



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Basel, 13. November 2019

**Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2019
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt unterstützt die Schaffung einer nationalen Adressdatenbank, da hierdurch ein Mehrwert für verschiedene Stellen geschaffen werden kann und ein entsprechendes Gesetz für effizientere Abläufe in den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sorgen kann. Dabei muss insbesondere dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit beigemessen werden. Der Vorentwurf zum neuen Adressdienstgesetz hat unseres Erachtens einige Lücken. So ist unklar, ob die Daten im Eigentum der liefernden Gemeinden bzw. Stellen bleiben oder das Bundesamt für Statistik (BFS) Eigentum an den entsprechenden Daten erwirbt. Dem erläuternden Bericht kann zwar entnommen werden, dass die Daten in der Hoheit der Gemeinden verbleiben. So wird explizit erwähnt, dass die Gemeinden Fehler bereinigen müssen und dies nicht Sache des nationalen Adressdienstes sein kann. Der erläuternde Bericht geht ausserdem auch davon aus, dass gesperrte Adressdaten nicht bekannt gegeben werden dürfen. All dies spricht dafür, dass die Datenhoheit weiterhin bei den liefernden Stellen verbleibt. Eine diesbezügliche Feststellung fehlt jedoch im Vorentwurf zum neuen Adressdienstgesetz.

Der Kanton Basel-Stadt ist bei den vorgesehenen Gebühren bzw. der vorgesehenen Kostenaufteilung insofern direkt vom neuen Bundesgesetz betroffen, als die Einwohnergemeinde der Stadt Basel über keine eigenen Gemeindebehörden verfügt und die städtischen Aufgaben daher von den kantonalen Behörden übernommen werden. Dieser besonderen Konstellation muss insofern Rechnung getragen werden, als Art. 12 Abs.1 ADG nicht zu einer Gebührenpflicht für die Stadt Basel führen darf (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 ADG, Ziff. 2.7).

1.1 Gewählte Lösung

Soll der nationale Adressdienst möglichst schnell eingeführt werden können, ist die vorgeschlagene Lösung zu begrüssen. Auch einer späteren Ausweitung des Dienstes zwecks Erhalts von neueren Daten kann der Regierungsrat zustimmen. Mit der vorgeschlagenen Lösung können die Daten über bestehende Kanäle geliefert werden, was den Kantonen und Gemeinden entgegen kommt, da sie nicht zusätzlich belastet werden. Dennoch stellen wir in Frage, ob das mit dem neuen Adressdienstgesetz gewählte Vorgehen das richtige ist und nicht besser gleich von Anfang an eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog ZEMIS oder Infostar – geschaffen werden sollte. Dies bedingt jedoch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung und die Einführung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen. Damit wäre aber die unseres Erachtens nach wie vor nicht genügend geklärte Frage, ob der Bund bei Einführung einer nationalen Adressdatenbank mangels entsprechender verfassungsmässiger Grundlage überhaupt legislieren darf, obsolet (vgl. dazu auch Ziff. 2.1).

Dem im Meldewesen bestehenden Wildwuchs und den damit bestehenden Unsicherheiten kann nur mit einem eidgenössischen Melderecht begegnet werden. Es ist zwar davon auszugehen, dass verschiedene Gemeinden Mühe mit einer eidgenössischen Einwohnerdatenbank bekunden würden, weil sie damit um den Verlust ihrer Hoheit fürchten. Ob die entsprechenden Daten aus den verschiedenen gemeindeeigenen Applikationen in ein nationales Einwohnerregister fliessen oder die Gemeinden ihre Daten direkt in einem eidgenössischen System (analog den Migrationsämtern oder den Zivilstandsämtern) erfassen und mutieren, ändert aber nichts an der Zuständigkeit der Gemeinden. Einzig die Gesetzgebung und das Register wären nicht mehr kommunal, sondern eidgenössisch.

