



Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Association suisse des services des habitants (ASSH)
Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)
Associazion svizra dals servetschs als abitants (ASSA)

A-Post

Bundesamt für Polizei fedpol
Herr Philipp Bättig
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

St.Gallen, Wettingen, 6. September 2013

Anpassungen Ausweisrecht; Anhörungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) hat das Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 19. Juni 2013, worin die Eröffnung des Anhörungsverfahrens mitgeteilt wird, erhalten und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Vorstand des VSED hat die Vorlage anlässlich seiner Sitzung vom 27. August 2013 in Zürich ausführlich diskutiert und nimmt zu den vorgesehenen Änderungen wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Die Antragstellung für Identitätskarten gehört zum Kerngeschäft der Einwohnerdienste. In immerhin 18 von 26 Kantonen kann diese Dienstleistung von den Einwohnerinnen und Einwohnern an ihrem Wohnort bezogen werden. Die Einwohnerdienste in den Städten und Gemeinden leisten einen volkswirtschaftlich wichtigen und bürgerfreundlichen Beitrag zum Service public, indem die Kundinnen und Kunden für eine verhältnismässig „kleine“ Dienstleistung nicht über grosse Strecken anreisen müssen, sondern diese innert kürzester Frist vor Ort beziehen können.

Präsidium: Stephan Wenger, Leiter Einwohneramt St. Gallen, Rathaus, Poststrasse 28, 9001 St. Gallen
Tel. 071 224 53 37, FAX. 071 224 51 08, E-Mail: stephan.wenger@stadt.sg.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerkontrolle Wettingen, Alb. Zwysigstrasse 76, 5430 Wettingen
Tel. 056 437 77 41, FAX. 056 437 77 98, E-Mail: walter.allemann@wettingen.ch

Der VSED begrüsst im Grundsatz die Ablösung des Papierformulars durch ein modernes elektronisches Antragsverfahren. Die in den Erläuterungen unter Punkt 2.2 und den Verbandsmitgliedern bereits anlässlich der Generalversammlung vom 2. Mai 2013 in Lugano vorgestellte technische Lösung macht einen bedienungsfreundlichen Eindruck und ist nachvollziehbar. Der Verband bedankt sich für die Möglichkeit, dass er mit einer Arbeitsgruppe bei der Entwicklung des neuen Verfahrens mitwirken konnte.

Irritierend ist, dass in den Erläuterungen keine Aussagen zu Artikel 14c Absatz 2 gemacht werden. Es scheint, als ob dieser Passus nachträglich eingefügt wurde; die einzelnen Bestimmungen des Artikels 14c stimmen mit Ausnahme von Absatz 1 nicht mit denjenigen in den Erläuterungen überein.

Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige

Art. 14c Abs. 2 (Anforderungen an die Wohnsitzgemeinde)

Mit der absolut formulierten Bestimmung „Die Wohnsitzgemeinde übernimmt die Kosten für die benötigte Hardware und die Installation der Applikation ISA-NAVIG.“ ist der VSED nicht einverstanden, auch wenn das Antragsverfahren für die Identitätskarten bei der Wohngemeinde angesiedelt ist (siehe unter „Grundsätzliches“).

Der VSED geht mit den Erläuterungen von EJPD/fedpol (Punkt 4, personelle und finanzielle Auswirkungen) einig, dass „grundsätzlich mit den Ausweisgebühren die Kosten der beteiligten Behörden und Ausfertigungsstellen gedeckt werden.“ In der Praxis ist es nun aber so, dass der Gebührenanteil von Kanton und Wohnsitzgemeinde sehr unterschiedlich verteilt wird. Beachten Sie dazu folgende Zusammenstellung:

Kanton	Kantonsanteil	Gemeindeanteil	Bemerkungen
AG	50%	50%	
BS	50%	50%	
FR	50%	50%	
GR	80%	20%	
NE	50%	50%	
SG	50%	50%	bis 31.12.2013
SG	100%	0%	ab 1.1.2014
SH	40%	60%	
SO	80%	20%	SO-Gemeindeverband verlangt im Zuge von NAVIG eine Umverteilung der Gebühren z.G. der Gemeinden
VD	60%	40%	
VS	60%	40%	
ZH	50%	50%	

