

AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG



Wien, 29. September 1993

MD-VfR - 1002/93

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Meldegesetz 1991, das Wählerevidenzgesetz 1973, das Volksbegehrengesetz 1973, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Volksbefragungsgesetz 1989 und das Volkszählungsgesetz 1980 geändert werden (Hauptwohnsitzgesetz); Begutachtungsverfahren; Stellungnahme

Betrifft **GESETZENTWURF**
Nr. 5P -GE/19-93
Datum: **1. OKT. 1993**
Verteilt 1.10.93 Horak

An das
Präsidium des Nationalrates

Dr. Olsch - Harant

Das Amt der Wiener Landesregierung beehrt sich, in der Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf zu übermitteln.

Für den Landesamtsdirektor:

Beilage
(25-fach)
OMR Mag. Hutterer

Dr. Hrasko
Dr. Hrasko
Obersenatsrat

AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG

Dienststelle MD-Verfassungs- und
Rechtsmittelbüro
Adresse 1082 Wien, Rathaus
Telefonnummer 40 00-82318

MD-VfR - 1002/93

Wien, 29. September 1993

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Meldegesetz 1991, das Wählerevidenzgesetz 1973, das Volksbegehrengesetz 1973, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Volksbefragungsgesetz 1989 und das Volkszählungsgesetz 1980 geändert werden (Hauptwohnsitzgesetz); Begutachtungsverfahren; Stellungnahme

zu Zl. 95.014/13-IV/11/93/E

An das
Bundesministerium für Inneres

Auf das do. Schreiben vom 10. August 1993 beehrt sich das Amt der Wiener Landesregierung folgende Stellungnahme abzugeben:

I. Zur beabsichtigten Änderung des Meldegesetzes 1991:

1. ad § 1 Abs. 4:

In der an das Bundeskanzleramt gerichteten Stellungnahme vom 17. September 1993, Zl. MD-VfR - 1001/93, zum Entwurf einer im Zusammenhang mit dem nunmehrigen Gesetzentwurf stehenden Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz hat das Amt der Wiener Landesregierung darauf hingewiesen, daß die durch eine Ergänzung des Art. 26 Abs. 2 B-VG vorgesehene Möglichkeit für den einfachen Gesetzgeber, im Rahmen des Meldegesetzes die Voraussetzungen für das Vorliegen eines "Hauptwohnsitzes" festzulegen, gänzlich unbefriedigend ist. Aus ha. Sicht sei vielmehr davon auszugehen,

- 2 -

daß im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Bedeutung des neu einzuführenden Begriffes "Hauptwohnsitz" dessen Definition unmittelbar in der Bundesverfassung zu erfolgen hätte.

Da dies nicht geschehen ist, wurde der Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz im Hinblick auf die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 26 Abs. 2 B-VG von seiten des Amtes der Wiener Landesregierung abgelehnt.

Wenn daher auch inhaltlich keine Bedenken gegen die Bestimmung des § 1 Abs. 4 bestehen, hätte die darin enthaltene Definition in das B-VG selbst Eingang finden müssen und wird daher deren Aufnahme in das Meldegesetz 1991 abgelehnt. Aus diesem Grunde hätten auch sämtliche Verweise in den Art. I bis VI des Hauptwohnsitzgesetzes auf die Bestimmungen des § 1 Abs. 4 Meldegesetz 1991 zu entfallen.

2. ad § 16 Abs. 1:

Diese Bestimmung sieht vor, daß sogenannte Verknüpfungsanfragen nur für Zwecke der Sicherheitspolizei und der Strafrechtspflege möglich sein sollen.

Es wäre aber wünschenswert, für alle Behörden jedenfalls auch die Auswählbarkeit nach der Adresse vorzusehen. Dies erscheint umsomehr angebracht, als § 20 Abs. 1 Meldegesetz 1991 schon jetzt die Adresse als Auswahlkriterium für das Melderegister bei der Meldebehörde erlaubt.

3. ad § 17:

Das Amt der Wiener Landesregierung lehnt ein beim Landeshauptmann abzuführendes Reklamationsverfahren entschieden ab.

Aus den Erläuternden Bemerkungen, Allgemeiner Teil, geht hervor, daß die Verankerung des (einzigen) Hauptwohnsitzes in der Rechtsordnung die Schaffung einer Clearing-Stelle erfordere.

- 3 -

Diese sei vor allem deshalb notwendig, weil den Meldebehörden aus vielfältigen Gründen eine Kontrollfunktion dafür, ob ein Bürger die Wohnsitzqualität einer Unterkunft korrekt angegeben hat, nicht übertragen werden könne. Der Grund hierfür liege schon im Begrifflichen, da mit der Unterkunftnahme und der binnen drei Tagen vorzunehmenden Anmeldung erst die Absicht, sich an einem Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen niederzulassen, einhergehe, wogegen die Lebensbeziehungen selbst vielfach noch nicht bestehen werden. Ob somit tatsächlich ein solcher Mittelpunkt entstanden ist, werde erst nach einiger Zeit - jedenfalls nach erfolgter Anmeldung - feststellbar sein. Zu diesem Zeitpunkt bestehe für die Meldebehörde aber kein Anlaß mehr, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen.

Aus diesem Grunde werde der Landeshauptmann jenes Bundeslandes als Clearing-Stelle vorgeschlagen, in dem sich die Gemeinde befindet, deren "Mittelpunktqualität" in Zweifel gezogen wird.

Dem Besonderen Teil der Erläuterungen ist weiters zu entnehmen, daß das Reklamationsverfahren deshalb nicht einer Sicherheitsbehörde übertragen werden soll, da es sich dabei um keine Angelegenheit handle, die typischerweise in den Aufgabenbereich der Sicherheitsverwaltung fällt. Dementsprechend soll - gemäß dem überregionalen Charakter der Angelegenheit - von jenem Landeshauptmann das Reklamationsverfahren geführt werden, in dessen örtlichen Wirkungsbereich sich die "Hauptwohnsitzgemeinde" befindet. Dies hätte - so die Erläuterungen - den Vorteil, daß eine für eine Gemeinde negative Entscheidung auf größere Akzeptanz bei dieser stoßen werde.

Diesen Argumenten kann nicht gefolgt werden. Aus den Erläuterungen geht hervor, daß sich die Art. I bis VI des Hauptwohnsitzgesetzes auf die durchwegs im Gesetzgebungsbereich des Bundes liegenden Kompetenztatbestände "Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung" (Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG) sowie "Meldewesen" (Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG) stützen sollen. Die Bestimmung des

§ 17 des Meldegesetzes 1991 gehört - geht man von der Richtigkeit der Ausführungen in den Erläuterungen aus - zum Meldewesen.

Aus § 2 Abs. 2 des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG), BGBl. Nr. 566/1991, ergibt sich, daß die Sicherheitsverwaltung aus der Sicherheitspolizei, dem Paß- und dem Meldewesen, der Fremdenpolizei, der Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm, dem Waffen-, Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen sowie aus dem Pressewesen und den Vereins- und Versammlungsangelegenheiten besteht. Handelt es sich aber im Sinne der Erläuterungen beim Reklamationsverfahren um eine dem Meldewesen zugehörige Aufgabe, dann kann den Erläuterungen insofern nicht gefolgt werden, als es dort heißt, daß es sich bei diesem Verfahren um keine Angelegenheit handle, die typischerweise in den Aufgabenbereich der Sicherheitsverwaltung fällt, muß doch jede Aufgabe, welche dem Meldewesen zuzuordnen ist, als typischerweise der Sicherheitsverwaltung zugehörig angesehen werden.

Das Amt der Wiener Landesregierung übersieht aber nicht, daß es aus sicherheitspolizeilichen Überlegungen heraus grundsätzlich unerheblich ist, ob eine bestimmte Person an einem Ort ihren Hauptwohnsitz oder bloß ihren Wohnsitz hat. Wichtig erscheint unter diesem Aspekt lediglich der Umstand, daß die Sicherheitsbehörde über sämtliche Wohnsitze einer Person in Kenntnis gesetzt ist. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es legitim, die Sicherheitsbehörden nicht mit einem solchen Reklamationsverfahren zu belasten. Dieses aber dem Landeshauptmann und damit den Ländern aufzubürden, entbehrt jeglicher sachlicher Rechtfertigung. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß auf Grund des § 17 des Meldegesetzes 1991 die Bestimmungen der §§ 3 Abs. 1 zweiter Satz, 6a Abs. 2 bis 4 und 10 Abs. 4 des Volkszählungsgesetzes 1980, BGBl. Nr. 189 i.d.g.F., entfallen sollen. Es liegt daher der Schluß nahe, daß die Bestimmung des § 17 Meldegesetz 1991 - ungeachtet ihres sicherheitsverwaltungsrechtlichen Charakters - dem Kompetenztatbestand "Volkszählungswesen sowie - unter Wahrung der Rechte der Länder, im eigenen Land jegliche

- 5 -

Statistik zu betreiben - sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient" (Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG) sehr nahe kommt. Dies deuten auch die Erläuterungen an, wenn u.a. davon gesprochen wird, daß das Österreichische Statistische Zentralamt "jene Tätigkeit, die bisher im Anschluß an Volkszählungen zu leisten war (§ 6a des Volkszählungsgesetzes) - nunmehr verteilt über den gesamten Zeitraum - in gewisser Weise fortsetzen" soll und durch "die laufende Fortschreibung des Hauptwohnsitzes nach den melderechtlichen Vorschriften ... keine gesonderte Bestimmung des Hauptwohnsitzes am Zähltag an Hand spezieller Drucksorten und durch eigene Verfahrensschritte" mehr erforderlich ist.

Es bietet sich daher das Österreichische Statistische Zentralamt geradezu an, mit der Durchführung des Reklamationsverfahrens betraut zu werden, ist ihm doch schon bisher im Rahmen des Volkszählungswesens eine derartige Rolle zugekommen und ist es zur Durchführung von Verwaltungsverfahren auch vom Bundesgesetzgeber vorgesehen worden (vgl. Art. II Abs. 2 Abschnitt A Z 4 EGVG). Wenn das Österreichische Statistische Zentralamt sowieso in jedem Reklamationsverfahren als Amtssachverständiger herangezogen werden muß, kann es sicherlich keine bedeutende Mehrbelastung mehr sein, dem Statistischen Zentralamt auch die Entscheidungsgewalt im Reklamationsverfahren zu geben. Schließlich bestehen aus rechtlicher Sicht keine Bedenken, Amtssachverständige auch gleichzeitig zur Entscheidung in der Sache zu berufen.

Der Landeshauptmann ist jedenfalls für eine Entscheidung im Reklamationsverfahren das wohl ungeeigneste Organ. Dies aus mehreren Gründen:

Wie bereits oben dargelegt, soll die laufende Fortschreibung des Hauptwohnsitzes nach den melderechtlichen Vorschriften die Bestimmung des Hauptwohnsitzes am Zähltag durch eigene Verfahrensschritte im Rahmen des Volkszählungsverfahrens überflüssig machen. Das Reklamationsverfahren hat somit auch Volkszählungscharakter, sodaß davon auszugehen ist, daß die Ergebnisse des

Reklamationsverfahrens Einfluß auf die Verteilung der Nationalratsmandate auf die Wahlkreise (Art. 26 Abs. 2 B-VG) und der Bundesratsmandate auf die Bundesländer (Art. 34 Abs. 3 B-VG) haben können, jedenfalls aber für den Finanzausgleich eine wesentliche Rolle spielen.

Es wird daher bei länderübergreifenden Reklamationsverfahren jener Landeshauptmann, in dessen Land sich die Gemeinde befindet, in welcher eine Person mit Hauptwohnsitz angemeldet ist, im Regelfall kaum ein gesteigertes Interesse daran haben, festzustellen, daß diese Person in dieser Gemeinde keinen Hauptwohnsitz mehr hat. In einem solchen Fall ist daher jedes mit der Durchführung des Reklamationsverfahrens betraute Landesorgan von vornherein dem Vorwurf der "Parteilichkeit" und damit der Befangenheit ausgesetzt. Dieser Fall kann auch nicht mit jenem verglichen werden, der dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 27. September 1992, Zl. 88/06/098, zugrunde gelegen ist, in welchem dieser Gerichtshof ausgesprochen hat, daß der Umstand, daß ein Bauvorhaben für die Gemeinde von großer Bedeutung sei, keine Befangenheit der Gemeindeorgane zu begründen vermag, da diesen grundsätzlich zuzubilligen sei, daß sie ungeachtet der jeweiligen Interessenslage der Gemeinde ihre Entscheidung in behördlichen Angelegenheiten dem Gesetz entsprechend treffen.

Nun trifft letzteres sicherlich auch auf die Entscheidungen eines Landeshauptmannes zu, doch wird bei noch so großem Bemühen aufgrund der beim im Reklamationsverfahren entschiedenen Landeshauptmann verdichtet vorliegenden Interessenslage seines Landes (Mandatsverteilung, Finanzausgleich) jedenfalls ein sonstiger wichtiger Grund im Sinne des § 7 Abs. 1 Z 4 AVG vorliegen, der geeignet ist, die volle Unbefangenheit in Zweifel zu setzen.

Für Wien ergibt sich überdies die Besonderheit, daß der Bürgermeister in jedem Reklamationsverfahren, das er über Antrag in seiner Funktion als Landeshauptmann (Art. 108 B-VG) zu führen hat, als Bürgermeister Parteistellung besitzt. Diese Konstellation

- 7 -

tion läßt im Falle einer für die "gegenbeteiligte Gemeinde" negativen Entscheidung des Landeshauptmannes von Wien wohl kaum eine Akzeptanz durch die Bürgermeister dieser Gemeinde erwarten.

Als weitere Besonderheit ist für Wien anzumerken, daß jedes Wien betreffende Reklamationsverfahren zwangsläufig länderübergreifend ist. Bedenkt man, daß bei der letzten Volkszählung 38.236 Personen von Wien "reklamiert" worden sind und in 21.586 Fällen festgestellt wurde, daß der ordentliche Wohnsitz dieser Personen in Wien gelegen ist, so bedeutet dies, daß jährlich mit einer bedeutenden Anzahl von Reklamationsverfahren zu rechnen wäre, in denen über die Interessen Wiens ein "fremder" und nach ha. Ansicht aus den oben genannten Gründen befangener Landeshauptmann entscheiden müßte. Die Akzeptanz von negativen Entscheidungen wird in diesen Fällen gering sein.

Das Amt der Wiener Landesregierung kann daher nur wiederholen, daß - wenn das Österreichische Statistische Zentralamt sowieso als Amtssachverständiger tätig werden muß - aus verfahrensökonomischen und den oben genannten anderen Gründen dieses Amt auch über die Frage des Hauptwohnsitzes entscheiden soll. Die Parteilstellung in einem Verfahren vor dem Österreichischen Statistischen Zentralamt könnte genauso geregelt werden, wie dies in § 17 Abs. 2 letzter Satz vorgesehen ist, allerdings müßte im Gesetz klargestellt werden, daß den Bürgermeistern der betroffenen Gemeinden jedenfalls die Beschwerdelegitimation beim Verwaltungsgerichtshof zukommt, zumal nicht erkannt werden kann, in welchen Rechten der Bürgermeister durch einen im Reklamationsverfahren ergehenden Bescheid verletzt sein könnte.

§ 17 Abs. 2 Z 2 sieht vor, daß der Bürgermeister "einer Gemeinde" ein Reklamationsverfahren beantragen kann, "in der ein Mensch zwar nicht mit Hauptwohnsitz angemeldet ist, aber einen Mittelpunkt seiner beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen hat". Diese Bestimmung würde bedeuten, daß bereits der Bürgermeister der antragstellenden Gemeinde die Voraussetzungen für einen Hauptwohnsitz zu prüfen und nachzuweisen hätte, andernfalls er ja nicht antragslegitimiert wäre. Ob diese Prüfung durch den Bürgermeister in allen

Gemeinden Österreichs möglich ist, muß vor allem bei größeren Gemeinden auf Grund der Anonymität der Bewohner in größeren Ballungsräumen in Frage gestellt werden. Es erscheint daher jedenfalls angebracht, die Antragslegitimation nur an die begründete Annahme, ein bestimmter Mensch habe einen Mittelpunkt seiner beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen in der antragstellenden Gemeinde, zu binden.

4. ad § 23 Abs. 2:

Nach ha. Auffassung sollte die Bestimmung des § 23 Abs. 2 Meldegesetz 1991 in der bisherigen Fassung unverändert bleiben und ihr lediglich ein Satz des Inhaltes angefügt werden, daß die §§ 16 und 18 Abs. 6 in der Fassung des Hauptwohnsitzgesetzes, BGBl. Nr. ..., am 1. Jänner 1998 in Kraft treten.

5. ad Anlage A:

Als Information für den Meldepflichtigen sollte analog zu der Fristangabe im Punkt 1 auf der Rückseite des Meldezettels ein Punkt 7 aufgenommen werden, in welchem auf die Fristen des § 11 hingewiesen werden soll.

II. Zur beabsichtigten Änderung des Volkszählungsgesetzes:

Das Reklamationsverfahren des § 17 Meldegesetz 1991 macht nach ha. Ansicht jenes nach § 6a des Volkszählungsgesetzes 1980 nicht überflüssig, da Streitfälle auch erst im Zuge der Durchführung der Volkszählung auftreten können, welche eine Korrektur der "Hauptwohnsitzgemeinde" erfordern. Wenn auch aufgrund des melderechtlichen Reklamationsverfahrens davon auszugehen ist, daß diese Streitfälle in geringerer Zahl auftreten werden, als dies bei der letzten Volkszählung der Fall gewesen ist, ist für diese "Restfälle" weiterhin ein Reklamationsverfahren durchzuführen. Der ersatzlose Entfall der §§ 3 Abs. 1 zweiter Satz, 6a Abs. 2 bis 4 sowie 10 Abs. 4 Volkszählungsgesetz 1980 ist daher abzulehnen.

- 9 -

III. Zu Art. VII des Hauptwohnsitzgesetzes:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Begriff des ordentlichen Wohnsitzes, welcher nunmehr durch den Begriff des Hauptwohnsitzes in der jeweils grammatikalisch richtigen Form ersetzt werden soll, auch Bestandteil von Verfassungsbestimmungen ist (z.B. § 41 Abs. 2 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985), sodaß die einfachgesetzliche Regelung des Art. VII Hauptwohnsitzgesetz diesbezüglich keine Änderung bewirken würde.

Im übrigen erscheint es nicht vorteilhaft, neben den Begriffen Hauptwohnsitz und Wohnsitz im Sinne der ins Auge gefaßten Legaldefinitionen noch den Begriff "ordentlicher Wohnsitz" - wie in Art. VII § 1 Abs. 2 des Hauptwohnsitzgesetzes vorgesehen - beizubehalten.

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Landesamtsdirektor:



Dr. Hrasko
Obersenatsrat

OMR Mag. Hutterer