1.2 Wohnsitz

In der Datenbank des nationalen Adressdienstes sollen unter anderem auch Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde sowie die Niederlassungs- oder die Aufenthaltsgemeinde geführt werden. An den Wohnsitz werden verschiedene Rechte und Pflichten geknüpft. Dabei ist in melderechtlicher Sicht regelmässig der Hauptwohnsitz, also die Niederlassungsgemeinde, massgebend. Deshalb ist bei Rückfragen jeweils die Niederlassungsgemeinde zu konsultieren. Es ist aus unserer Sicht daher nicht nachvollziehbar, weshalb Nebenwohnsitzgemeinden für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes relevant sein sollen (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3).

1.3 Datenquellen

Grundsätzlich ist ein Validierungsservice bzw. eine Rückmeldung von Unstimmigkeiten an die Einwohnerkontrollen von Vorteil, trägt dies letztendlich zur Verbesserung der Datenqualität bei. Es ist jedoch zu vermeiden, dass die Einwohnerkontrollen nebst den Validierungsmeldungen des BFS im Rahmen der vierteljährlichen Datenlieferungen und den Meldungen der Serafe AG noch von einer weiteren Stelle Rückmeldungen erhalten. Dies würde nicht zu einer Entlastung der Gemeinden führen, sondern bei diesen im Gegenteil noch mehr Aufwand generieren.

Ein Ausbau des nationalen Adressdienstes unter Beizug weiterer Datenquellen kann zu einer Verbesserung der Datenqualität führen. Unstimmigkeiten müssen in diesem Falle jedoch direkt den entsprechenden Datenownern gemeldet werden. Keinesfalls dürfen die Einwohnerkontrollen als Zwischenstelle in die Verantwortung genommen werden. Zu begrüssen wäre daher ein einheitliches Meldeformat einer einzig zuständigen Stelle.

Ob sich die vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren als zusätzliche Datenquelle eignet, ist fraglich. Letztendlich bezieht die zuständige Serafe AG ihre Daten selbst aus den Einwohnerregistern. Wie anhand der erstmaligen Rechnungsstellung festgestellt werden konnte, eignen sich die von den Einwohnerkontrollen

gelieferten Daten nicht ohne weiteres für deren Rechnungsstellung. Es ist daher davon auszugehen, dass Daten der Serafe AG nicht wesentlich zur Verbesserung der Datenqualität beitragen. Ausserdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb beim nationalen Adressdienst eine Datenquelle beigezogen werden soll, die ihre Daten selbst vom Hauptlieferanten der benötigten Daten bezieht. Es ist darauf zu achten, dass sich beim Beizug weiterer Datenquellen sämtliche Stellen, die bereits Daten liefern, zur Einbindung neuer Datenlieferanten äussern können.

Ein Echtzeit-Dienst, wie dies im erläuternden Bericht erwähnt wird, wäre unter Einhaltung des Datenschutzes zu begrüssen. Im Sinne der Effizienz benötigen die abfragenden Stellen aktuelle Daten. Ist eine abgefragte Adresse nicht mehr aktuell, führt dies weiterhin zu administrativen Leerläufen. Wohl kann in diesen Fällen die aktuelle Adresse nach Rücksprache mit der früheren Einwohnerkontrolle eruiert werden. Dies ist jedoch nach wie vor mit entsprechendem Aufwand verbunden. Werden die Daten direkt ab dem Einwohnerregister in Echtzeit in eine nationale Datenbank geliefert, besteht dieses Problem nicht. Gleiches würde bei Einführung eines nationalen Einwohnerregisters gelten, welches die Daten der kommunalen und kantonalen Stellen in Echtzeit zur Verfügung gestellt erhalten würde oder in welchem die kommunalen Einwohnerkontrollen direkt mutieren könnten.