Präsidium: Stephan Wenger, Leiter Einwohneramt St. Gallen, Rathaus, Poststrasse 28, 9001 St. Gallen
Tel. 071 224 53 37, FAX. 071 224 51 08, E-Mail: stephan.wenger@stadt.sg.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerkontrolle Wettingen, Alb. Zwysigstrasse 76, 5430 Wettingen
Tel. 056 437 77 41, FAX. 056 437 77 98, E-Mail: walter.allemann@wettingen.ch

Das Beispiel des Kantons St.Gallen zeigt, dass Gebührenanteile in Zeiten von Sparprogrammen zum Politikum werden und – weil lediglich in einer Verordnung geregelt – locker verschoben werden können. Leider immer zu Gunsten der Kantone. Es versteht sich von selbst, dass Gemeinden kein grosses Interesse daran haben, in NAVIG zu investieren, wenn sie nicht auch von den Gebühreneinnahmen entsprechend profitieren.

Den Erläuterungen (Einleitung, dritter Abschnitt) ist zu entnehmen, dass die bisher bei den Kantonen verwendete Infrastruktur (Scanner und Software) veraltet, fehleranfällig und langsam ist und „auf jeden Fall abgelöst werden müsste“. Da kann es nicht sein, dass Investitionen, die bisher durch die Kantone zu tragen waren, auf einmal von den Gemeinden getragen werden müssen!

Ausserdem kommt in den Erläuterungen im Kapitel 4 (Personelle und finanzielle Auswirkungen) deutlich zum Ausdruck, dass mit dem Wegfall von Scannen der Antragsformulare und einem Grossteil der Qualitätskontrollen der Aufwand der Kantone sinkt. Bei den Gemeinden hingegen nimmt er deutlich zu (Zitat: „Die grössten Auswirkungen wird NAVIG auf die Gemeinden haben.“).

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige vom 28. Juni 2000 ist festgehalten: „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. (...) zu decken.“ Der Deckungsbeitrag für die Gemeinde als antragstellende Behörde ist in vielen Kantonen erwiesenermassen zu tief (siehe Tabelle). Dieses Unrecht kann mit untenstehender Formulierung auf Verordnungsstufe teilweise korrigiert werden.

Die vorliegende Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige weist einen sehr hohen Detaillierungsgrad über alle drei Staatsebenen hinweg auf. Es ist deshalb vertretbar, dass in Bezug auf den Gebührenteiler eine differenzierte Formulierung gewählt wird.

Der VSED schlägt für Art. 14c Absatz 2 folgende Formulierung vor:

² Der Kanton übernimmt die Kosten für die benötigte Hardware und die Installation der Applikation ISA-NAVIG in den Wohnsitzgemeinden (mindestens eine Installation je angefangene 10'000 Einwohner/-innen). Er kann den Gemeinden die Kosten nach dem gleichen Verteilschlüssel übertragen, mit dem auch die Gebühren aufgeteilt werden.

Mit dieser fairen Lösung ist sichergestellt, dass dort die Kosten getragen werden, wo auch die Einnahmen anfallen. Die „10'000-Einwohner/-innen-Regelung“ schafft klare Verhältnisse, welche Leistungen die Kantone übernehmen müssen. Was darüber hinausgeht, haben die Gemeinden zu tragen.

Ausserdem hat der Bund nur die bekannten 26 Ansprechpartner in den Kantonen (Ausweisstellen) und muss nicht 2496 Gemeinden Rechnung stellen. Auch heute ist es nicht anders: Der Kanton stellt den Gemeinden Rechnung für den Kantonsanteil der Identitätskarten.

Art. 14c Abs. 3 (Anforderungen an die Wohnsitzgemeinde)

Wie richtig festgestellt wird, können Bund und Kantone die Verantwortung über die von den Gemeinden bearbeiteten Daten nicht übernehmen – dies ist auch nicht ihre Sache, weshalb auf weitergehende Ausführungen zur Löschung von Daten auf Gesetzesstufe verzichtet werden soll. Absatz 3 soll deshalb wie folgt lauten:

³ Die Wohnsitzgemeinde ist für die Datenbearbeitung verantwortlich. Die Löschung richtet sich nach den kantonalen beziehungsweise kommunalen Aufbewahrungsvorschriften.

