Erläuterungen zur Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt (NAV)

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat am 11. Januar 2017 das totalrevidierte Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAG) verabschiedet; es tritt am 1. Juli 2017 in Kraft. Das NAG enthält hauptsächlich Bestimmungen zur An-, Um- und Abmeldung von natürlichen Personen bei der jeweiligen Einwohnerkontrollbehörde der Gemeinden Basel, Riehen und Bettingen. Es ersetzt das bisherige kantonale Gesetz über das Aufenthaltswesen (Aufenthaltsgesetz[1]). Die vorliegende Verordnung stützt sich auf §17 NAG, der den Regierungsrat ermächtigt, Ausführungsvorschriften zum Gesetz zu erlassen.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Ad §1: Zuständige Behörde

Gemäss §2 Abs. 2 NAG übt das für die Einwohnerkontrolle zuständige kantonale Amt die Aufsicht über das Einwohnermeldewesen aus. In der vorliegenden Verordnung ist somit das kantonale Amt, das die Aufsicht über die Einwohnerkontrollbehörden der Gemeinden Basel, Riehen und Bettingen ausübt, zu bezeichnen. Es ist dies das Einwohneramt des Justiz- und Sicherheitsdepartements.

Weiter ist gemäss §2 Abs. 3 NAG die kantonale Migrationsbehörde, die für die migrationsrechtliche Regelung des Aufenthaltes zuständig ist, zu bezeichnen. Dies ist das Migrationsamt des Justiz- und Sicherheitsdepartements.

2.2 Ad §2: Aufenthalt

§2 beschreibt die Sachverhalte, die zu einer Anmeldung zum Aufenthalt führen. Dabei ist einerseits der von vornherein befristete Aufenthalt in einer Gemeinde zu nennen anderseits der Aufenthalt von möglicherweise unvorhersehbarer Dauer, der jedoch durch die regelmässige Rückkehr der betroffenen Person an ihren tatsächlichen Wohnort unterbrochen wird. Als Beispiele können hier die Aufenthalte während der Werktage zur Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgeführt werden. Wesentlich bei allen Formen des Aufenthaltes ist, dass sich der Ort des Mittelpunktes der Lebensbeziehungen der betroffenen Person, der sogenannte Lebensmittelpunkt, nicht am Aufenthalts- sondern am Wohnort in einer anderen Gemeinde befindet. Nicht in allen Fällen ist dies eindeutig und ohne weiteres objektiv feststellbar. So können sich einst gegebene Lebensbedingungen verändern wie beispielsweise eine über längere Zeit absolvierte Ausbildung beendet sein. Liegen Hinweise darauf vor, dass sich der Lebensmittelpunkt der betreffenden Person vom ursprünglichen Wohn- auf den Aufenthaltsort verlagert hat, so stellt die zuständige Einwohnerkontrollbehörde unter Berücksichtigung der Gesamtheit der objektiven, äusseren Umstände darauf ab, zu welchem Ort die betroffene Person die stärkeren Beziehungen unterhält. Diesbezüglich können als Kriterien unter anderem das Alter der betroffenen Person, der Wohnort ihres Ehe- oder Konkubinatspartners sowie ihrer Familienangehörigen, der Wohnort ihrer Freunde, ihr Arbeitsort, die Dauer ihres Arbeitsverhältnisses, mögliche Nebenerwerbe, die Grösse der jeweiligen Unterkünfte, die Dauer ihres Aufenthaltes in der Aufenthaltsgemeinde, die Mitgliedschaft in Vereinen oder der Ort, an dem Freizeitaktivitäten ausgeübt werden beigezogen werden.

[1] SG 122.200

2.3 Ad §3: Anmeldebescheinigung

Mit der Totalrevision des Aufenthaltsgesetzes und der Einführung des NAG wurden die bis dahin lediglich für Schweizerinnen und Schweizer bei Begründung von Niederlassung oder Aufenthalt von der Einwohnerkontrollbehörde ausgestellten Niederlassungs- oder Aufenthaltsausweise abgeschafft. Neu erhalten sämtliche Niedergelassenen und Aufenthalter – unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit – eine sogenannte Anmeldebescheinigung als Beleg für die Anmeldung und sind damit in einwohnermelderechtlicher Hinsicht gleich gestellt.