1.4 Datenbereinigung

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass die Datenberichtigung im Bedarfsfall nicht in der nationalen Adressdatenbank selbst erfolgen kann, sondern bei der Datenquelle, also beim Einwohnerregister der zuständigen Gemeinde vorgenommen werden muss. Damit steht unseres Erachtens fest, dass die Datenhoheit weiterhin bei den Gemeinden liegt. Dies entspricht auch dem Verständnis des Kantons Basel-Stadt. Wenn die Datenhoheit jedoch bei den Datenlieferanten bliebe, müssten auch diese auch darüber bestimmen können, wer welchen Zugriff auf die gelieferten Daten bekommt. Dies ist im Gesetzesentwurf so nicht vorgesehen. Im Gegenteil ist es der Bund bzw. das künftig zuständige Bundesamt, das darüber bestimmt, wer welchen Datenzugriff erhält.

Um den Datenschutz zu gewährleisten ist das BFS jene Stelle, welche das Informationssystem kontrolliert (Art. 3 Abs. 1 Bst. f Gesetzesentwurf). Sollten Missbräuche aufgedeckt werden, müssen die Datenlieferanten, also Kantone und Gemeinden einbezogen werden.

1.5 Koppelung an die systematische Nutzung der AHVN-13

Für uns ist nicht klar, weshalb nur Stellen auf die nationale Adressdatenbank zugreifen dürfen, die zur systematischen Verwendung der AHVN-13 berechtigt sind. Dies mag zwar zu einer Vereinfachung bei der Berechtigungsverwaltung führen, läuft aber dem Grundgedanken zuwider, dass Adressdaten über den nationalen Adressdienst erhalten kann, wer diese aufgrund einer gesetzlichen Grundlage oder zur Aufgabenbewältigung benötigt. Sollte die Revision des AHV-Gesetzes nicht wie vorgesehen verabschiedet werden können, würden Stellen, deren Daten für den nationalen Adressdienst relevant werden können, von einer Datenlieferung ausgeschlossen, sofern sie nicht berechtigt sind, die AHVN-13 selbst in ihren Registern zu führen. Des Weiteren fragt sich, ob die AHVN-13 überhaupt Voraussetzung für den Betrieb der nationalen Adressdatenbank sein muss. Letztlich geht es bei der nationalen Adressdatenbank um die Abfrage von Adressen. Adressdaten müssen aber nicht über die AHVN-13 verbunden bzw. mit dieser verglichen werden, um zum gewünschten Resultat zu kommen (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3.1 und Art. 6 Abs. 2 ADG, Ziff. 2.5.2).

2. Zu den einzelnen Gesetzesartikeln

2.1 Ingress

Das neue Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen stützt sich auf Art. 173 Abs. 2 BV ab. Diese Verfassungsbestimmung kommt in der Gesetzgebung des Bundes regelmässig dann zur Anwendung, wenn sich ein Gesetz auf eine Bundeskompetenz abstützt, die nicht explizit in der Verfassung vorgesehen ist, dem Bund aber allein aufgrund seiner Existenz zusteht. Bei der Anwendung dieser Bestimmung handelt es sich somit um eine Art «Ersatzlösung». So bezieht sich Art. 173 Abs. 2 BV auf die Zuständigkeiten zwischen Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht und dient der Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesbehörden (horizontale Kompetenzverteilung). Er betrifft jedoch nicht die vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Gestützt auf die von Verfassung und Gesetzgeber definierten Aufgaben kann das Führen von Adressen in einem Register sowohl in der Kompetenz von Bundesbehörden als auch in der Kompetenz von kantonalen oder kommunalen Behörden liegen. So führen Adressdatenbanken des Bundes, wie zum Beispiel das ZEMIS, ebenfalls Adressen. Im vorliegenden Falle soll der Bund jedoch Adressdaten bearbeiten bzw. zur Verfügung stellen, die aufgrund kommunalen oder kantonalen Rechts erhoben worden sind und somit in die Zuständigkeit der Gemeinden oder der Kantone fallen. Es ist daher höchst zweifelhaft, ob Art. 173 Abs. 2 BV als Grundlage für die Schaffung eines nationalen Adressdienstes tatsächlich geeignet ist. Der Argumentation im erläuternden Bericht, wonach die strenge Betrachtung von Art. 173 Abs. 2 BV nicht überzeuge, da die Verfassung Bund und Kantone in Art. 44 Abs. 1 BV dazu verpflichtet, einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zusammenzuarbeiten, kann nicht ohne weiteres gefolgt werden. Mit dieser grosszügigen Auslegung von Art. 173 Abs. 2 BV könnte die Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen regelmässig ausgehöhlt werden bzw. würde dem Bund im Gesetzgebungsverfahren gegenüber den Kantonen regelmässig eine «carte blanche» erteilt.

