



4/SN-329/ME

ÖSTERREICHISCHER RECHTSANWALTSKAMMERTAG

An das
Bundesministerium für Inneres
Postfach 100
1014 W i e n

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	59-GE/10-93
Datum:	14. OKT. 1993
Verteilt	15. Okt. 1993 <i>Ji</i>

Dr. Albin-Harant

DVR: 0487864

PW/NC

Zl. 249/93

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Meldegesetz 1991, das Wählerevidenzgesetz 1973, das Volksbegehrengesetz 1973, die Nationalratswahlordnung 1992, das Volksbefragungsgesetz 1989 und das Volkszählungsgesetz 1980 geändert werden (Hauptwohnsitzgesetz)
Zl. 95.014/13-IV/11/93/E

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem mit do Note vom 10. August 1993 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes beehrt sich der Österreichische Rechtsanwaltskammertag Stellung zu nehmen wie folgt:

I) Vorbemerkung:

Es erscheint dem Österreichischen Rechtsanwaltskammertag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit als schwerwiegender Nachteil, wenn eine so wichtige Materie wie das Melderecht in kurzen Abständen jeweils grundlegend novelliert wird, wie dies zuletzt wiederholt der Fall war. Gerade angesichts dessen, das das Meldegesetz 1991 erst vor relativ kurzer Zeit in Kraft trat und der Beweggrund für die nunmehrige Novellierung auch damals bereits allen einschlägig Befassten bekannt war, muß es als schwerwiegender Mangel des Stammgesetzes aus 1991 bezeichnet werden, wenn nicht damals bereits die nun in der Novelle vorgesehenen Bestimmungen integriert wurden. Da dem Wohnsitz-Begriff in der österreichischen Rechtsordnung wie auch im zwischenstaatlichen Recht fundamentale Bedeutung zukommt, eignet sich gerade ein solches Rechtsinstitut nicht für eine gera-

dezu opportunistische, dem vermeintlichen Bedürfnis des Augenblicks entsprechende wiederkehrende legistische Manipulation.

Da gerade für eine so wichtige Materie wie das Melderecht möglichst doch noch die Rechtsvermutung der Gesetzeskenntnis auch tatsächlich zutreffen sollte, muß aus Gründen der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit rechtlicher Konsequenzen davor gewarnt werden, innerhalb relativ kurzer Zeiträume die "Meldepflicht" immer wieder anderen Normadressaten aufzuerlegen. Es sei auch darauf hingewiesen, daß derartige wiederkehrende Änderungen letztlich auch nicht unbeträchtliche volkswirtschaftliche Auswirkungen haben, z.B. durch aus Rechtsunkenntnis erfolgende unnötige Behördenwege; zusätzlicher, ihre Arbeit erschwerender "Erklärungsbedarf" für die im Bereich des Meldewesens tätigen Beamten; e.t.c.

Es bestehen daher schon grundsätzlich erhebliche Bedenken gegen allzu häufige Novellierungen im Bereich des Melderechtes.

II) Detaillierte Kritik:

Zu § 1 Abs. 1:

Damit ist endgültig die Meldepflicht des Unterkunftgebers klargestellt. Die Regelung ist damit konträr zu jener vor Inkrafttreten des Meldegesetzes 1991. Die dadurch bewirkte Rechtsunsicherheit kann nur durch langen Bestand der neuen Regelung im Laufe der Zeit gemildert werden.

Zu § 1 Abs. 2:

Der geänderte Wohnsitzbegriff ist problematisch, denn es ist a priori (zur Unterscheidung vom "Hauptwohnsitz") schwer abschätzbar, ob sich jemand in der Absicht niedergelassen hat, bloß "bis auf weiteres" einen Anknüpfungspunkt von Lebensbeziehungen zu haben, oder aber seine Unterkunft zum "Mittelpunkt" seiner beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen macht.

Zu § 1 Abs. 4:

Wegen der besonderen Bedeutung des Wohnsitz-Begriffes, nunmehr "Hauptwohnsitz"-Begriffes, für andere Rechtsbereiche (z.B.: gerichtliche Zuständigkeit, Zuständigkeit von Behörden) erscheint es aus Rechtssicherheitsgründen bedenklich, wenn abweichend von den bisherigen objektiven Krite-

rien ("aus der aus den Umständen erweislichen Absicht") nunmehr die bloße Parteienerklärung - noch dazu des gar nicht "Meldepflichtigen" - darüber entscheidet, welcher "Wohnsitz" nun als "Hauptwohnsitz" mit den entsprechenden (verfahrens-)rechtlichen Anknüpfungen anzusehen ist.

Zu § 1 Abs. 5:

Ein melderechtliches Bedürfnis für den Unterschied zwischen "Meldedaten" und "Identitätsdaten" ist sachlich kaum begründbar.

Zu § 7 Abs. 1:

Diese Regelung ist eine klassische "Insich-Definition". Der für das Melderecht wichtige Begriff der "Unterkunft" bleibt damit aber weiterhin undefiniert.

Zu § 11 Abs. 1:

Daß eine Namensänderung im Falle einer Eheschließung zu einer Ab- und gleichzeitigen Neuanmeldung zwingt, erscheint nicht bloß als unnütze Bürokratie, sondern auch als Nachteil für die Rechtssicherheit. So könnten sich insbesondere für den Bereich des Mietrechtes Probleme für den Nachweis des durchgehenden Benützens eines Mietobjektes für denjenigen ergeben, der sich infolge einer Namensänderung neu anmelden mußte. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß ja nicht derjenige, dessen Namen sich geändert hat, meldepflichtig ist, sondern die Meldepflicht den "Unterkunftgeber" trifft (§ 1 Abs. 1). Hier könnten sich in der Praxis vorhersehbare, aber unerwünschte Konflikte ergeben. Auch für Namensänderungen sollte daher die Regelung des § 11 Abs. 3 gelten.

Zu § 11 Abs. 3:

Da weder anzunehmen ist, daß sich das Geburtsdatum oder der Geburtsort einer Person ändern, kann die Regelung offensichtlich in erster Linie nur für eine Änderung des Religionsbekenntnisses bestimmt sein. Nach Auffassung des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages sollte aber das Religionsbekenntnis überhaupt nicht auf dem Meldezettel angeführt werden müssen (siehe Ausführungen unten).

Zu § 15 Abs. 1:

Die vorgesehene amtswegige An- und Abmeldung wird grundsätzlich aus Gründen der Rechtssicherheit begrüßt. Hingewiesen wird jedoch darauf, daß nach Bekanntwerden dieser Bestimmung die Meldebehörden voraussichtlich einer Vielzahl von Hinweisen werden nachgehen müssen, weil dieses Instrument sich gegebenenfalls auch als vorzügliches Mittel schikanösen Vorgehens, z.B. gegenüber unliebsamen allfälligen Eintrittsberechtigten eines Mieters, eignet.

Zu § 15 Abs. 5:

Die hier festgelegte Anzeigepflicht der Bundespolizeidirektion gegenüber dem Bürgermeister der angeblichen Hauptwohnsitz-Gemeinde wirft die Frage auf, ob den Bürgermeister danach die Verpflichtung trifft, einen Antrag auf Einleitung eines Reklamationsverfahrens zu stellen, oder ob es ihm freisteht, trotz erfolgter Mitteilung gemäß § 15 Abs. 5 auf die Einleitung eines solchen Verfahrens zu verzichten.

Zu § 16 Abs. 1:

Grundsätzlich wird diese Bestimmung begrüßt. Als Auswahlkriterium reicht aber der Name der an- und abgemeldeten Menschen nicht aus, sondern es müßte mindestens auch das Geburtsdatum, eventuell auch der Geburtsort, für eine Verknüpfungsanfrage offen stehen, wobei eine solche Verknüpfungsanfrage nicht nur für Zwecke der Sicherheitspolizei und der Strafrechtspflege, sondern auch der "durch gerichtliche Entscheidungen" titulierten Rechtsverfolgung zugänglich sein sollte.

Der letzte Satz des Abs. 1, der eine Verordnungsermächtigung an den Bundesminister für Inneres beinhaltet, scheint inhaltlich unzureichend determiniert und wirft damit verfassungsrechtliche Bedenken auf.

Zu § 17 Abs. 1:

Unklar ist nach dieser Bestimmung, der Landeshauptmann welches Bundeslandes hier zur Entscheidung zuständig ist. Ist es der Landeshauptmann jenes Bundeslandes, in dem sich die Gemeinde des antragstellenden Bürgermeisters befindet oder ist es der Landeshauptmann jenes Bundeslandes, in dem sich der angebliche Hauptwohnsitz des Betreffenden befindet?

Zu § 17 Abs. 3:

Das Österreichische Statistische Zentralamt scheint für die Beurteilung dessen, ob der Betroffene in einer bestimmten Gemeinde den Mittelpunkt seiner beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen hat, nicht hinreichend qualifiziert. Insbesondere liegen dem Statistischen Zentralamt wohl kaum Informationen zu den aktuellen alltäglichen Lebensverhältnissen des Betroffenen vor, aus denen sich diejenigen Umstände ergeben, aus denen sich ein zuverlässiger Rückschluß auf seine Absicht, eine bestimmte Unterkunft zum dauernden Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen zu machen, ermöglicht.

Zu § 17 Abs. 4:

Da dem Landeshauptmann die Befugnis zukommt, den Hauptwohnsitz des Betroffenen "aufzuheben" und ihm aufzuerlegen, bei der für seinen nunmehrigen Hauptwohnsitz zuständigen Meldebehörde die erforderliche Meldung vorzunehmen, bedeutet dies, daß letztlich der Landeshauptmann über den Hauptwohnsitz eines Meldebürgers bestimmen kann. Eine derartige "landesherrliche Befugnis" stellt geradezu einen Rückfall in die Zeit vor Aufhebung der "Grundherrschaft" dar, und widerspricht grundlegend dem Prinzip eines demokratisch konstituierten, der freien Selbstbestimmung seiner Bürger verpflichteten Rechtsstaates.

Zu § 17 Abs. 5:

Da nicht auszuschließen ist, daß als Ergebnis des Verfahrens feststeht, daß der Betroffene in keiner der beiden Gemeinden einen Hauptwohnsitz hat, und ihm gemäß § 17 Abs. 4 auferlegt wird, sich an einer in einer dritten Gemeinde befindlichen Unterkunft als Hauptwohnsitz zu melden, müßten alle betroffenen Gemeinden im Verfahren Gehör finden und es wäre dann auch der Bescheid allen betroffenen Gemeinden mitzuteilen.

Zu § 20 Abs. 3:

Fraglich ist, ob "die Verhältnismäßigkeit zum Anlaß und zum angestrebten Erfolg" von der jeweiligen Meldebehörde zu beurteilen ist und, ob diese Verhältnismäßigkeit bereits im Antrag entsprechend dargelegt werden muß.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wirft diese Bestimmung die Frage auf, ob der sonst vorgesehenen wechselseitigen Behördenhilfe hier einfachgesetzliche Schranken auferlegt werden

sollen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wäre eine Präzisierung dessen, was als "zum Anlaß und zum angestrebten Erfolg verhältnismäßig" angesehen wird, wünschenswert.

Zu § 20 Abs. 7:

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag spricht sich dagegen aus, daß in Meldeformularen auch das jeweilige Religionsbekenntnis anzuführen ist. Es besteht diesbezüglich kein melderechtliches Bedürfnis. Andere als solche legislativen Ziele sollten aber im Meldegesetz nicht enthalten sein.

Darüberhinaus verweist der Österreichische Rechtsanwaltskammertag darauf, daß ein Element der Religionsfreiheit auch darin besteht, daß der Betroffene sein Bekenntnis dritten Personen gegenüber nicht kundtun muß. Ebenso wenig wie ein Bedarf danach besteht, in Meldezetteln z.B. die Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder zu einer politischen Partei kundzutun, besteht ein Bedürfnis, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft offenzulegen.

Weiters wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß jedenfalls in den westeuropäischen Demokratien regelmäßig keine Angabe des individuellen Religionsbekenntnisses auf Personenstandsunterlagen und ähnlichen "im Alltagsgebrauch verwendeten" öffentlichen Urkunden aufscheint. Seitens des Parlaments der EG besteht die Absicht, einen derartigen Verzicht auf die Angabe des Religionsbekenntnisses in derartigen öffentlichen Urkunden einheitlich für alle Mitgliedstaaten vorzusehen. Mit Ausnahme von Griechenland erfüllen auch andere Staaten - selbst solche, in denen eine bestimmte Religion "Staatsreligion" ist (z.B.: Großbritannien) - alle dieses Erfordernis.

Zu § 22 Abs. 1:

Der unterschiedliche Begriffsinhalt von "Meldedaten" und "Identitätsdaten" scheint entbehrlich, da mit Ausnahme des religiösen Bekenntnisses - jedenfalls bei Inländern - zwischen "Meldedaten" und "Identitätsdaten" kein Unterschied besteht.

Zu § 23 Abs. 2:

Eine Legisvakanz für die §§ 16 und 18 Abs. 6 von rund 5 Jahren vorzusehen, erscheint nicht erforderlich. Nach den Erfahrungen, die wie z.B. bei der Umstellung des Grundbuchs auf automatische Datenverarbeitung, gewonnen wurden,

müßte auch die Erstellung eines zentralen Melderegisters innerhalb kürzerer Zeit möglich sein.

Zum Formular "Meldezettel" (Anlage A):

Das Feld "Religionsbekenntnis" sollte ersatzlos entfallen.

Im Feld "Unterschrift des Meldepflichtigen" sollte der Beisatz "Bestätigung der Richtigkeit der Meldedaten" entfallen.

Dem meldepflichtigen Unterkunftgeber (§ 1 Abs. 1) kann nicht zugemutet werden, sich durch Einholung von Auskünften, Einsichtnahme in Personenstandsurkunden etc. derart zu überzeugen, daß er anschließend die Richtigkeit der vom Anzumeldenden im Formular gemachten Angaben bestätigen kann. Wegen der sonst für den meldepflichtigen Unterkunftgeber drohenden Haftungsfolgen müßte er aber, um die Richtigkeit bestätigen zu können, geradezu akribisch und mit detektivischem Spürsinn, allenfalls durch Nachfrage bei den zuständigen Landesbehörden, überprüfen, ob die von seinem Unterkunftnehmer gemachten Angaben auch tatsächlich stimmen. Dies würde eine deutliche Überstrapazierung des meldepflichtigen Unterkunftgebers bedeuten.

Zu der "Information für den Meldepflichtigen" auf der Rückseite des Meldezettels:

Da meldepflichtig gemäß § 1 Abs. 1 der Unterkunftgeber ist, ist die Information für den Meldepflichtigen unrichtig adressiert. So insbesondere Zif 4, wo die erteilten Erläuterungen sich offensichtlich an denjenigen wenden, der Unterkunft nimmt, nicht aber an denjenigen, der Unterkunft gibt.

Die "Information" geht offensichtlich noch von der Rechtslage vor Inkrafttreten des Meldegesetzes 1991 aus, als Meldepflichtiger derjenige war, der Unterkunft nahm.

Zu Artikel VII:

In zahlreichen Bundesgesetzen wird nicht der Begriff "ordentlicher Wohnsitz", sondern nur der Begriff "Wohnsitz" verwendet. Unklar ist nach dieser Bestimmung, ob auch in diesen Fällen "Wohnsitz" durch "Hauptwohnsitz" zu ersetzen ist, oder ob hier weiterhin der neue Wohnsitzbegriff maßgeblich sein soll.

ZUSAMMENFASSUNG:

Gegen die vorgesehene Novelle bestehen aus vielerlei Gründen erhebliche Bedenken. Teilweise, wie etwa am Inhalt der "Information für den Meldepflichtigen" auf der Rückseite des Meldezettels ist ersichtlich, daß nach wie vor die Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Meldegesetzes 1991 berücksichtigt wird, wo den Unterkunftnehmer die Meldepflicht traf. Die eingangs vom Österreichischen Rechtsanwaltskammertag erhobenen Bedenken bezüglich der Rechtssicherheit werden damit nur noch deutlicher unterstrichen.

Schwerwiegende Bedenken bestehen dagegen, daß abweichend vom internationalen Gleichklang nunmehr in Meldezetteln auch das Religionsbekenntnis angeführt werden soll.

Schwerwiegende Bedenken bestehen auch gegen die fachliche Qualifikation, aber auch die erforderliche Sach- und Personalausstattung des Statistischen Zentralamtes, um die diesem Amt als "Amtssachverständigen" zugeordneten Aufgaben im Rahmen des Reklamationsverfahrens erfüllen werden können.

Mit den vorgesehenen Änderungen werden in vielen Bereichen zusätzliche Rechtsunsicherheiten entstehen.

Die Verfahren betreffend amtswegige An- und Abmeldung von Personen und ebenso das Reklamationsverfahren werden entgegen den Angaben im Vorblatt zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Auch im Bereich des Österreichischen Statistischen Zentralamtes wird voraussichtlich mit einer Vermehrung der personellen Ressourcen um etwa 5 Bedienstete kaum das Auslangen gefunden werden können.

Der vorliegende Entwurf gibt dem Österreichischen Rechtsanwaltskammertag Anlaß zur Anregung, daß Novellen wie diese zweckmäßigerweise in Zukunft einer vorausgehenden prognostischen Aufwandskontrolle durch den Rechnungshof unterzogen werden sollten, um solcherart eine Vorwegprüfung von Wirtschaftlich- und Zweckmäßigkeit von Normen sicherzustellen.

Aus allen dargelegten Gründen spricht sich der Österreichische Rechtsanwaltskammertag gegen die beabsichtigte Novelle in der vorliegenden Form aus.

Wien, am 30. September 1993

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG



Dr. Schuppich

Für die Richtigkeit der Ausfertigung
der Generalsekretär