

**Änderung des Ausstellungsverfahrens
für Pässe und Identitätskarten**

Anfrage

Die Gemeinden sind über die künftigen Modalitäten zur Ausstellung von Pässen und Identitätskarten informiert worden. Demnach soll das Ausstellen von Pässen inskünftig beim Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) zentralisiert werden. Das BMA soll sodann ab 2012 auch für das Ausstellen von Identitätskarten zuständig sein. Aufgrund der zu erfassenden biometrischen Daten wird für Personen, die einen Ausweis beantragen, ein persönliches Erscheinen bei der kantonalen Stelle obligatorisch sein.

Zu der geplanten Änderung der Dienstleistung « Pässe und Identitätskarten » äussere ich meine Besorgnis. Um einen bürgernahen Dienst anbieten zu können, wurde vor einigen Jahren das Ausstellungsverfahren von den Oberämtern auf die Gemeinden übertragen, weshalb der Wechsel der gesamten Dienstleistung (Vorgehen für die Erlangung eines Passes und einer Identitätskarte) zum Amt für Bevölkerung und Migration nunmehr einer kompletten Umkehrung dieser Philosophie gleichkommt. Dieses neue Verfahren steht im Widerspruch zum Grundsatz der Bürgernähe.

1. Welche Auswirkung hat die Kantonalisierung hinsichtlich des Personalbedarfs, und wer übernimmt die Kosten für diese Umstellung?
2. Die persönliche Erscheinungspflicht wird zu einer tatsächlichen Ungleichheit beim Zugang zu dieser Dienstleistung führen. Diese Befürchtung wird zudem durch das unzureichende Angebot von öffentlichen Verkehrsmitteln für die Randregionen verstärkt. Einige Gemeinden werden von den öffentlichen Verkehrsmitteln schlicht nicht bedient. Wie wird somit dem Grundsatz der Gleichbehandlung für Gehbehinderte, für betagte Personen oder beispielsweise für solche ohne private Fahrmöglichkeit Rechnung getragen?
3. Hat der Staatsrat eine moderate Dezentralisierung, zum Beispiel auf Bezirksebene, in Erwägung gezogen? Hat er die durch diese Regionalisierung verursachten Kosten auch im Lichte einer allfälligen Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots in allen Regionen des Kantons Freiburg geprüft?

Antwort des Staatsrats

Bei der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 haben sich die Stimmbürger dafür entschieden, dass die Schweiz die Zusammenarbeit mit Ihren Partnerstaaten des Schengenraums ohne Einschränkung weiterführt. So werden ab dem 1. März 2010 alle neuen Pässe mit biometrischen Daten versehen, wobei die Ausstellung nicht mehr in der Wohngemeinde beantragt werden kann, sondern nur noch bei einer vom Kanton bestimmten Erfassungsstelle. Ebenfalls übernehmen die Kantone nach einer Übergangsfrist die Ausstellungsanträge für Identitätskarten. Bis spätestens zum 1. März 2012 haben die Bürger noch die freie Wahl, diese bei ihrer Wohngemeinde oder bei der kantonalen Erfassungsstelle zu beantragen. Die Kombianträge « Pass + Identitätskarte » können indessen nur noch bei der Erfassungsstelle gestellt werden. Spätestens ab dem 1. März 2012 wird nur noch die Erfassungsstelle berechtigt sein, Identitätskarten auszustellen.

Die Schweiz muss auch die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernehmen, wonach die biometrischen Daten auch in Visa und Reisedokumenten von ausländischen

Personen (ab dem 1. März 2010) sowie – voraussichtlich ab Anfang Dezember 2010 jedoch spätestens am 20. Mai 2011 – in den Aufenthaltsbewilligungen von Bürgern aus Drittstaaten (nicht EU/EFTA-Angehörige) enthalten sein müssen. Das neue System zur Erfassung und Einführung der biometrischen Daten wird sowohl beim Pass als auch bei den Ausweispapieren für ausländische Personen verwendet werden. Die Verarbeitung dieser Daten wird durch eine gemeinsame Plattform getätigt. Der Bund hat deshalb den Kantonen empfohlen, entsprechende Synergien zwischen den Migrations- und Passämtern zu entwickeln.