2.2 Art. 3 Abs. 1 ADG

2.2.1 Art. 3 Abs. 1 Bst. c ADG

Es ist nachvollziehbar, die Kompetenz für den Betrieb eines nationalen Adressdienstes beim BFS anzusiedeln, wenn dieses für die Erteilung der Zugriffsberechtigung verantwortlich sein soll. Dabei müssen die eigentlichen Datenowner, also Gemeinden und Kantone, welche die Daten an die Datenbank des nationalen Adressdienstes liefern, bei der Vergabe von Zugriffsrechten jedoch miteinbezogen werden. Speziell bei der Vergabe von Berechtigungen an Dritte ist zu vermeiden, dass der Bund Zugriffsrechte erteilt bzw. Abfragemöglichkeiten gewährt, mit denen die Datenlieferer, also die Kantone und die Gemeinden, nicht einverstanden sind.

2.2.2 Art. 3 Abs. 1 Bst. d ADG

Art. 3 Abs. 1 Bst. d erachten wir als notwendig. Es ist aber darauf zu achten, dass die in Art. 3 Abs. 1 Bst. d vorgesehene Kontrolltätigkeit in der Praxis seitens BFS konsequent wahrgenommen wird. So ist zu vermeiden, dass Nutzer, die über eine Zugriffsberechtigung verfügen, das System missbräuchlich verwenden und Daten abfragen können, die sie für ihren gesetzlichen Auftrag nicht benötigen. Zu denken ist auch hierbei insbesondere an zugriffsberechtigte Dritte.

2.2.3 Art. 3 Abs. 1 Bst. e ADG

Bezugnehmend auf die Ausführungen zu Art. 3 Abs. 1 Bst. d (Ziff. 2.2.2) ist auch die Möglichkeit der Aussetzung oder der Entziehung der Zugriffsberechtigungen ein wichtiges Instrument.

2.2.4 Art. 3 Abs. 1 Bst. f ADG

Da die Hoheit über die Daten weiterhin bei den liefernden Stellen aus Gemeinden und Kantonen bleibt, ist es unserer Ansicht nach sinnvoll, im Bereich des Datenschutzes Abgrenzungsfragen bei der Zuständigkeit zu vermeiden und das BFS als verantwortliche Stelle zu definieren. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, ist darauf zu achten, dass unvollständige oder unrichtige Daten an den Quellsystemen berichtigt werden.

2.3 Art. 4 ADG

2.3.1 AHVN-13

Ob die AHVN-13 überhaupt Voraussetzung für den Betrieb der nationalen Adressdatenbank sein muss, ist aus unserer Sicht zumindest fraglich. Letztlich geht es bei der nationalen Adressdatenbank um die Abfrage von Adressdaten. Diese werden Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde bereits in den Einwohnerregistern korrekt zugewiesen. Somit bildet die Adresse immer einen Zusammenhang mit der ihr zugehörigen Person. Dementsprechend wird das von der abfragenden Stelle benötigte «Datenpaket» bereits von der Einwohnerkontrolle an die nationale Adressdatenbank geliefert. Eine zusätzliche Identifikation über die AHVN-13 könnte allenfalls dann relevant sein, wenn zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde unterschieden werden soll. Wie bereits oben unter Ziffer 1.2 erwähnt, sollte in der nationalen Adressdatenbank jedoch gar nicht zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde unterschieden werden, da die anfragenden Stellen grundsätzlich die Adresse der Niederlassungsgemeinde benötigen (vgl. dazu insbesondere die nachstehenden Ausführungen in Ziff. 2.3.2). Entsprechend erscheint uns eine zusätzliche Identifikation über die AHVN-13 nicht notwendig.

