein besonderes Verfahren, als die betreffenden Personen sich in einem Bundeszentrum aufhalten und anschliessend in einen Kanton gehen, während ihre Daten bereits erfasst worden sind.

Art. 71i Ausstellung eines neuen Ausländerausweises in einer anderen Amtssprache

Beim Wechsel in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton, der mit einem Sprachenwechsel verbunden ist, kann der Kanton ein neues Dokument in der entsprechenden Sprache ausstellen. Diese Regelung bildet die einzige Ausnahme zur Nichterneuerung des neuen Ausländerausweises bei einer Adressänderung.

Art. 90a

Bst. a

Bei Widerhandlungen gegen die Ausführungsbestimmungen zum AIG kann der Bundesrat Bussen bis zu 5000 Franken vorsehen (Art. 120 Abs. 2 AIG). Neu ist eine Strafe vorgesehen, wenn Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Drittstaaten ihre Meldepflicht bei Stellenwechsel nach dem neuen Artikel 13a VZAE verletzen. Die Busse beträgt bis zu 1000 Franken.

Bst. b

Die geltende Bestimmung, die bei Nichtvorlage oder Nichtabgabe des Ausländerausweises eine Busse vorsieht, bleibt unverändert und wird zu Buchstabe b.

3.2 *Anpassung der VEP*

Der 2. Abschnitt ist dahingehend zu präzisieren, dass die Begriffe «Ausländerausweise» in der deutschen und «titres pour étrangers» in der französischen Fassung verwendet werden.

Art. 6

Dieser Artikel erfährt einige sprachliche Änderungen. Im ersten Absatz heisst es nun in der deutschen Fassung «EU/EFTA-Angehörige», und nicht mehr «EG/EFTA-Angehörige». In der französischen Fassung wurde der Begriff «livret pour étrangers» durch «titre pour étrangers» ersetzt, da grundsätzlich keine Dokumente mehr in Heftform ausgestellt werden. Dieser Begriff ist auch in den Absätzen 2 und zu ändern.

Art. 9 Abs. 3

Wie bei Artikel 13a VZAE ist hier zu präzisieren, bis wann ein Stellenwechsel gemeldet werden muss. Damit die zuständigen Behörden über eine den Tatsachen entsprechende Zustelladresse in der Schweiz verfügen, hat diese Meldung vor dem Antritt der neuen Stelle zu erfolgen.

Art. 32 Sachüberschrift

Dieser Artikel erhält neu die Sachüberschrift «Administrative Sanktionen», da es hier um diese geht.

Art. 32a Strafbestimmungen

Dieser Artikel befasst sich mit den Strafbestimmungen. Um dies zu präzisieren, wird eine entsprechende Sachüberschrift eingefügt. Absatz 2 sieht neu eine Strafe vor, um bei Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 Absatz 3 VEP die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Es geht hier um die Verletzung der Pflicht von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, einen Stellenwechsel in der Schweiz vor Antritt der neuen Stelle zu melden. Die zurzeit vorgesehene Strafe wird neu in Absatz 1 genannt.

3.3 *Anpassung der GebV-AIG*

Art. 8

Abs. 1 Bst. j

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

Die betroffene Person ist verpflichtet, sich bei der alten Wohnsitzgemeinde abzumelden und sich in der Wohnsitzgemeinde im neuen Kanton anzumelden (vgl. Art. 9 VEP¹⁵, der auf die

¹⁵ SR 142.203

Bestimmungen des AIG und der VZAE sowie Art. 2 Abs. 4 von Anhang I FZA¹⁶ verweist). Die Gemeinde hat die Adresse im ZEMIS anzupassen oder den Umzug der Migrationsbehörde des Kantons zu melden. Diese Pflicht gilt auch für Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises G und Ci, ob sie nun Angehörige eines EU/EFTA-Staates (Art. 9 Abs. 1 und 4 VEP) oder Drittstaatsangehörige (Art. 15 Abs. 1 VZAE) sind.