Art. 14d Abs. 3 (Antrag)

Jedes Einwohnerregister in der Schweiz basiert teilweise auf Daten aus dem Personenstandsregister Infostar (z.B. Name, Vorname/n, Geburtsort, Heimatort, Geschlecht, Geburtsdatum, Elternnamen). Die Einwohnerdienste erhalten die Zivilstandsmeldungen in elektronischer Form oder als Papierdokument. Im Antrag werden aber auch Daten erfasst, welche aus dem Einwohnerregister stammen und keinen Bezug zu Infostar haben (z.B. (Zustell-)Adresse, Allianzname). Ausserdem ist die Grösse einzutragen, welche von der antragstellenden Person erfragt wird.

Der VSED schlägt deshalb für Art. 14d Absatz 3 folgende Formulierung vor:

³ Die Wohnsitzgemeinde füllt den elektronischen Antrag gestützt auf die Angaben des Einwohnerregisters vollständig und richtig aus. Sie ergänzt den Antrag mit Grösse (in cm) und Fotografie der antragstellenden Person.

Dass die Daten aus dem Einwohnerregister mit eCH-0156 ins Antragsformular implementiert werden können, wird sehr begrüsst.

In Bezug auf einen effizienten Verfahrensablauf stellen wir uns grundsätzlich die Frage in wieweit es im Zuge von NAVIG überhaupt noch nötig ist, dass die Anträge zur Bearbeitung an die ausstellende Behörde der Wohnsitzkantone (Art. 6 AwG) zugestellt werden. Vielmehr sollten allfällige Prüfarbeiten, welche heute bei den kantonalen Ausweisstellen erfolgen, direkt beim Bund gemacht werden. Aus verwaltungsökonomischer Sicht und im Hinblick auf die immer stärker vernetzten Register betrachten wir diesen „alten Zopf“ als eine unnötige Zusatzschleufe. Die dazu notwendige Anpassung des Ausweisesgesetzes ist allerdings nicht Bestandteil dieser Vernehmlassung.

Präsidium: Stephan Wenger, Leiter Einwohneramt St. Gallen, Rathaus, Poststrasse 28, 9001 St. Gallen
Tel. 071 224 53 37, FAX. 071 224 51 08, E-Mail: stephan.wenger@stadt.sg.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerkontrolle Wettingen, Alb. Zwyszigstrasse 76, 5430 Wettingen
Tel. 056 437 77 41, FAX. 056 437 77 98, E-Mail: walter.allemann@wettingen.ch

Verordnung des EJPD über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige

Art. 4a (Allianznamen)

Wie korrekt festgestellt wird, ist der Allianzname im Schweizerischen Namensrecht nicht geregelt, deshalb soll auf Allianznamen im Bereich der offiziellen Schweizer Ausweisschriften verzichtet werden. Begründung: Der Allianzname wird im taktgebenden Zivilstandsregister INFOSTAR nicht geführt.

Aus kundendienstlicher Sicht wäre gegen eine Beibehaltung der bisherigen Allianzname-Praxis nichts einzuwenden. Dazu wäre es aber Voraussetzung, dass der Allianzname in INFOSTAR geführt wird.

Art. 35a Abs. 4 (Anforderungen an Hard- und Software)

Die Anforderungen an Hard- und Software gemäss Verordnungsentwurf haben wir von IT-Spezialisten der Stadt St.Gallen prüfen lassen. Die gestellten Anforderungen sind mit dem Einsatz eines aktuellen Gerätes mit Betriebssystem (Windows 7 oder neuer) und Virenschutz (sollte bereits heute standardmässig auf einem PC-Gerät installiert sein) problemlos zu erfüllen. Die Investitionen für die Gemeinden belaufen sich auf die Beschaffung und Inbetriebnahme des Scanners und Digitalkamera – sofern sie nicht bereits über solche Geräte verfügen.

