

Beschluss Nr. 674/2019
Schwyz, 24. September 2019 / ju

Postulat P 7/19: Passbüro zentral oder dezentral – näher beim Bürger
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 2. April 2019 hat Kantonsrätin Sibylle Ochsner folgendes Postulat eingereicht:

«Aufgrund der geänderten Bestimmungen im Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, SR 143.1, AwG) werden seit 1. März 2010 nur noch biometrische Pässe ausgestellt, also Pässe mit elektronisch gespeichertem Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücken. Die dafür nötige Erfassungsstelle befindet sich seither in Schwyz im Steisteg. Aufgrund der zehn Jahre Gültigkeit von Pässen werden im März 2020 die ersten biometrischen Pässe zur Erneuerung fällig. Höchste Zeit, um den heutigen, suboptimalen Standort des Passbüros zu evaluieren und einen definitiven und auf Erkenntnissen der vergangenen Jahre basierten Standortentscheid (zentral oder dezentral) zu fällen.

Ein Blick zurück zeigt, dass der aktuelle Standort eher zufällig und eher provisorisch erfolgte. Postulat P 28/09 verlangte „Ein Passbüro für Ausserschwyz“. Bei der kontrovers geführten Debatte im Kantonsrat im November 2009 wurde der damals bevorstehende und einzige Standort in Schwyz kritisch hinterfragt. Insbesondere die schlechte Erreichbarkeit mittels öffentlichen Verkehrsmitteln, wie auch die damit kausal zusammenhängenden Autofahrten quer durch den Kanton, ja sogar ökologische Auswirkungen wurden thematisiert. Auch Erwartungen an Kundenfreundlichkeit wurden geäussert, wie bürgerfreundliche Öffnungszeiten des Passbüros am Abend oder an Samstagen.

Aufgrund damals noch offener Fragen bei der Umsetzung für Pässe und Identitätskarten empfahl der Regierungsrat Erheblicherklärung um, „ausgehend von den gemachten Erfahrungen in der Erfassungsstelle in Schwyz und nach Klärung der offenen Punkte, in einem späteren Zeitpunkt die Eröffnung eines zweiten Standorts im äusseren Kantonsteil zu prüfen“. Der Kantonsrat schrieb das Postulat knapp, mit 44 zu 40 Stimmen, ab.

Bei der Interpellation I 17/09 „Wie zentral muss oder wie dezentral darf die zukünftige kantonale Verwaltung sein?“ beantwortete die Regierung mit RRB Nr. 1021/2010 die Fragen betreffend

Kriterien für die Standortwahl von Verwaltungseinheiten wie folgt: Ziffer 2.5.1 „Als sinnvoller Weise im Hauptort Schwyz angesiedelte Zentralverwaltung können jene Einheiten bezeichnet werden, bei denen die Kundennähe einer Dienstleistung nicht im Vordergrund steht, sondern überwiegend administrativ geprägte Vollzugsarbeit im Mittelpunkt steht.“ Und unter Ziffer 2.5.6 „Wie ausgeführt, macht es Sinn, gewisse Verwaltungsdienstleistungen mit grossem Kundenverkehr dezentral anzubieten (Beratungsdienstleistungen, Verkehrsämter, Kantonsschulen), was bereits heute geschieht.“

Nun ergibt sich mit dem geplanten neuen (bzw. erweiterten) Verwaltungsstandort in Biberbrugg eine neue Ausgangslage. Es bestünde die Möglichkeit eines zentralen Passbüros mit hervorragender Strassen- und öV-Anbindung, mit Räumen für Publikumsverkehr, inklusive Restaurant, Cafeteria und Parkhaus. Die eingeplanten Flächen für die kantonale Verwaltung wären wohl prädestiniert für einen neuen, bürgerfreundlichen Standort des Passbüros.

Andererseits soll auch die ursprüngliche Idee einer dezentralen Lösung, beispielsweise mit drei Passbüros in den Regionen Innen, Mitte und Aussen geprüft werden, stehen doch auch drei Erfassungsboxen zur Verfügung, welche heute alle in Schwyz stehen.

Ich bitte den Regierungsrat um Prüfung und Bericht, bzw. allenfalls Vorlage:

- 1. Der Regierungsrat erarbeitet in seinem Bericht mindestens zwei Varianten für eine bürgernahe, kundenfreundliche Umsetzung eines zentralen oder mehrerer dezentraler Passbüros unter der Berücksichtigung einer guten Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr wie auch dem Individualverkehr; bei jeder Variante sollen die entsprechenden Kostenfolgen ausgewiesen werden.*
- 2. Der Regierungsrat begründet seine präferierte Variante.*
- 3. Der Regierungsrat zeigt zusätzlich mit einem Zeitplan auf, wie die Umsetzung des/der neuen Passbüros erfolgen soll.*
- 4. Der Regierungsrat zeigt mit seinem Bericht zusätzlich auf, wie die Übergangsphase bis zur Umsetzung des/der neuen Passbüros kundenfreundlicher ausgestaltet werden kann wie z.B. Öffnungszeiten am Abend und am Samstag, bessere Beschilderung zum Passbüro, Parkleitsystem zu den Parkplätzen für Ortsunkundige usw.»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Seit März 2010 werden nur noch biometrische Pässe ausgestellt. Sie sind mit einem Chip versehen, auf dem die Fingerabdrücke, ein Gesichtsbild sowie die Unterschrift der Bürgerinnen und Bürger des Kantons Schwyz elektronisch gespeichert sind. Die Erfassung dieser biometrischen Daten obliegt dem kantonalen Passbüro in Schwyz. Der Schweizer Pass ist für Minderjährige fünf Jahre und für Erwachsene zehn Jahre gültig. Somit haben die Bürgerinnen und Bürger – sofern ein neuer Pass gewünscht ist – alle fünf bzw. zehn Jahre im kantonalen Passbüro in Schwyz zu erscheinen. Eine Ausweispflicht besteht nicht.

Da für die ebenfalls fünf bzw. zehn Jahre gültige Identitätskarte (IDK) keine biometrischen Daten erfasst werden, steht es den Bürgerinnen und Bürgern frei, die IDK auch auf dem Einwohneramt der Wohnsitzgemeinde und nicht beim Passbüro zu beantragen. Der überwiegende Teil der ausgestellten IDK wird nach wie vor auf dem Einwohneramt beantragt.

Der Regierungsrat budgetierte im Jahr 2009 die erforderlichen finanziellen Mittel für einen zweiten Erfassungsstandort (analog Schwyz) in Lachen. Die Staatswirtschaftskommission entschied sich an ihrer Sitzung vom 19. November 2008 dafür, diese Position aus dem Voranschlag zu streichen. Nach diesem Entscheid verfolgte der Regierungsrat die Strategie – analog zu den Nachbarkantonen Zürich, Luzern, Uri, Zug, Glarus und St. Gallen –, ein kantonales Passbüro in

Schwyz zu betreiben, was er in der Beantwortung des Postulats P 28/09 (RRB Nr. 1097/2009) bekräftigte. In der Folge wurden beim Passbüro bzw. beim Amt für Migration umfangreiche bauliche Massnahmen getroffen, damit alle Vorgaben des Bundes betreffend Infrastruktur und Gebäudesicherheit erfüllt werden konnten. Weitere Investitionen wurden in den Jahren 2015 und 2017 aufgrund erweiterter Verantwortlichkeiten (Ausweisschriften für ausländische Staatsangehörige) etappenweise realisiert. Der zusätzliche Platzbedarf von weiteren drei Erfassungsboxen wirkte sich auf das gesamte Amt für Migration aus und führte zu einer Neuorganisation der Betriebs- und Ablauforganisation. Folgende Investitionen und baulichen Massnahmen wurden für die Räumlichkeiten des kantonalen Passbüros getätigt:

- 2010: Umbau in Höhe von Fr. 768 000.--; Verdoppelung der Fläche für das Passbüro.
- 2015: Erweiterung Erfassungsboxen Pass- und Ausländerwesen in der Höhe von Fr. 573 000.--.
- 2017: Komplettierung Sicherheitsdispositiv mit Schleuse Hauptzugang 2. OG in Höhe von Fr. 27 000.--.

2.2 Variantenvergleich

Die nachfolgende Tabelle beinhaltet eine Gegenüberstellung von vier verschiedenen Varianten:

- Variante 1: Ein Standort – Status quo Standort Schwyz
- Variante 2: Ein Standort – Biberbrugg
- Variante 3: Zwei Standorte – Schwyz plus ein Standort Ausserschwyz
- Variante 4: Drei Standorte – Schwyz, Biberbrugg plus ein Standort Ausserschwyz

Berücksichtigt werden Kriterien wie Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Personalbedarf sowie die damit verbundenen Investitionen. Letztere können im Rahmen dieses grundsätzlichen Variantenvergleichs aufgrund zu vieler unbekannter Faktoren (Miet- / Kauflösung, erforderliche Umbaumassnahmen usw.) nicht beziffert werden. Bei mehreren Standorten aber gleichbleibenden personellen Ressourcen ist es offensichtlich, dass die Öffnungszeiten bzw. die Öffnungstage am einzelnen Standort reduziert werden müssten.