Für Inhaberinnen und Inhaber eines Ausweises G ist eine Adresse in der Schweiz oder im Ausland erwünscht, um diese Personen lokalisieren zu können. Diese Adresse erscheint lediglich im ZEMIS und ist zu aktualisieren.

Die aktuelle Gebühr von 25 Franken für Adressänderungen im ZEMIS soll auch für alle übrigen Änderungen im ZEMIS, die nicht zur Ausstellung eines neuen Ausländerausweises führen, erhoben werden. Die Gebühr beträgt neu 30 Franken pro Person.

Damit werden auch Adressänderungen bei Umzug in einen anderen Kanton und innerhalb des Kantons abgedeckt, die eine umfassendere Überprüfung bei den Gemeinden erfordern können. Diese Gebühr ist zudem an die Teuerung anzupassen.

Hierbei handelt es sich um eine Höchstgebühr. Der Kanton muss sie herabsetzen, wenn sie seiner Ansicht nach nicht dem Aufwand entspricht, der durch die vorzunehmende Änderung im ZEMIS entsteht.

Bst. I

Ausserdem bezieht sich Buchstabe I nicht mehr nur auf die Prüfung von Ausweisänderungen, sondern auf sämtliche Überprüfungen oder Änderungen im ZEMIS, die zur Neuausstellung eines Ausländerausweises führen. Die Gebühr von 40 Franken bleibt unverändert. Dies betrifft namentlich Fälle, in denen Personen mit einem Ausweis G ihren Arbeitgeber wechseln. Zu dieser Gebühr hinzu kommen die Kosten für die Herstellung des Ausweises von 10 Franken. Im vorliegenden Fall kann keine Gebühr nach Buchstabe j erhoben werden.

Abs. 2

Absatz 2 regelt die Ausstellungsgebühr. Dieser Absatz bleibt unverändert.

Die Gebühr für die Ausstellung, den Ersatz und alle übrigen Änderungen eines nicht biometrischen Ausländerausweises (Kreditkartenformat ohne Chip oder Papierform) beträgt wie bis anhin 10 Franken, da die Kosten für die Produktion der Polycarbonatkarte ohne Chip in etwa denjenigen des bisherigen Ausweises in Papierform entsprechen. Der Aufwand der Kantone für die Herstellung des Ausweises verringert sich deutlich. Die Kantone müssen nicht mehr für jede neu ausgestellte Karte selber ein Dokument «ausfertigen». Sie bestellen es über ZEMIS und übermitteln der Ausfertigungsstelle dazu die massgebenden Daten der betreffenden Person. Dies ist weniger aufwendig als das aktuelle Verfahren, bei dem die Ausweise in Papierform selber hergestellt werden.

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

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

¹⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, AS **0.142.112.681**.

Abs. 3

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

Neu wird für die Abnahme und die Erfassung von Fotografie und Unterschrift für die Karte ohne Chip eine kantonale Höchstgebühr von 15 Franken erhoben (Buchstabe b). Im Vergleich zum biometrischen Ausländerausweis sollte der Aufwand der Behörden viel kleiner sein, da die Fingerabdrücke nicht erfasst werden.

Abs. 4 und 5

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

Die Schweiz darf von EU/EFTA-Staatsangehörigen für die Ausstellung eines Ausländerausweises nur einen Betrag verlangen, der die Ausstellungsgebühr für Identitätsausweise von inländischen Personen nicht übersteigt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Anhang I FZA). Eine Schweizer Identitätskarte kostet 65 Franken. Dieser Betrag stellt somit die Höchstgebühr für diesen Empfängerkreis dar. Für diese Personen – wenn sie minderjährig sind – beträgt die Höchstgebühr für Adressänderungen oder andere Anpassungen im ZEMIS, die zur Ausstellung eines neuen Ausweises führen, 20 Franken statt wie bisher 12.50 Franken (Abs. 4 Bst. c). Das Gleiche gilt für minderjährige Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige einer Bürgerin oder eines Bürgers der EU/EFTA mit Verbleiberecht sind (Abs. 5 Bst. b).