Am 26. Februar 2008 hat der Staatsrat entschieden, dass nur ein einziges Erfassungszentrum, nämlich das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) in Granges-Paccot, die Erfassung und Verwaltung der biometrischen Daten für Schweizer und ausländische Staatsbürger sicherstellen wird. Die Räumlichkeiten des BMA müssen demnach umgebaut werden, um den Anforderungen des Bundesamtes für Polizei hinsichtlich Technik und Sicherheit zu genügen. Die Sicherheitsmassnahmen beschlagen insbesondere die äusseren Gebäudeteile (spezielle Sicherheitsfenster). Des Weiteren müssen besonders gesicherte Räume sowie Einbruch- und Aggressionsalarmsysteme eingerichtet werden.

Andere Kantone, namentlich die Kantone Wallis, Neuenburg, Waadt, Genf und Zürich haben sich ebenfalls für ein einziges Zentrum entschieden (der Kanton ZH wird 2012 ein zweites Zentrum einrichten, da ab diesem Zeitpunkt die Anträge für Identitätskarten übernommen werden). Der Kanton Bern hat sich für 7 Zentren entschieden. Dieser Entscheid geht jedoch mit einer generellen Reorganisation der Zivilstandsämter einher.

Der Staatsrat antwortet auf die gestellten Fragen wie folgt:

1. Welche Auswirkung hat die Kantonalisierung hinsichtlich des Personalbedarfs, und wer übernimmt die Kosten für diese Umstellung ?

Im Rahmen der ordentlichen Budgetgestaltung des Staats Freiburg wurden dem BMA 4 zusätzliche Stellen (4 VZÄ = Vollzeit-Äquivalent) zugesprochen, um diese neuen Aufgaben zu bewältigen. Aufgrund der zu erwartenden Zunahme des Bedarfs, insbesondere durch die künftige Aufnahme der biometrischen Daten in die Aufenthaltsbewilligungen für Personen aus Drittstaaten, ist jedoch nicht auszuschliessen, dass zusätzliche Ressourcen nötig sein werden. Insofern als der Kanton die bisher von den Gemeinden gewährleisteten Aufgaben in Sachen Ausstellung von Pässen und Identitätskarten übernimmt, werden die Gemeinden von den betreffenden Aktivitäten befreit und können die neuen Verfügbarkeiten anderweitig einsetzen.

2. Die persönliche Erscheinungspflicht wird zu einer tatsächlichen Ungleichheit beim Zugang zu dieser Dienstleistung führen. Diese Befürchtung wird zudem durch das unzureichende Angebot von öffentlichen Verkehrsmitteln für die Randregionen verstärkt. Einige Gemeinden werden von den öffentlichen Verkehrsmitteln schlicht nicht bedient. Wie wird somit dem Grundsatz der Gleichbehandlung für Gehbehinderte, für betagte Personen oder beispielsweise für solche ohne private Fahrmöglichkeit Rechnung getragen ?

Durch die Kantonalisierung des Verfahrens bei der Ausstellung von Ausweisdokumenten wird eine Einbusse bei der Bürgernähe erfolgen, was für die betroffene Bevölkerung einen Nachteil darstellt. Aufgrund der Gültigkeitsdauer der neuen Pässe (10 Jahre für Erwachsene und 5 Jahre für Kinder von 0 bis 18 Jahren) werden sich die Bürgerinnen und Bürger nur in grossen zeitlichen Abständen zum Erfassungszentrum begeben müssen. Die aktuelle Entwicklung der Mobilität, sowohl privat als auch beruflich, wird ausserdem die Anreise der betroffenen Personen erleichtern. In diesem Sinne stellt das manchmal geringe Angebot öffentlicher Verkehrsmittel, welche die Randregionen des Kantons bedienen, kein unüberwindbares Hindernis beim Zugang zu dieser Dienstleistung dar.