	<i>Variante 1</i> Status quo	<i>Variante 2</i> Standort Biberbrugg	<i>Variante 3</i> 2 Standorte	<i>Variante 4</i> 3 Standorte
<i>Personal</i>	4.6 FTE	4.6 FTE	7 FTE (2x Doppelbe- setzung, 1x Back- office/Telefon, 1x Springer [wenn 2 Er- fassungsboxen im Ein- satz], 1x Leitung)	8 FTE (3x Doppelbe- setzung, 1x Back- office/Telefon, 1x Lei- tung)
<i>Öffnungstage pro Woche</i>	5	5	5 Ohne personelle Auf- stockung müsste dies mit reduzierten Öff- nungszeiten/Tage pro Standort kompensiert werden (z.B. je 2.5 Tage pro Standort). Aus Auslastungsgrün- den empfiehlt es sich bei dieser Variante, dass die IDK nur noch zentral beim Passbüro beantragt werden kann.	5 Ohne personelle Auf- stockung müsste dies mit reduzierten Öff- nungszeiten/Tage pro Standort kompensiert werden (z.B. je 2 Tage pro Standort). Aus Auslastungsgrün- den empfiehlt es sich bei dieser Variante, dass die IDK nur noch zentral beim Passbüro beantragt werden kann.
<i>Baukosten/ Infrastruktur</i>	Die vorhandenen, kos- tenintensiven Infra- strukturen bzw. Schal- teranlagen können wei- ter genutzt werden. Diese werden derzeit noch amortisiert. Es kommt hinzu, dass beim Betrieb nur eines Erfassungsstandorts weniger Kosten für die IT-Infrastruktur anfal- len.	Anteil Baukosten (zu berücksichtigen bei der Detailplanung des „Polizei- und Verwal- tungszentrums Bi- berbrugg“). Umfangrei- che Spezialinvestitio- nen bei der Infrastruk- tur (Vorgaben der Ge- bäudesicherheit des Bundes) sowie der IT. Redundante Infrastruk- tur während Bauphase muss gewährleistet sein.	Lokalität Ausserschwyz noch unbestimmt. Wichtig: Bei der Suche nach Büroräumlichkei- ten die Vorgaben des Bundes betreffend Ge- bäudesicherheit beach- ten. Zusätzliche Investitio- nen bei Infrastruktur sowie IT.	Lokalität Ausserschwyz noch unbestimmt. Wichtig: Bei der Suche nach Büroräumlichkei- ten die Vorgaben des Bundes betreffend Ge- bäudesicherheit beach- ten. Anteil Baukosten (u.a. zu berücksichtigen bei der Detailplanung des „Polizei- und Verwal- tungszentrums Bi- berbrugg“). Doppelte Investitionen bei Infrastruktur sowie IT.
<i>Vorteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastruktur vorhan- den - Unveränderter Per- sonalbestand - Stellvertretung opti- mal geregelt - Unterstützungsar- beiten können im Bereich Ausländer- wesen weiterhin ge- leistet werden (Aus- stellung Ausländer- ausweise) 	<ul style="list-style-type: none"> - Standort lässt eine optimale Planung zu - Ausgewogene Lage hinsichtlich Erreich- barkeit (bürger- freundlich) - Gute Verkehrsanbin- dung (Individualver- kehr sowie ÖV) - Unveränderte Perso- nalkosten - Eigene Liegenschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerfreundlicher, da für einen grossen Teil der Kantonsbür- ger kürzere An- fahrtswege 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerfreundlicher, da für einen grossen Teil der Kantonsbür- ger kürzere An- fahrtswege - Gute Verkehrsanbin- dung (Individualver- kehr sowie ÖV)

<i>Nachteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Erreichbarkeit weniger bürgerfreundlich (äusserer Kantons- teil) - Standort ist in Miet- lösung 	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten für re- dundante Infrastruk- tur während Bau- phase 	<ul style="list-style-type: none"> - Es fallen zusätzliche Miet- und Baukos- ten an - Hohe Investitionen bei Infrastruktur so- wie IT - Ohne personelle An- passung reduzierte Öffnungszeiten/Tage pro Standort - Bürger werden den IDK-Antrag nicht mehr auf der Ge- meinde abwickeln können 	<ul style="list-style-type: none"> - Es fallen zusätzliche Miet- und Baukos- ten an - Doppelte Investitio- nen bei Infrastruktur sowie IT - Ohne personelle An- passung reduzierten Öffnungszeiten/Tage pro Standort - Bürger werden den IDK-Antrag nicht mehr auf der Ge- meinde abwickeln können
------------------	--	---	---	--

2.3 Öffnungszeiten und Erreichbarkeiten

Damit die Bürgerinnen und Bürger des ganzen Kantons zu kundenfreundlichen Öffnungszeiten ihre Termine wahrnehmen können, bietet das Passbüro in Schwyz erweiterte Öffnungszeiten an. So ist das Passbüro am Montag bis 18.00 Uhr und am Freitag bereits ab 7.00 Uhr geöffnet. Mit diesen Öffnungszeiten haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, vor oder nach der Arbeit im Passbüro vorzusprechen. An den anderen Werktagen ist das Passbüro jeweils von 8.00 – 11.45 und von 14.00 – 17.00 Uhr geöffnet. Steigt die Anzahl Gesuche, werden die Öffnungszeiten bedürfnisgerecht ausgedehnt, wie dies in früheren Jahren bereits der Fall war.

Für die Kundschaft, welche mit dem Individualverkehr anreist, weist die heutige Beschilderung den direkten Weg zum Amt für Migration bzw. zum Passbüro. Ferner sind im Kern von Schwyz verschiedene Parkmöglichkeiten vorhanden (Hofmatt, Brüöl, Hauptplatz, Mythenforum). Ab diesen Parkmöglichkeiten ist das Passbüro in wenigen Gehminuten erreichbar. Die Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln hat sich in den vergangenen Jahren dank dem Ausbau der Angebote deutlich verbessert (z.B. direkte Busverbindungen ab Arth-Goldau und Biberbrugg nach Schwyz Zentrum).

2.4 Fazit

Das Betreiben mehrerer Erfassungsstellen hätte deutlich höhere Personal- sowie IT-Infrastrukturkosten zur Folge, da die Standorte redundant betrieben werden müssten. Der Betrieb von nur einer Erfassungsstelle im Kanton ist die deutlich kostengünstigste Lösung. Variante 1 wird aufgrund der bereits bestehenden Infrastruktur, den bekannten Personal-, Miet, und IT-Kosten zusammen mit Variante 2 favorisiert.

Für Variante 2 sprechen die gleichen Personalkosten wie bei Variante 1. Positiv zu werten ist zudem die zentralere Lage sowie die gute Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr sowie dem motorisierten Individualverkehr. Negativ ins Gewicht fallen hingegen die noch nicht amortisierten Investitionen am heutigen Standort Schwyz resp. die neu anfallenden Investitionen in Biberbrugg. Gemäss RRB Nr. 831/2018 (Verwaltungsstandort Biberbrugg, Ausgabenbewilligung Projektierungskredit: Bericht und Vorlage an den Kantonsrat) soll der Erweiterungsbau des Sicherheitsstützpunkts nebst der Zusammenführung aller Polizeieinheiten auch weiteren Verwaltungseinheiten Platz bieten (circa 100 Arbeitsplätze). Bis Mitte 2020 läuft der Generalplanerwettbewerb. Anschliessend folgt das Bauprojekt inklusive Kostenvoranschlag. Auf diesen Zeitpunkt hin wird evaluiert, welche zusätzlichen Verwaltungseinheiten nach Biberbrugg verlegt werden sollen. Im Rahmen dieser Evaluation soll der Standort des Passbüros zusammen mit weiteren Verwaltungseinheiten einer vertieften Prüfung unterzogen werden.

Bei den Varianten 3 und 4 handelt es sich um bürgerfreundlichere Lösungen, welche jedoch nur mit sehr hohem Aufwand zu betreiben sind. Zu nennen sind die Personalkosten sowie die Auslagen für den Umbau resp. die redundante IT-Infrastruktur. Nur zusätzliche Personalressourcen garantieren bürgerfreundlichere Öffnungszeiten. Ohne personelle Aufstockung müsste dies mit reduzierten Öffnungszeiten pro Standort kompensiert werden, was wieder einem zeitlichen Angebotsabbau entsprechen würde und somit nicht mehr bürgerfreundlich wäre. Da bei diesen Varianten – ohne Angebotsabbau durch reduzierte Öffnungszeiten – die Auslastung der einzelnen Erfassungsstellen deutlich sinken würde, müsste künftig die Beantragung einer IDK ausschliesslich über die kantonalen Passbüros und nicht länger über die kommunalen Einwohnerämter erfolgen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein solches Vorhaben sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Bürgerinnen und Bürgern auf Opposition stossen würde.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren beabsichtigt der Regierungsrat, sich derzeit auf einen Standort zu beschränken. Aus Sicht des Regierungsrates ist es durchaus zumutbar, dass die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Schwyz – aufgrund der Gültigkeitsdauer der Ausweisschriften – in der Regel einmal alle fünf bzw. zehn Jahre beim Passbüro in Schwyz vorsprechen müssen. Dabei handelt es sich um eine Einstandort-Lösung, wie sie alle Nachbarkantone von Schwyz ebenfalls betreiben. Im Rahmen der Raumdisposition im zukünftigen Polizei- und Verwaltungszentrum Biberbrugg soll jedoch ein zentraler Standort des Passbüros in Biberbrugg eingehend geprüft werden. Diese Evaluation wird durch das federführende Hochbauamt nach Abschluss des Generalplanerwettbewerbs für alle Verwaltungseinheiten zentral koordiniert.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat P 7/19 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 7/19 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Migration.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