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

Beim Ausweis F ist nur die Verlängerung gebührenpflichtig (Art. 8 Abs. 1 Bst. h GebV-AIG). Die Gesamtgebühr beträgt somit 60 Franken (40+10+10).

Abs. 6

Der neue Absatz 6 übernimmt den Inhalt des bestehenden Artikels 9. Die Verweise werden angepasst.

Abs. 7

Absatz 7 übernimmt den Inhalt des bestehenden Absatzes 10 ohne jegliche Änderung.

3.4 Anpassung der AsylV 1

Art. 30 Sachüberschrift und Abs. 1

Abs. 1

Die Gültigkeitsdauer des Ausweises wird ab dem 1. Juli 2021 von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert. So muss der N-Ausweis im Kreditkartenformat nicht zu oft neu ausgestellt werden. Zudem wird der Einleitungssatz von Absatz 1 geändert, damit er mit Artikel 42 AsylG übereinstimmt. Er weist klar darauf hin, dass die betreffende Person während der gesamten Dauer des Asylverfahrens zum Aufenthalt in der Schweiz berechtigt ist.

Zudem wird festgehalten, dass nur Asylsuchende, die einem Kanton zugewiesen wurden und sich dort aufhalten, einen Ausweis N erhalten. Die übrigen Gesuchsteller, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten, erhalten eine einfache Bestätigung.

Art. 45 und 46 Abs. 1

Diese Artikel bedürfen nur in der französischen und italienischen Fassung einer formellen Anpassung. Der Begriff «livret» ist durch «titre» in beiden Artikeln zu ersetzen; da letzterer sowohl ein Ausweis in Papierform als auch im Kreditkartenformat sein kann. Bei Artikel 45 ist in der italienischen Fassung ebenfalls der Begriff « libretto » durch « carta di soggiorno » zu ersetzen.

Art. 55^{ter}

Hier ist eine Übergangsbestimmung vorzusehen, da die Gültigkeitsdauer des Ausweises zunächst auf sechs Monate begrenzt ist. Erst ab dem 1. Juli 2021 wird der Ausweis N für ein Jahr ausgestellt.

4. Rechtliche Aspekte

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁷ und der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951¹⁸ über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967¹⁹. Die vorgeschlagenen Anpassungen stehen im Einklang mit dem Schengen/Dublin-Besitzstand namentlich bezüglich der Aufenthaltstitel und widersprechen somit nicht dem Schengen-Assoziierungsabkommen SAA²⁰.

Diese Vorlage ist zudem mit dem FZA vereinbar. Die Schweiz hat sich im Rahmen des FZA (Art. 16 Abs. 2 FZA) verpflichtet, die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen.²¹ Demzufolge muss die Höhe der Busse nach Artikel 32a Absatz 2 VEP den Umständen des Einzelfalls angemessen sein. Bei ihrer Festlegung ist die Schwere des Verschuldens zu berücksichtigen. Eine einfache Unterlassung ist nicht als schwer einzustufen, ausser im Wiederholungsfall. Generell darf die verhängte Sanktion weder direkt noch indirekt dazu führen, dass das vom FZA garantierte Recht auf Personenfreizügigkeit faktisch nicht ausgeübt werden kann oder dass die Ausübung dieses Rechts erschwert wird. Und schliesslich muss sie sich an die Sanktionen anlehnen, die für Schweizerinnen und Schweizer bei ähnlichen oder weniger schweren Straftaten nach nationalem Recht vorgesehen sind und verhängt werden (beispielsweise die verhängte Sanktion, wenn ein Wohnortwechsel nicht wie vorgeschrieben gemeldet wird).

¹⁷ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (SR **0.101**).

¹⁸ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.30**)

¹⁹ Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.301**)

²⁰ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, AS **0.362.31**.

²¹ Vgl. Urteil BGer 2C_793/2014 vom 24. April 2015 (E. 4.4)