

**STELLUNGNAHME**

**DER REGIERUNG**

**AN DEN**

**LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

**ZU DEN ANLÄSSLICH DER ERSTEN LESUNG BETREFFEND**

**DIE ABÄNDERUNG DES HEIMATSCHRIFTENGESETZES (HSCHG) ZUR**

**VOR-ORT-ERFASSUNG DES BIOMETRISCHEN GESICHTSBILDES**

**AUFGEWORFENEN FRAGEN**

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
<b>1. Lesung</b>	<b>10. November 2023</b>
<b>2. Lesung</b>	
<b>Schlussabstimmung</b>	

**Nr. 11/2024**



**INHALTSVERZEICHNIS**

	Seite
Zusammenfassung .....	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stellen .....	4
<b>I. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG.....</b>	<b>5</b>
1. Allgemeines .....	5
2. Grundsätzliche Fragen .....	6
3. Fragen zu den einzelnen Artikeln .....	13
<b>II. ANTRAG DER REGIERUNG .....</b>	<b>14</b>
<b>III. REGIERUNGSVORLAGE.....</b>	<b>15</b>

**ZUSAMMENFASSUNG**

*In seiner Sitzung vom 10. November 2023 hat der Landtag die Regierungsvorlage betreffend die Abänderung des Heimatschiftengesetzes (HSchG) zur Vor-Ort-Erfassung des biometrischen Gesichtsbildes in erster Lesung beraten. Das Eintreten auf die Gesetzesvorlage war unbestritten und wurde einhellig beschlossen.*

*Mit der vorliegenden Stellungnahme beantwortet die Regierung die anlässlich der ersten Lesung aufgeworfenen Fragen, soweit sie nicht bereits anlässlich der Landtagsdebatte vom zuständigen Regierungsmitglied beantwortet wurden.*

**ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM**

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

**BETROFFENE STELLEN**

Ausländer- und Passamt

Amt für Informatik

Vaduz, 6. Februar 2024

LNR 2024-31

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehende Stellungnahme zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Abänderung des Heimatschriftengesetzes (HSchG) zur Vor-Ort-Erfassung des biometrischen Gesichtsbildes (BuA Nr. 103/2023) aufgeworfenen Fragen zu unterbreiten.

## **I. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG**

### **1. ALLGEMEINES**

Anlässlich der Landtagssitzung vom 10. November 2023 hat der Landtag den Bericht und Antrag Nr. 103/2023 betreffend die Abänderung des Heimatschriftengesetzes (HSchG)<sup>1</sup> zur Vor-Ort-Erfassung des biometrischen Gesichtsbildes in erster Lesung beraten. Das Eintreten erfolgte mit einhelliger Zustimmung.

---

<sup>1</sup> Heimatschriftengesetz vom 18. Dezember 1985 (HSchG), LGBl. 1986 Nr. 27, i.d.g.F.

Seitens der Landtagsabgeordneten wurden einige Fragen gestellt. Soweit die Fragen vom zuständigen Regierungsmitglied nicht bereits anlässlich der ersten Lesung beantwortet wurden, nimmt die Regierung nachstehend dazu Stellung.

## **2. GRUNDSÄTZLICHE FRAGEN**

Eine Abgeordnete warf die Frage auf, ob die biometrischen Gesichtsbilder nicht auch von professionellen Fotografen erfasst werden könnten.

*Die Ausstellung von Reisedokumenten – und in diesem Zusammenhang die Erfassung von biometrischen Merkmalen – ist eine hoheitliche Aufgabe. Internationale Vorgaben verpflichten die Staaten dazu, zur Erfassung von biometrischen Merkmalen speziell geschultes und sicherheitsüberprüftes Personal einzusetzen. Die Ausdehnung auf Private würde bedeuten, dass diese in irgendeiner Form "akkreditiert" werden müssten. Dazu bräuchte es unter anderem rechtliche Grundlagen, ein Zulassungs- und Rechtsmittelverfahren sowie eine Stelle, die dies überwacht. Dies würde den Administrationsaufwand deutlich erhöhen. Zudem müsste ein manipulationssicheres System bereitgestellt werden, das die Erfassung und die hochsichere Übermittlung ans Ausländer- und Passamt (APA) sicherstellt. Im APA müsste dann das Foto kontrolliert und der richtigen Person zugewiesen werden. Diese Variante wurde in der Projektstudie geprüft und wäre betrieblich und systemtechnisch wesentlich aufwändiger als die Vor-Ort-Erfassung durch die zuständige Behörde und würde nicht nur aufgrund des erweiterten Personenkreises neue Sicherheitsrisiken schaffen. Zudem würde es bedeuten, dass für die Erstellung eines Reisedokuments zwei unterschiedliche Stellen aufgesucht werden müssten, was die Absicht unterläuft, diesen Prozess für die antragstellenden Personen zu vereinfachen.*