Für Personen mit eingeschränkter Mobilität und die nicht auf die Hilfe von Dritten (Familie, Bekannte, bestehende Dienste wie zum Beispiel «Passepartout») zurückgreifen können, ist zudem vorgesehen, dass das BMA – bei Fehlen jeglicher anderer Anreisemöglichkeit – in einer zweiten Phase eine mobile Station (transportierbar) beschafft, welche die Erfassung und die Überprüfung der biometrischen Daten durch das Verwaltungspersonal ermöglicht. Vorderhand und bis ins Jahr 2012 kann zudem die Identitätskarte weiterhin bei der Gemeinde bezogen werden. Bis spätestens ab diesem Datum sollte die mobile Station - deren Kosten sich ungefähr auf 20 000 Franken belaufen werden - verfügbar sein.

3. Hat der Staatsrat eine moderate Dezentralisierung, zum Beispiel auf Bezirksebene, in Erwägung gezogen? Hat er die durch diese Regionalisierung verursachten Kosten auch im Lichte einer allfälligen Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots in allen Regionen des Kantons Freiburg geprüft?

Die Bereitstellung eines oder mehrerer Ausstellungszentren für Ausweisdokumente im Kanton Freiburg wurde geprüft. Der Staatsrat hat die Betriebskosten für die Infrastrukturen eines einzelnen Zentrums mit denjenigen von zwei bzw. drei Zentren verglichen. Aufgrund der Tatsache, dass für das Ausstellen von Dokumenten für Schweizer Staatsbürger und für ausländische Personen dieselben Geräte verwendet werden, hat der Staatsrat festgestellt, dass mit einer Konzentration der Mittel im BMA wesentliche Einsparungen beim Personal, bei Geräten und Räumlichkeiten realisiert werden können. Zudem wurde auch aufgezeigt, dass die Kosten für Sicherheitsmassnahmen in architektonischer, technischer und organisatorischer Hinsicht weit geringer ausfallen, wenn man sich für ein einziges Zentrum entscheidet.

Im Weiteren muss hervorgehoben werden, dass die Kosten für Investitionen und Betrieb von regionalen Zentren ein hohes Defizitrisiko beinhalten würden, weil die Möglichkeiten zur Kostendeckung durch die Gebührenfestlegung des Bundes für diese Leistungen beschränkt sind. Die durch die kantonalen Infrastrukturen verursachten Kosten werden so durch den Einzug der Gebühren für Ausweispapiere gedeckt sein. Die Gebühren bleiben aber moderat, da der Bundesrat den Erwerb der Ausweispapiere nicht übermässig erschweren will. So kommt der Erwerb eines Passes für Erwachsene auf 140 Franken zu stehen bzw. auf 148 Franken für das Kombiangebot « Pass + Identitätskarte », während der Tarif für Kinder 60 Franken bzw. 68 Franken beträgt. Um ein hohes Qualitätsniveau zu garantieren und um die Investitionen optimal zu rentabilisieren, muss aber eine kritische Masse an Leistungen erbracht werden, welche auf der Ebene von regionalen Zentren erwiesenermassen nicht erreicht werden kann.

Der Staatsrat hat im Rahmen seiner Kostenanalyse dem Angebot des öffentlichen Verkehrs in den Regionen des Kantons keine Rechnung getragen. Das Angebot im öffentlichen Verkehr, das die Randregionen des Kantons bedient, bedürfte einer umfassenderen Analyse, die den Kontext des hier behandelten Gegenstandes bei weitem überschreiten würde. Wie bereits erwähnt (vgl. Antwort 2), stellt das heutige Angebot kein unüberwindbares Hindernis zum Erlangen von Ausweisdokumenten dar. Des Weiteren können Lösungen für Personen mit verminderter Mobilität, die nicht über Hilfe von Dritten verfügen, verbessert werden.

Freiburg, den 18. August 2009