2.3.2 Unterscheidung zwischen Niederlassung und Aufenthalt

Wie eingangs erwähnt, ist für uns nicht ersichtlich, weshalb in der nationalen Adressdatenbank zwischen Niederlassung und Aufenthalt unterschieden werden soll. An den Wohnsitz werden verschiedene Rechte und Pflichten geknüpft. Dabei ist in melderechtlicher Sicht regelmässig der Hauptwohnsitz, also die Niederlassungsgemeinde, massgebend. In den Kantonen Solothurn und Basel-Stadt wird ausserdem an den zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss ZGB angeknüpft bzw. ist dieser massgebend. Deshalb ist bei Rückfragen regelmässig die Niederlassungsgemeinde zu konsultieren. Nebenwohnsitzgemeinden sind für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes unseres Erachtens irrelevant. Erhält die anfragende Stelle mehrere Adressen zur Auswahl, kann dies gar zu Verwirrungen führen. Unter Berücksichtigung der Zuständigkeit und auch der Einfachheit halber soll deshalb den anfragenden Stellen nur die Adresse der Niederlassungsgemeinde zur Verfügung gestellt werden. Es ist ausreichend, wenn Gemeinden bzw. Kantone nur die Adresse der jeweiligen Niederlassungsgemeinde an den nationalen Adressdienst liefern.

2.3.3 Gebäude- und Wohnungsidentifikator

Für uns ist fraglich, wozu Gebäudeidentifikator und Wohnungsidentifikator des GWR benötigt werden. Unabhängig davon, ob die Personensuche tatsächlich nach der AHVN-13 oder – wie seitens des Kantons Basel-Stadt vorgeschlagen – ohne Verwendung der AHVN-13 erfolgen soll, werden die Adressdaten aus den Einwohnerregistern geliefert. Dort sind die entsprechenden Personendaten zwecks Adressierung einem Gebäude oder einer Wohnung zugewiesen und die vom nationalen Adressdienst benötigten Daten damit bereits miteinander verbunden.

Selbst wenn die geführten Attribute teilweise nur zu Identifikationszwecken genutzt und nicht als Information herausgegeben werden, sehen wir das Führen der erwähnten Attribute unter Berücksichtigung des Datenschutzes als heikel an.

2.4 Art. 5 Abs. 2 ADG

Art. 5 Abs. 2 ADG sieht vor, dass das BFS bei Lücken, Fehlern oder Unstimmigkeiten in den gelieferten Daten die betreffende Gemeinde informiert. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da es auch im Interesse der Gemeinden liegt, ihre Einwohnerdatenbanken korrekte Daten zu bearbeiten. Es ist aber zu vermeiden, dass die Gemeinden künftig Datenkorrekturen auf zu vielen unterschiedlichen Wegen erhalten. Bereits heute liefert das BFS im Rahmen des Validierungsservices anlässlich der Datenlieferung zur registerbasierten Volkszählung Korrekturmeldungen an die Gemeinden. Auch die Serafe AG, welche für die Erhebung der Gebühren für Radio und Fernsehen zuständig ist, meldet den Einwohnerkontrollen Unstimmigkeiten zurück. Es ist davon auszugehen, dass bei Rückmeldungen durch verschiedene Stellen Doppelspurigkeiten entstehen, indem dieselben Unstimmigkeiten mehrfach gemeldet werden. Insbesondere bei Rückmeldungen durch das BFS müsste somit darauf geachtet werden, dass Meldungen aus den Validierungslieferungen der registerbasierten Volkszählung und aus der nationalen Adressdatenbank gebündelt und vor allem bereits bereinigt erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie oft und vor allem wie detailliert die Rückmeldungen an die Gemeinden erfolgen sollen.