Die Auswirkungen auf die Gemeinden, die in den Erläuterungen (ab Seite 11) aufgeführt sind, sollten von einer „durchschnittlichen Gemeinde“ erfüllt werden können.

Etwas widersprüchlich und verwirrend sind in den Erläuterungen allerdings die Angaben zu den technischen Mindestvoraussetzungen. Einerseits wird als Mindestanforderung Windows 7 oder höher gefordert, andererseits könnten aber auch Wohnsitzgemeinden, welche noch Windows XP haben, das neue Verfahren verwenden, müssten aber damit rechnen, dass gewisse Darstellungen nicht einwandfrei funktionieren würden. Konkret heisst das für die Gemeinden, dass sie mit der Einführung von NAVIG gezwungen werden auf die Mindestanforderungen umzustellen, um einen reibungslosen Betrieb zu gewährleisten. Für grössere Gemeinden und Städte, die noch nicht über das entsprechende Betriebssystem verfügen, bedeutet dies einen enormen zusätzlichen Aufwand, denn die Umstellung muss innert wenigen Monaten vollzogen sein.

Die lokale Installation eines Programmes auf einer PC-Arbeitsstation, das Handling mit Passwörtern und Berechtigungen sowie das Erlernen von neuen Applikationen stellt sich nicht als etwas grundsätzlich Neues dar. Wir sehen einzig, dass das Einscannen von Fotos und Fotografieren der Personen (Handling mit neuem Scanner/Digitalkamera,

Präsidium: Stephan Wenger, Leiter Einwohneramt St. Gallen, Rathaus, Poststrasse 28, 9001 St. Gallen
Tel. 071 224 53 37, FAX. 071 224 51 08, E-Mail: stephan.wenger@stadt.sg.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerkontrolle Wettingen, Alb. Zwyszigstrasse 76, 5430 Wettingen
Tel. 056 437 77 41, FAX. 056 437 77 98, E-Mail: walter.allemann@wettingen.ch

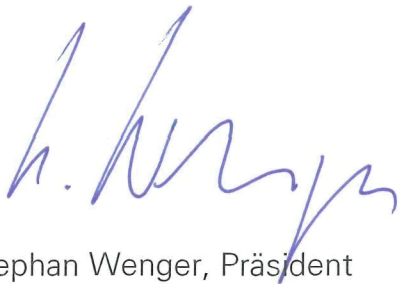
Grösse und Ausschnitt bestimmen etc.) als neue Aufgabe zu Beginn grössere Aufwendungen mit sich bringen können.

Mit einem bleibenden grösseren Zeitaufwand ist auch für die Aufnahme von digitalen Bildern vor Ort zu rechnen, insbesondere bei Kleinkindern. Ohne Digitalkamera und Sign Pads braucht es ebenfalls zusätzliche Arbeitsschritte, da Unterschrift und Foto jeweils einzeln eingescannt werden müssen. Unklar ist ausserdem, wie der Antragssteller vor dem Unterschreiben auf dem Sign Pad seine Daten verifiziert (sind diese auf dem Sign Pad ersichtlich oder muss der Antrag ausgedruckt werden?). Für die Kundschaft muss klar ersichtlich sein, welche Daten sie mit ihrer Unterschrift bestätigt.


Der VSED dankt Ihnen für die Aufnahme in die Liste der Vernehmlassungsadressaten und wünscht Ihnen für den weiteren Verlauf des Verfahrens viel Erfolg.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste



Stephan Wenger, Präsident



Walter Allemann, Sekretär

Kopie:
Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Präsidium: Stephan Wenger, Leiter Einwohneramt St. Gallen, Rathaus, Poststrasse 28, 9001 St. Gallen
Tel. 071 224 53 37, FAX. 071 224 51 08, E-Mail: stephan.wenger@stadt.sg.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerkontrolle Wettingen, Alb. Zwyszigstrasse 76, 5430 Wettingen
Tel. 056 437 77 41, FAX. 056 437 77 98, E-Mail: walter.allemann@wettingen.ch