*Fotos bei gewerblichen Fotografen anfertigen zu lassen, ist heute schon keine Verpflichtung. Es ist auch möglich, Fotos in Fotoautomaten ausländischer Anbieter*

*zu erstellen oder Fotos auf Spezialpapier zu Hause auszudrucken. Durch die Übertragung dieser Aufgabe ausschliesslich auf gewerbliche Fotografen würde die Wahlfreiheit der Kunden eingeschränkt. Die Kunden wären sozusagen durch ein staatlich geschaffenes Quasi-Monopol gezwungen, zu einem "akkreditierten" Fotografen zu gehen und dies zu wesentlich höheren Kosten.*

Von zwei Abgeordneten wurde vorgebracht, dass die Qualität der Gesichtsbilder von gewerblichen Fotografen besser sei als diejenige von Fotoautomaten, weshalb erwogen werden könne, Automatenfotos zu verbieten und nur noch solche von gewerblichen Fotografen zuzulassen.

*Der Begriff "Qualität" ist in diesem Kontext mehrdeutig und möglicherweise missverständlich. Für die Produktion von biometrischen Reise- und/oder Aufenthaltsdokumenten steht nicht die "ästhetische" Qualität, also das subjektive Empfinden, ob ein Foto schön ist oder nicht, sondern die "formelle" und "technische" Qualität im Vordergrund. Mit der Einführung der Vor-Ort-Erfassung beim APA soll die "formelle" und "technische" Qualität gesteigert werden. Die Qualität der Gesichtsbilder von Fotoautomaten kann in der Regel als gut bis sehr gut beurteilt werden. Es wäre somit sachlich schwierig zu rechtfertigen, diese für die antragstellenden Personen kostengünstigere Möglichkeit auszuschliessen. In Bezug auf die Qualität sollte auch Erwähnung finden, dass mit der bisherigen Scanning-Lösung bereits Qualitätseinbussen des Gesichtsbildes einhergehen. Durch das Scanning können zudem vereinzelt Effekte entstehen, die nur schwer oder gar nicht korrigierbar sind. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um Fotos von gewerblichen Fotografen oder um Automatenfotos handelt. Solche Qualitätsverluste und Scanning-Effekte lassen sich nur durch eine Direkterfassung der biometrischen Daten vermeiden.*

Vereinzelt wurde die Frage geäussert, weshalb die Regierung die Kosten nicht auf die antragstellenden Personen abwälzen wolle, zumal die Gebührensenkung für

Pass und ID am 1. Januar 2024 in Kraft trete (bzw. mittlerweile in Kraft getreten ist).

*Diesbezüglich möchte die Regierung festhalten, dass der Landtag die Hoheit über die Gebühren für liechtensteinische Reisepässe und IDs auf Gesetzesebene gehoben und damit der Zuständigkeit der Regierung entzogen hat. Nach wie vor gültig ist Art. 10 Abs. 1 Bst. i Ziff. 1 der Verordnung über die Einhebung von Gebühren im Ausländerrecht (LGBI. 2011 Nr. 440). Gemäss dieser Bestimmung werden für die Ausstellung eines Aufenthaltsausweises mit einem elektronischen Datenträger gestützt auf Art. 31 Abs. 4a des Ausländergesetzes (AuG; LGBI. 2008 Nr. 311) für die Erfassung biometrischer Daten zusätzlich 30 Franken erhoben.*

Eine weitere Frage einer Abgeordneten zielte auf die mobile Lösung hinsichtlich Erscheinungspflicht und Kostentragung ab.

*Diesbezüglich möchte die Regierung klarstellen, dass gemäss Art. 26 HSchG Anträge auf Ausstellung von Reisepässen persönlich beim APA zu stellen sind. Gestützt auf Art. 26 Abs. 6 HSchG kann die Regierung Ausnahmen von der Pflicht, persönlich zu erscheinen, vorsehen. Die genannten Bestimmungen gelten nach Art. 29 Abs. 7 HSchG sinngemäss auch für Identitätskarten.*

*Die Ausnahmen von der persönlichen Erscheinungspflicht sind in Art. 4 HSchV geregelt. Demnach kann das APA bei schweren körperlichen oder geistigen Gebrechen von der persönlichen Erscheinungspflicht nach Art. 26 HSchG absehen, wenn es die Identität des Antragstellers anderweitig einwandfrei feststellen und die benötigten Daten auf andere Weise beschaffen kann. Ausnahmen von der persönlichen Erscheinungspflicht wurden in den letzten Jahren durchschnittlich nur in ein oder zwei Fällen pro Jahr beantragt und in der Regel bewilligt. Diese geringe Zahl ist nicht überraschend, da die Immobilität einer Person in den meisten Fällen*

*auch mit einer Reiseunfähigkeit korreliert. Aufgrund der Einführung der Vor-Ort-Erfassung ist nicht davon auszugehen, dass sich diese Zahl erhöhen wird.*

Es wurde im Landtag zum Teil die Ansicht vertreten, dass die mobile Erfassung ebenfalls kostenfrei sein müsse, da dies andernfalls eine Ungleichbehandlung gegenüber der Vor-Ort-Erfassung im Amt darstelle.

*Die Regierung hält dem entgegen, dass der mobile Beantragungsprozess ausserhalb der Amtsstelle wesentlich aufwändiger ist und damit die Kosten ungleich höher sind, weshalb es durchaus zu rechtfertigen wäre, dafür eine moderate Gebühr einzuheben.*

Weiters wurde im Landtag teilweise die Auffassung vertreten, dass die heutige Scanning-Lösung schneller sei als die Vor-Ort-Erfassung.

*Dies lässt sich mit Gewissheit erst nach Betriebsaufnahme des neuen Systems beurteilen. Gemäss heutigem Prozess muss ein Antrag in der APA-Fachapplikation generiert, die Grösse erfasst und dann ausgedruckt werden. Das von den Kunden mitgebrachte Foto wird danach manuell überprüft. Erfüllt dies die formellen Anforderungen nicht, muss es zurückgewiesen werden, worauf in einer Vielzahl der Fälle teils zeitaufwändige Diskussionen folgen. In diesem Fall endet hier der Prozess und muss dann neu angestossen werden.*

*Erfüllt das Gesichtsbild die Anforderungen, wird es durch den APA-Mitarbeitenden allenfalls mit der Schere ausgeschnitten und möglichst gerade auf dem Formular positioniert. Dann wird das Formular an den Kunden zur Kontrolle und Unterzeichnung übergeben. Überschreibt der Kunde die vordefinierten schwarzen Striche, muss der Prozess neuerlich gestartet und das Foto wieder aufgebracht werden. Nach der Unterschrift wird das Formular eingescannt, was einige Sekunden dauert. In der Fachapplikation muss das Foto manuell ausgeschnitten werden. Da die Qualität der Fotos unterschiedlich ist, ist es vielfach notwendig*

*Schärfe, Kontrast, Helligkeit etc. nachzjustieren. Danach wird die Unterschrift manuell ausgeschnitten. Schliesslich folgt die Erfassung der Fingerabdrücke mittels 1-Finger-Scanner, was pro Finger im Erfolgsfall mehrere Sekunden dauern kann. Funktioniert die Erfassung eines Fingerabdrucks nicht, wird der Vorgang noch zweimal wiederholt. Funktioniert dies trotz Wiederholung nicht, wird dieses Prozedere auf die übrigen Finger analog angewendet. Es kann pro Hand somit bis zu 12 Versuche geben (der Daumen wird i.d.R. nicht erfasst).*

*Mit der neuen Lösung werden die Kunden unter Aufsicht eines APA-Mitarbeitenden intuitiv durch den Erfassungsprozess geführt. Die Höhe und Belichtung werden vom Gerät selbständig eingestellt und das Foto gemäss den vordefinierten Parametern vorgabenkonform automatisch erfasst. Die Fingerabdrücke werden durch Auflegen der einen und dann der anderen Hand erfasst, wobei das System automatisch überprüft, ob die Fingerabdrücke der Zeigefinger verwertbar sind. Ist dies nicht der Fall, wählt die Erfassungsstation automatisch die beiden Fingerabdrücke aus, welche die Qualitätsstandards erfüllen und gibt nur diese ans Personalisierungssystem weiter. Eine Nacherfassung ist somit nicht mehr erforderlich, was eine substantielle Zeitersparnis darstellt. Auf die Erfassung der Grössenangabe wird bei der neuen ID und nach derzeitigem Planungsstand auch beim künftigen Reisepass verzichtet. Für die Unterschrift steht ein elektronisches Eingabegerät zur Verfügung.*

*Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass der neue Standard-Erfassungsprozess kürzer ist, weil viele Schritte automatisch erfolgen, die heute manuell vorgenommen werden müssen. Eine wesentliche Zeitersparnis – für Kunden und das APA – liegt jedenfalls im Wegfall der Blindleistung (ca. 30% der Fälle).*

*Weiters sei angemerkt, dass die strengeren formellen Anforderungen insbesondere für biometrische Gesichtsbilder seit dem 1. Januar 2024 auch für die*

*Identitätskarten gelten, d.h. ohne die Vor-Ort-Erfassung des Gesichtsbildes würde die Menge an Blindleistungen somit zusätzlich erhöht. Mit der Einführung der Vor-Ort-Erfassung müssen die Daten nur noch einmal erfasst werden und können sowohl für den Reisepass als auch für die Identitätskarte verwendet werden. Neben den Einsparungen an Papier (6'000 bis 7'000 Blatt Papier jährlich) fallen auch der Aufwand und der Platz für die 10-jährige Archivierung weg, da die Anträge nur noch digital gespeichert werden.*

Eine weitere Frage richtete sich nach der Anzahl an Geräten und der sicherheitstechnischen Absicherung.

*Alle kritischen Infrastrukturen sind beim APA redundant vorhanden. Dies gilt auch für die Erfassungsinfrastruktur. Das APA wird auch im neuen Dienstleistungszentrum Giessen (DLG) über drei Schalter verfügen, die einheitlich ausgerüstet sind. Es werden also drei Erfassungsstationen beschafft.*

Eine Frage betraf die Kosten der Vor-Ort-Erfassung.

*Das Auftragsvolumen beträgt aufgerundet 138'000 Franken. Darin enthalten sind die Kosten für Projektmanagement/Dienstleistungen, Hardware für drei Schalter, Software/Lizenzen sowie der Support für 10 Jahre. Auf diese Zeitspanne umgelegt, ergibt das einen jährlichen Betrag von 13'800 Franken oder – bei 7'500 Biometrie-Erfassungen<sup>2</sup> pro Jahr gemäss aktuellem Stand – Kosten von weniger als 2 Franken pro Erfassung. Die reinen Betriebskosten gehen beim neuen System von 3'000 Franken auf rund 2'000 Franken zurück. Die Scanning-Lösung am APA-Schalter kostet aktuell jährlich rund 5'000 Franken.*

---

<sup>2</sup> Damit sind Einzelerfassungen gemeint. In Zukunft sollten die Daten beim Kombiangebot nur noch einmalig erfasst werden.

Eine Abgeordnete monierte, dass das Inkraftsetzungsdatum etwas "schwammig" formuliert sei.

*Für die Umsetzung der Vor-Ort-Erfassung sind bauliche Massnahmen notwendig. Da das APA voraussichtlich im zweiten Quartal 2024 ins DLG umziehen wird, sind Investitionen am heutigen Standort nicht mehr zu rechtfertigen. Das gesamte Projekt ist deshalb auf den Umzugstermin des APA ins DLG ausgerichtet. Nach aktuellem Kenntnisstand wird das APA in der ersten Hälfte Mai 2024 ins neue Gebäude umziehen. Auch das Inkrafttreten der notwendigen gesetzlichen Bestimmungen der Vor-Ort-Erfassung muss somit zwingend an den Umzug des APA gekoppelt werden. Andernfalls könnte eine gesetzliche Pflicht entstehen, die vom APA am alten Standort noch nicht erfüllt werden kann.*

Ein Abgeordneter warf die Frage auf, ob nach Einführung der Vor-Ort-Erfassung eine Wahlfreiheit bestünde, d.h. ob es weiterhin möglich sei, Fotos selbst mitzubringen.

*Diese Frage kann eindeutig verneint werden. Bei zwei Beantragungsprozessen am APA-Schalter müssten auch zwei Systeme parallel betrieben werden, was aus Kostengründen vermieden werden sollte (vgl. oben). Zudem lassen sich die Sicherheitsrisiken und weitere Nachteile der heutigen Scanning-Lösung nicht beseitigen.*

Aufgrund der Diskussion im Landtag schien bisweilen unklar zu sein, welche Dokumente von der Vor-Ort-Erfassung betroffen sind.

*Die Vor-Ort-Erfassung soll ausschliesslich für Dokumente angewendet werden, die ein biometrisches Gesichtsbild benötigen. Dies ist bei liechtensteinischen Pässen (inkl. Spezialpässe), bei den IDs und bei den biometrischen Aufenthaltsausweisen für Drittstaatsangehörige der Fall. Dies sind nach aktuellen Durchschnittszahlen rund 7'500 Dokumente im Jahr. Dieser Personenkreis muss bereits heute persönlich*

*am Schalter erscheinen, sei es aufgrund der persönlichen Erscheinungspflicht, wie oben ausgeführt, oder zur Erfassung der Fingerabdrücke. Die Fingerabdrücke dürfen nur zur Produktion eines Dokuments für maximal 30 Tage gespeichert werden und werden danach automatisch gelöscht. Deshalb müssen die Fingerabdrücke bei jedem Antrag, der ausserhalb des genannten 30-Tage-Fensters liegt, neu erfasst werden. Durch die Vor-Ort-Erfassung wird der Personenkreis, der persönlich am Schalter erscheinen muss, nicht erweitert. Auch für die Erstellung des biometrischen Aufenthaltsausweises müssen Fingerabdrücke erfasst werden. Dies setzt das persönliche Erscheinen einer Person voraus.*

*Die Vor-Ort-Erfassung wird hingegen nicht für den Aufenthaltsausweis für Staatsangehörige eines EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz angewendet. Dieser Ausweistyp wird durch das APA am häufigsten (rund 10'000 Stück/Jahr) herausgegeben. Für diesen Ausweis sind die Sicherheitsstandards tiefer, weshalb das bisherige Scanning-System ("Bewilligungen") vorerst beibehalten werden soll. Aus Ressourcengründen ist es nicht möglich, diese Personengruppe ins APA zu bestellen, da dies mehr als eine Verdoppelung der heutigen Schalterfrequenzen bedeuten würde. Dafür sind die Infrastruktur und die personellen Ressourcen des APA nicht annähernd ausgelegt. Langfristig prüfen das APA und das Amt für Informatik-Lösungen, um den Beantragungsprozess für die Grenzgängermeldebestätigung zu digitalisieren und auch für den Aufenthaltsausweis alternative Beantragungsformen anzubieten.*

### **3. FRAGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

Zu den einzelnen Artikeln wurden keine Fragen gestellt, weshalb sich entsprechende Ausführungen erübrigen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass im Gesetzestext bei Art. 26 eine marginale Anpassung der Artikelbezeichnungen erfolgte. Die Artikelbezeichnungen zu Art. 26 Abs. 2 und Abs. 6 wurden separat

anstatt wie üblich zusammen angeführt; dies wird vorliegend korrigiert. Diese ist rein legislativer Art und hat keinen Einfluss auf die Gesetzesbestimmungen an sich.

## II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

### Antrag,

der Hohe Landtag wolle diese Stellungnahme zur Kenntnis nehmen und die beiliegende Gesetzesvorlage in Behandlung ziehen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES  
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

*gez. Dr. Daniel Risch*

### **III. REGIERUNGSVORLAGE**

Abänderungen in der überarbeiteten Vorlage mit Unterstreichungen versehen.

## **Gesetz**

vom ...

### **über die Abänderung des Heimatschriftengesetzes**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

#### **I.**

#### **Abänderung bisherigen Rechts**

Das Heimatschriftengesetz (HSchG) vom 18. Dezember 1985, LGBl. 1986 Nr. 27, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 26 Abs. 2 und 6

2) Für die Ausstellung eines Reisepasses werden durch das Ausländer- und Passamt folgende Daten des Antragstellers vor Ort erfasst:

- a) die Unterschrift;
- b) eine Farbfotografie (Gesichtsbild);
- c) die Fingerabdrücke.

6) Die Regierung regelt das Nähere über das Antrags- und Ausstellungsverfahren mit Verordnung. Sie legt insbesondere das Verfahren und die technischen Anforderungen für die Erfassung der Fingerabdrücke fest. Zudem kann sie Ausnahmen von der Pflicht, persönlich zu erscheinen, sowie von der Pflicht, Daten nach Abs. 2 vor Ort zu erfassen, vorsehen.

## **II.**

### **Übergangsbestimmung**

Auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Verfahren findet das bisherige Recht Anwendung.

## **III.**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt in Kraft, sobald die technischen Voraussetzungen für die Vor-Ort-Erfassung von Daten nach Art. 26 Abs. 2 vorliegen; die Regierung bestimmt diesen Zeitpunkt mit Verordnung.