2.5 Art. 6 ADG

2.5.1 Art. 6 Abs. 1 ADG

Dass die Zugriffsberechtigung auf die nationale Adressdatenbank ein Gesuch an das BFS erfordert ist richtig. Ein solches ist in jedem Fall detailliert zu prüfen.

2.5.2 Art. 6 Abs. 2 Bst. a ADG

Wie bereits eingangs erwähnt, trägt die Verwendung der AHVN-13 zu einer Vereinfachung bei der Berechtigungsverwaltung bei. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass auch Stellen, die nicht dem AHV-Gesetz unterstehen, Zugriff auf die nationale Adressdatenbank benötigen, um ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Die Vereinfachung der Berechtigungsverwaltung darf somit nicht wesentliches Kriterium für eine Zugriffsbewilligung sein. Dies auch im Hinblick darauf, dass noch keineswegs sicher ist, ob die einschlägige Gesetzesbestimmung im AHV-Gesetz überhaupt oder zumindest wie im Entwurf vorgesehen Eingang findet. Entsprechend hält der erläuternde Bericht fest, dass der Vorentwurf entsprechend überarbeitet werden müsste, wenn die Revision des AHV-Gesetzes nicht rechtzeitig erfolgen sollte. Es unserer Meinung nach daher zu prüfen, ob nicht einer vom zu revidierenden AHV-Gesetz unabhängigen Lösung Vorzug gegeben werden sollte (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3).

2.5.3 Art. 6 Abs. 2 Bst. b ADG

Weshalb nur Adressen von natürlichen Personen abgefragt werden können, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, ist unserer Meinung nach nicht einzusehen. Behörden sind oftmals auf Auslandadressen angewiesen. Es muss vermieden werden, dass sich natürliche Personen ihren Pflichten gegenüber dem Staat entziehen, indem sie sich ins Ausland absetzen. Da sich Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger seit Einführung des neuen Auslandschweizergesetzes (ASG) bei der zuständigen Schweizervertretung (die so als Einwohnerkontrolle im Ausland fungiert) anmelden müssen, ist es sinnvoll, zumindest in den Einwohnerregistern vorhandene Auslandadressen (Wegzugsadressen) abfragen zu können. Es ist zudem zu prüfen, ob die Daten des E-VERA nicht ebenfalls in die nationale Adressdatenbank einfließen sollten.

2.5.4 Art. 6 Abs. 4 ADG

Es ist richtig, den Umfang der Zugriffsberechtigung der abfragenden Stellen von ihren gesetzlichen Aufgaben abhängig zu machen. Es ist unserer Ansicht nach aber darauf zu achten, dass mit einer Verordnung zum ADG gewährleistet wird, dass abfrageberechtigte Stellen tatsächlich nur jene Daten erhalten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind.

2.6 Art. 8 ADG

2.6.1 Art. 8 Abs. 1 ADG

Das bereits zu Art. 4 ADG im Zusammenhang mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde Ausgeführte gilt sinngemäss. Es ist nicht sinnvoll, in der nationalen Adressdatenbank zwischen Niederlassung und Aufenthalt zu unterscheiden. Bei Rückfragen soll immer die Niederlassungsgemeinde konsultiert werden. Aus unserer Sicht sind Aufenthaltsgemeinden für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes irrelevant.