Da Aufenthalte im Sinne des NAG vorübergehender Natur sind, werden die Anmeldebescheinigungen für Aufenthalterinnen und Aufenthalter mit einer der Gültigkeitsdauer des von der Niederlassungsgemeinde ausgestellten Heimatausweises entsprechenden Befristung versehen.

2.4 Ad §4: An- und Abmeldung, Wohnungswechsel

Abs. 1 entspricht dem bisher geltenden Recht und wird lediglich durch den Vorbehalt der Bestimmungen über die Anmeldung von Drittstaatsangehörigen im Sinne der Schengener Assoziierungsabkommen und der Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes ergänzt. Demnach ist die Anmeldung von Drittstaatsangehörigen an strengere Voraussetzungen geknüpft als diejenige von EU-Bürgern. Für Drittstaatsangehörige gelten die restriktiven Zulassungsvorschriften des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG[2]).

Aufgrund einer Änderung des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (ZGB[3]) vom 1. Juli 2014 betreffend die elterliche Sorge, bedarf §9 Abs. 3 des bisherigen Aufenthaltsgesetzes, der in Abs. 2 der vorliegenden Bestimmung wiedergegeben wird, einer redaktionellen Änderung; Das neue Recht kennt nur noch den Begriff der «elterlichen Sorge», der Begriff «Obhutsberechtigung» wird nicht mehr verwendet. Folglich wird die bisherige Formulierung «sowie die obhutsberechtigten Personen» weggelassen. Zudem wird der Geltungsbereich der Bestimmung auf die Ab- und Ummeldung erweitert.

2.5 Ad §5: Mitwirkungspflicht

Die Auskunftspflicht gemäss Abs. 1 bezieht sich auf die im Einwohnerregister zu erfassenden Daten, die sich aus den Bestimmungen über die Führung des Einwohnerregisters ergeben. Die Aufzählung der wichtigsten von der meldepflichtigen Person einzureichenden Belege wurde von der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) gegenüber dem Ratschlag zum NAG präzisiert. Verwiesen wird deshalb hinsichtlich der Belege auf die Ausführungen zu §5 im Bericht der JSSK vom 7. Dezember 2016 sowie auf den Ratschlag zum NAG vom 25. Mai 2016.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass bei der An-, Ab- oder Ummeldung ein mit Lichtbild versehenes amtliches Ausweisdokument vorzulegen ist. Es wurde bewusst auf die Nennung von Pass oder Identitätskarte verzichtet, da keine Pflicht zum Besitz eines solchen Ausweises besteht. Die Identifizierung kann somit beispielsweise auch durch einen Führerausweis erfolgen. Nicht geeignet sind hingegen sämtliche Zivilstandsdokumente, da sie keine Fotos enthalten und folglich die Identität einer Person nicht feststellen lassen.

Bei der schriftlichen Anmeldung ist zwingend eine Pass- oder Identitätskartenkopie oder die Kopie eines in der Schweiz ausgestellten Führerausweises einzureichen. Kopien ausländischer Führerausweise reichen aufgrund ihrer oftmals schlechten Qualität nicht aus. Wer über keinen amtlichen mit Lichtbild versehenen Ausweis verfügt, kann sich demnach ausschliesslich persönlich bei der Einwohnerkontrollbehörde an-, ab- oder ummelden. In diesen – seltenen – Fällen obliegt es der betreffenden Person, ihre Identität auf andere Weise nachzuweisen.

[2] SR 142.20
[3] SR 210

Im Hinblick auf die geplante Einführung des elektronischen Datenaustausches zwischen den Gemeinden und der neuen Möglichkeit der elektronischen Anmeldung via Internet kann die Identifizierung bei elektronischem Zu-, Um- oder Wegzug zudem auch elektronisch erfolgen.

Nach dem Wegfall des Hinterlegungszwanges für Heimatscheine und Heimatausweise werden in Abs. 3 der Bestimmung die Bescheinigungsmöglichkeiten erweitert. Während die Anmeldung unter altem Recht nur mit dem Heimatschein beziehungsweise bei Aufenthaltern mit dem von der Niederlassungsgemeinde ausgestellten Heimatausweis möglich war, erfolgt sie neu durch Vorlage des Heimatscheines oder eines vor höchstens sechs Monaten ausgestellten oder aktualisierten persönlichen Zivilstandsdokuments wie dem Familienbüchlein, dem Familienausweis, dem Personenstandsausweis oder dem Familienschein. Damit erhalten die betroffenen Personen eine grössere Auswahl an Dokumenten, die sie als Bescheinigung über den Zivilstand vorlegen können. Dies steigert die Kundenfreundlichkeit sowie die Effizienz der behördlichen Arbeitsabläufe.

Lässt sich die zwingend zu registrierende administrative Wohnungsnummer nicht aus den eingereichten Belegen entnehmen, so wird gemäss Abs. 4 die Einwohnerkontrollbehörde ermächtigt, Nachfragen über die Wohnung bei der anmeldepflichtigen Person oder bei Drittpersonen zu tätigen.

In Abs. 5 wird der Einwohnerkontrollbehörde zudem die Befugnis erteilt, ebenfalls die notwendigen Dokumente für die migrationsrechtliche Aufenthaltsregelung einzufordern, da diese oft mit der einwohnermelderechtlichen zusammenhängt. Es entspricht klar dem Bedürfnis der Kundinnen und Kunden, dass sie sämtliche zur Anmeldung erforderlichen Dokumente an einer Stelle einreichen können und sich nicht zusätzlich an das Migrationsamt zu wenden brauchen. Diese bereits gelebte Praxis erhält mit der vorliegenden Bestimmung eine rechtliche Grundlage auf Verordnungsstufe.

Die Möglichkeit gemäss Abs. 6, bei Abklärungsbedarf die meldepflichtige Person vorzuladen, ist aus dem bisher geltenden Recht übernommen.

2.6 Ad §6: Behördliche Abklärungen

Abs. 1 verdeutlicht die Befugnis der Einwohnerkontrollbehörde, bei unklaren einwohnermelderechtlichen Aufenthalts- und Meldeverhältnissen die erforderlichen Abklärungshandlungen vorzunehmen. Dieser Kompetenz soll durch die Erwähnung auf Verordnungsstufe die angemessene Beachtung zuteil werden.

Abs. 2 ermächtigt die Einwohnerkontrollbehörden sowie das Migrationsamt, weiterhin für bestimmte aufenthaltsrechtliche Abklärungen andere Behörden, in erster Linie die Kantonspolizei, zu beauftragen. Es handelt sich namentlich um Abklärungen vor Ort, ob sich eine Person an einer bestimmten Adresse aufhält. Dies kann in einwohnermelde- wie migrationsrechtlicher Hinsicht relevant sein, weshalb auch das Migrationsamt explizit genannt wird.

2.7 Ad §7: Meldepflicht Dritter

Abs. 1 und 2 beinhalten die Definitionen der Begriffe «Logisgeberinnen» und «Logisgeber» sowie «Untermieterinnen» und «Untermieter» im Sinne des NAG beziehungsweise der NAV.

2.8 Ad §8: Kollektivhaushalte

Die Daten, die von den Betreiberinnen und Betreibern von Kollektivhaushalten jährlich zu melden sind und die Vorgaben zur Weitergabe und Löschung entsprechen dem altrechtlichen §15a Abs. 2 bis 4 des früheren Aufenthaltsgesetzes.

2.9 Ad §9: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

§9 regelt den Umfang der Meldepflicht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Die Datenmeldung ist besonders unerlässlich im Zusammenhang mit der An-, Um- und Abmeldung Minderjähriger, der Beurteilung der Wahl- und Abstimmungsfähigkeit der betroffenen Personen sowie für die Ausstellung von Pässen und Identitätskarten durch das Passbüro.

2.10 Ad §10: Einwohnerregister

Die Bestimmung enthält eine Ausführung zu §10 NAG, der die Daten nennt, die im Einwohnerregister zu führen sind. Demnach ist als Wohnungsidentifikator gemäss Art. 6 lit. d des eidgenössischen Registerharmonisierungsgesetzes (RHG[4]) die amtliche Wohnungsnummer zu führen (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. a NAG). Zudem handelt es sich bei den Angaben betreffend Beistandschaften und Vormundschaften um den Namen und die Adresse der Beiständin oder des Beistandes bzw. der Vormundin oder des Vormunds (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. b und c NAG).

2.11 Ad §11: Wohnungsnummer

§11 regelt die Nutzung und Pflicht zur Führung der Wohnungsnummer. Die Bestimmung entspricht den §§12 und 13 Abs. 1 der Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister im Kanton Basel-Stadt (Registerharmonisierungsverordnung, EV RHG[5]) vom 23. Dezember 2008. Die EV RHG enthält mittlerweile grösstenteils rechtliche Doppelspurigkeiten und wurde hauptsächlich während der Einführungsphase des RHG beansprucht. Sie wird mit dem bevorstehenden Erlass der neuen Verordnung über das Gebäude- und Wohnungsregister aufgehoben werden, weshalb noch geltende Bestimmungen aus der EV RHG in andere Erlasse überführt werden müssen.

2.12 Ad II: Änderung anderer Erlasse

Verordnung über die Beglaubigungsgebühren sowie die Gebühren auf dem Gebiet der Einwohnerkontrolle und des Ausländerrechts (GVo[6]):

§3 Abs. 1 Ziff. 1g) und Ziff. 8bis GVo

Neu wird für den Abmeldevorgang eine Gebühr von 20 Franken verlangt und nicht mehr für die Abmeldebescheinigung. Folglich wird §3 Abs. 1 Ziff. 1g) gestrichen und eine neue Ziff. 8bis eingefügt. Somit erfolgt lediglich eine Präzisierung betreffend den gebührenpflichtigen Vorgang. Die Höhe der Abmeldegebühr bleibt gleich. Erfolgt zudem die Abmeldung von mehreren Personen, die im gleichen Haushalt leben, wird neu ein Rabatt gewährt, indem lediglich eine Pauschale von 40 Franken pro Haushalt zu bezahlen ist.

§3 Abs. 1 Ziff. 6 und 7 GVo:

Gemäss §11 Abs. 2 lit. c NAG werden Adressauskünfte an Privatpersonen oder Organisationen nur noch auf schriftliches Gesuch hin erteilt. Amtsstellen kann jedoch weiterhin auch auf mündliche Anfrage hin Auskunft erteilt werden. Um dieser neuen Konstellation Rechnung zu tragen, wird §3 Abs. 1 Ziff. 6 angepasst und Ziff. 7 gestrichen.

§3 Abs. 1 Ziff. 8 GVo:

Der Einschub «in der Stadt Basel» wird gestrichen, zumal auch in Riehen und Bettingen wohnhafte Personen sich bei der Einwohnerkontrollbehörde Basel anmelden können und die Gemeinden Riehen und Bettingen eigene Gebührentarife haben.

§3 Abs. 1 Ziff. 10 und 12 GVo:

Der Niederlassungsausweis, der unter altem Recht als Beleg für die Hinterlegung des Heimatscheines diente, und der Aufenthaltsausweis, den Aufenthalterinnen und Aufenthalter als Beleg für die Hinterlegung des Heimatausweises erhielten, werden nicht mehr ausgestellt. Neu stellt die

[4] SR 431.02
[5] SG 453.100
[6] SG 519.400

Einwohnerkontrollbehörde einheitlich eine Anmeldebescheinigung als «Quittung» für die Anmeldung aus (vgl. Ziff. 3.2 Ratschlag NAG). Folglich werden die Bestimmungen betreffend Niederlassungsausweis und Aufenthaltsausweis gemäss §3 Abs. 1 Ziff. 10 und 12 GVo gestrichen.

§3 Abs. 1 Ziff. 11 GVo:
Bei der Ausstellung des Heimatausweises wird betreffend Gebührenhöhe nicht mehr wie bis anhin nach der Gültigkeitsdauer unterschieden, sondern eine einheitliche Gebühr verlangt, die dem niedrigsten Tarif der unter altem Recht geltenden Regelung entspricht. Zudem erfolgt eine Gebührenreduktion von 25 auf 15 Franken für Verlängerungen.

EV RHG:
Um rechtliche Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden weiter die §§5 bis 9 EV RHG aufgehoben (vgl. ad Ziff. 2.11). Zudem wird in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten Basel-Stadt §17 EV RHG gestrichen. Diese Bestimmung passt nicht in die Registerharmonisierungsverordnung und widerspricht heute Bundesrecht betreffend die Verwendung der AHV-Versichertennummer.