2.6.2 Art. 8 Abs. 2 ADG

Nach Art. 8 Abs. 2 ADG werden in den Einwohnerregistern gesperrte Daten nicht angezeigt. Da ausser Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auch Dritte auf das System zugreifen können, ist dies in Bezug auf diese Dritten nicht zu beanstanden. Hingegen kann es nicht sein, dass Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden mit einer Sperre belegte Daten nicht einsehen können. Allgemein gilt, dass die Adresssperre durchbrochen werden darf, wenn eine gesetzliche Grundlage vorliegt oder Schweizer Behörden diese zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen. Der Einfachheit halber wäre es daher angebracht, das System so zu steuern, dass Dritte gesperrte Adressen tatsächlich nicht erhalten, Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hingegen Zugriff darauf haben. In diesem Falle wäre zu überlegen, ob den abfragenden Dritten nicht immerhin ein Hinweis auf die zuständige Wohnsitzgemeinde gegeben werden soll. Damit wäre gewährleistet, dass diese Dritten bei Vorhandensein eines Interessennachweises bei der zuständigen Einwohnerkontrolle weitere Handlungen initiieren könnten. Will man die soeben beschriebene Systemsteuerung nicht zur Verfügung stellen, wäre immerhin zu überlegen, ob nicht generell allen Abfrageberechtigten (Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten) unter Nennung der zuständigen Niederlassungsgemeinde darauf hingewiesen werden, dass die Adressdaten gesperrt sind und man sich an die zuständige Einwohnerkontrolle zu wenden habe.

2.7 Art. 12 ADG

Dass das BFS zum Betrieb der nationalen Adressdatenbank eine Grundgebühr erheben kann, ist nicht zu beanstanden. Dass insbesondere die Einheiten der Gemeindeverwaltungen von dieser Grundgebühr befreit werden sollen, ist richtig. Letztendlich sind es die kommunalen Einwohnerkontrollen, welche die Daten zur Verfügung stellen und unrichtige Daten aufgrund der Rückmeldungen des BFS korrigieren. Dadurch entsteht den Gemeinden ein zusätzlicher Aufwand.

Die Stadt Basel ist aufgrund dessen, dass sie keine eigenen kommunalen Behörden besitzt und die städtischen Aufgaben deshalb von den kantonalen Behörden wahrgenommen werden, von Art. 12 Abs. 1 ADG speziell betroffen. Würde man unter enger Auslegung von Art. 12 Abs. 1 ADG zum Schluss kommen, die Einwohnerkontrolle der Stadt Basel sei als Datenlieferantin als kantonale Stelle zu betrachten, würde dies dazu führen, dass diese für die Nutzung des nationalen Adressdienstes gebührenpflichtig wäre. In Anbetracht dessen, dass die Einwohnergemeinde der Stadt Basel nach wie vor existiert, deren Aufgaben jedoch vom Kanton Basel-Stadt wahrgenommen werden, darf der vorgesehene Gesetzestext nicht zu einer Gebührenpflicht für die Stadt Basel führen. Sollte dies aufgrund des derzeit ausformulierten Gesetzestextes der Fall sein, müsste ein entsprechender Hinweis angebracht werden, welcher der besonderen Konstellation der Stadt Basel Rechnung trägt.

3. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt der Einführung einer nationalen Adressdatenbank grundsätzlich positiv gegenüber steht. In einzelnen Punkten sehen wir jedoch noch Klärungsbedarf. Festzuhalten sind hier insbesondere datenschutzrechtliche Fragen, aber auch Fragen in Bezug auf die Zugriffsberechtigung und deren Vergabe. Da mit dem geplanten Vorgehen zur nationalen Adressdatenbank noch einige ungeklärte Fragen bestehen, insbesondere auch in Bezug auf eine möglicherweise fehlende verfassungsmässige Grundlage, sollte die Einführung eines eidgenössischen Melderechtes, verbunden mit einer eidgenössischen Einwohnerdatenbank, eingehend geprüft werden. Generell gilt es, die Kantone und die Gemeinden in die einzelnen Prozesse einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Leiter des Bevölkerungsamts Basel-Stadt, Herr Fritz Schütz (E-Mail: fritz.schuetz@jsd.bs.ch, Telefon: 061 267 71 00), zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin