

Bericht

des Gesundheitsausschusses

über den Beschluss des Nationalrates vom 23. September 2020 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert werden

Die Abgeordneten August Wöginger, Sigrid Maurer, BA, Kolleginnen und Kollegen haben den dem gegenständlichen Beschluss des Nationalrates zugrundeliegenden Initiativantrag am 14. September 2020 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Zu Art. 1 (Epidemiegesetz 1950):

Zu Z 1 (Abkürzung):

Um einfacher auf das Epidemiegesetz 1950 verweisen zu können, wird diesem eine Abkürzung nachgestellt.

Zu Z 2 (§ 4 Abs. 1):

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Z 3 (§ 5 Abs. 4 neu):

Durch den Beschluss Nr. 1082/2013/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG, ABl. L 293 vom 5.11.2013 S 1, wurde ein Early Warning und Response System (EWRS) als EU-weites behördeninternes EDV-Kommunikationssystem eingerichtet, das dazu dient, dass die nationalen Behörden und die Europäische Kommission Daten im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren gesichert – auch personenbezogen – austauschen müssen. Zuständige nationale Behörde in Österreich ist – im Gegensatz zur sonstigen Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden zur Maßnahmensetzung – der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Durch schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, die sich auf ganz Europa auswirken, sind besondere koordinierte Maßnahmen zur Kontrolle von Kontaktpersonen nötig, um Erkrankte und Risikopersonen zu identifizieren. Dazu kann es auch erforderlich sein, dass die Mitgliedstaaten zur Ermittlung von Kontaktpersonen auch sensible gesundheitsbezogenen Daten und Informationen über nachgewiesene Krankheits- und Verdachtsfälle beim Menschen austauschen müssen.

Hier soll normiert werden, dass alle natürlichen und juristischen Personen, die im Rahmen des internationalen Contact-Tracing (Maßnahmen zur Feststellung von Personen, die der Quelle einer schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefährdung ausgesetzt waren und Gefahr laufen, eine Krankheit zu entwickeln oder bereits entwickelt zu haben und diese allenfalls auch weiter zu verbreiten – vgl. im Detail Art. 9 des genannten Beschlusses) sachdienliche Informationen besitzen, diese auch der zuständigen Behörde (BMSGPK) zur Verfügung stellen müssen. Angemerkt sei, dass diese Bestimmung keine Datenerhebungspflicht für die Verpflichteten normiert, sondern nur darauf abstellt, dass Daten, die den Betroffenen ohnehin zur Verfügung stehen, auf Verlangen dem BMSGPK zur Verfügung zu stellen sind. Zu den Personenbeförderungsunternehmen zählen Fluglinien, Kreuzfahrtunternehmen, Eisenbahnunternehmen usw.

Zu Z 4 (§ 5a Abs. 5):

Sreeningprogramme im Schulbereich werden durch den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung gemeinsam mit dem für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesminister durchgeführt.

Zu Z 5 (§ 7 Abs. 1a):

Mit der COVID-19-Pandemie und den einhergehenden Absonderungen bei Erkrankungs- und Verdachtsfällen wurde eine enorme, weit im fünfstelligen Bereich befindliche Anzahl von Verständigungen an die Bezirksgerichte abgesetzt, weil nach derzeitiger Rechtslage die Bezirksverwaltungsbehörde dem Gericht jede Anhaltung – egal ob befristet oder unbefristet – anzuzeigen hat. Damit wurde auch eine große Menge an von vornherein auf 14 Tage befristete „Heimquarantäne“-Bescheiden, die von der Bezirksverwaltungsbehörde bei Verdachtsfällen ausgegeben werden, an die Gerichte übermittelt, was durch die bloße Erfassung bei Gericht einen enormen Arbeitsaufwand bedeutet. Die Erfassung von Anhaltungen, die von vornherein auf kurze Zeit befristet sind, führte aber in der Regel zu keiner weiteren Tätigkeit des Gerichts, weil die amtswegige Überprüfung von Anhaltungen in der Praxis erst bei länger andauernden Anhaltungen einsetzt (das Gesetz gibt dazu eine dreimonatige Frist vor). Durch die vorgeschlagene Änderung sollen die Gerichte sowie nicht zuletzt die Gesundheitsbehörden entlastet werden, indem die Bezirksverwaltungsbehörde das Bezirksgericht nur mehr von jenen Anhaltungen, die länger als (voraussichtlich) zehn Tage dauern, zu verständigen hat. Da sich die amtswegige Überprüfung ohnehin an der bisherigen Dreimonatsfrist orientiert, führt diese Änderung auch nicht zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes. Auch der abgesonderten Person bleibt es weiterhin unbenommen, auch bei befristeten Bescheiden das Gericht anzurufen, das dann binnen sieben Tagen zu entscheiden hat.

Zu Z 6 (§ 15 Abs. 1 Z 1):

Es wird nunmehr festgelegt, dass Veranstaltungen iSd § 15 des Epidemiegesetzes 1950 auch einer Bewilligungspflicht unterworfen werden können. In diesem Zusammenhang wird auf § 68 Abs. 3 AVG hingewiesen, wonach die Behörde – auch begünstigende – Bescheide insoweit abändern kann, als dies zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen notwendig und unvermeidlich ist. Nach dieser Bestimmung kann auch schon dann vorgegangen werden, wenn der Bescheid noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist (siehe VwSlg. 18.183 A/2011). Weicht die Rechtslage zum Zeitpunkt der Durchführung der Veranstaltung – insbesondere im Hinblick auf die zulässige Zuschauerzahl – von jener zum Zeitpunkt der Erlassung des Bescheides ab, kann diese Bestimmung herangezogen werden.

Zu Z 7 bis 9 (§ 15 Abs. 2 Z 5, Abs. 4 und § 15 Abs. 5):

Einerseits erfolgt eine Klarstellung, dass auch Präventionskonzepte Voraussetzungen oder Auflagen sein können, andererseits erfolgt eine Klarstellung, dass die Einhaltung von Voraussetzungen oder Auflagen durch die Behörde auch vor Ort durch Betretungen überprüft werden kann. In Abs. 5 erfolgt bloß eine Zitatatanpssung.

Zu Z 10 (§ 32 Abs. 7):

Bescheide, denen vorsätzlich unrichtige Angaben des Antragstellers über einen Verdienstentgang zugrunde liegen, unterliegen einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler.

Zu Z 11 und 12 (Entfall des § 43 Abs. 4a sowie § 43a):

Dient der Klarstellung und der Vereinheitlichung der Kaskadenregelung im Hinblick auf die Zuständigkeiten (analog auch im COVID-19-Maßnahmengesetz). Da derzeit ein kompletter Lockdown kein zweites Mal angedacht ist, muss es möglich sein, je nach regionaler epidemiologischer Situation auch differenzierte Maßnahmen setzen zu können.

Die Mitteilungspflicht dient der Transparenz der regional erlassenen Verordnungen, eine Verletzung der Mitteilungspflicht hat keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit bzw. die Rechtswirkungen der Verordnung.

Zu Z 13 (§ 50 Abs. 13 und 14):

Die Änderung des § 7 Abs. 1a soll mit dem Tag der Kundmachung wirksam werden. Die Verständigungspflicht der Behörde soll alle mit dem Inkrafttreten noch aufrechten Anhaltungen betreffen; somit muss eine allenfalls länger als zehn Tage andauernde Anhaltung auch doppelt – unmittelbar nach Beginn der Anhaltung und nach Erreichen der zehn Tage – gemeldet werden, damit die Gerichte die Fristüberwachung nicht weit über das Inkrafttreten fortsetzen müssen. Die vorliegende Änderung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft. Ab 01. Jänner 2022 gilt wieder die bisherige Rechtslage.

Zu Art. 2 (Tuberkulosegesetz):**Zu Z 1 (§ 9 Abs. 1 Z 9 lit. a):**

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Z 2 (§ 17 Abs. 4):

Mit § 1 Abs. 1 der 1. COVID-19-ZiviljustizVO, BGBl. II Nr. 163/2020, wurde die Möglichkeit der E-Mail-Eingabe des Überprüfungsantrages der in „Heimquarantäne“ angehaltenen Person aufgrund der COVID-19-Pandemie befristet bis zum 31. Dezember 2020 eingeführt. Da auch nach Lockerung bzw. Aufhebung der Ausgangsbeschränkungen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 dasselbe Rechtsschutzbedürfnis bei angehaltenen Personen besteht, soll die Möglichkeit der E-Mail-Eingabe in das Dauerrecht überführt werden. Dabei soll dies aus Gründen der Gleichbehandlung nicht nur wegen COVID-19, sondern auch wegen Tuberkulose oder wegen einer anderen nach § 7 Abs. 1 Epidemiegesetz 1950 anzeigepflichtigen Krankheit angehaltenen Personen offenstehen (§ 7 Abs. 1a Epidemiegesetz 1950 verweist auf den zweiten Abschnitt des Tuberkulosegesetzes).

Wie nach § 1 Abs. 1 der 1. COVID-19-ZiviljustizVO ist es daher notwendig, dass die angehaltene Person zunächst beim zuständigen Bezirksgericht ihres Wohnortes anruft und zum Zweck der Antragstellung die E-Mail-Adresse des Gerichts erfragt. Dem per E-Mail eingegebenen Antrag ist die Abbildung eines Identitätsnachweises – etwa der eingescannte oder abfotografierte Personalausweis, Reisepass oder Führerschein – und des Bescheides, mit dem die Quarantäne angeordnet wird, anzuschließen. Das Gericht kann gegebenenfalls auch per E-Mail mit dem Antragsteller korrespondieren, etwa wenn der Antrag zu verbessern ist.

Zu Art. 3 (COVID-19-Maßnahmegesetz):**Zu Z 1 (Abkürzung):**

Um einfacher auf das COVID-19-Maßnahmegesetz verweisen zu können, wird diesem eine Abkürzung nachgestellt.

Zu Z 2 (§ 1):

In § 1 werden Begriffsbestimmungen aufgenommen.

In Reaktion auf die Erkenntnisse LVwG-S-1161/001-2020 und VGW-031/092/6228/2020-2 wird nunmehr einerseits ausdrücklich festgehalten, dass die Regeln über das Betreten auch für das Verweilen gelten, andererseits klargestellt, dass durch Verordnung auch entsprechend der epidemiologischen Situation differenzierende Regeln über das Befahren getroffen werden können. Mit der Aufnahme dieser Begriffe geht keine Änderung der Rechtslage einher; sie dient lediglich der Klarstellung.

Bestimmte Orte sind im Sinne der Rechtsprechung des VfGH vom 14. 7. 2020, V 363/2020, als eingeschränkte Orte zu verstehen. Sie umfassen sowohl bestimmte öffentliche als auch bestimmte private Orte, keinesfalls aber den privaten Wohnbereich. Der Begriff des privaten Wohnbereichs ist im Lichte der EGMR-Judikatur (EGMR, 14. 11. 1986, Gillow gegen UK) weit auszulegen. Davon umfasst sind auch Nebengebäude zu Wohnungen und Häusern, wie beispielsweise Kellerabteile, Garagen etc. Ebenfalls umfasst sind Gärten und Wohnmobile. Bestimmte private Orte, die nicht zum privaten Wohnbereich gehören und damit von der Bestimmung erfasst sind, sind etwa Vereinslokale, nicht öffentliche Sportstätten, nicht zum Wohnzweck angemietete Räumlichkeiten etc.

Die Definition der öffentlichen Orte entspricht jener des § 27 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl. Nr. 566/1991.

Als Auflagen kommen etwa Abstandsregeln, die Verpflichtung zum Tragen einer den Mund- und Nasenbereich abdeckenden mechanischen Schutzvorrichtung, sonstige Schutzmaßnahmen und Präventionskonzepte zur Minimierung des Infektionsrisikos und des Ausbreitungsrisikos in Betracht. Als räumliche Maßnahmen gelten auch bauliche Maßnahmen, wie z. B. Plexiglaswände.

Voraussetzungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind insbesondere Arten oder Zwecke der Nutzung von Orten. Als gelinderes Mittel zu einem gänzlichen Betretungsverbot können zulässige Zwecke einer Nutzung vorgeschrieben werden, etwa dass Betriebsstätten nur zum Zweck des Erwerbs bestimmter Waren oder Parkanlagen nur zur Erholung, nicht aber zum Zweck des Zusammentreffens betreten werden dürfen.

Es werden nunmehr im Gesetzestext demonstrativ quantitative und qualitative Kriterien gelistet, anhand derer die epidemiologische Situation zu bewerten ist. Diese umfassen mehrere Indikatoren, in deren Zusammenschau sowohl das Verbreitungs- als auch das Systemrisiko eingeschätzt werden. Für die jeweiligen Indikatoren werden teilweise unterschiedliche Zeitperioden, Datenquellen sowie regionale Zuordnungen herangezogen.

Insbesondere anhand dieser Kriterien erfolgt die Beurteilung der epidemiologischen Situation der auf Grundlage dieses Bundesgesetzes eingerichteten „Corona-Kommission“ (bisher gestützt auf § 8 des Bundesministeriengesetzes). Die „Corona-Kommission“ gibt als Beirat auf Basis dieser Kriterien fachliche Empfehlungen hinsichtlich der Risikoeinschätzung ab. Diese dienen als eine fachliche Grundlage für epidemiologische Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz.

Maßgeblich für das Kriterium der Übertragbarkeit sind derzeit die Indikatoren Tages-Fallzahlen bzw. Tages Inzidenzen (neue aufgetretene Fälle pro 100 000 Einwohner), Anzahl von neuen Clustern innerhalb einer Kalenderwoche, Anzahl der Bezirke mit neuen Clusterfällen innerhalb einer Kalenderwoche und Anzahl der Clusterfall-freien Bezirke innerhalb einer Kalenderwoche. Diese sollen dazu beitragen, die epidemiologische Entwicklung der SARS-CoV-2-Verbreitung einzuschätzen.

Maßgeblicher Indikator für die Clusteranalyse ist die Anzahl der „Fälle mit geklärter Quelle“. Er zeigt die Rückverfolgbarkeit der Übertragungskette (Transmission) als Ergebnis von Quellensuche und Kontaktpersonennachverfolgung auf. Hierbei wird die Infektionsquelle identifiziert und aufgezeigt, ob es sich beispielsweise um eine Übertragung im Ausland (reiseassoziierte Übertragung) handelt oder ob sich die Infektionsquelle im Inland befindet (lokale Übertragung). Des Weiteren werden neu aufgetretene Fälle hinsichtlich ihrer klinischen Manifestation der SARS-CoV-2 Infektion (symptomatisch/asymptomatisch) beurteilt.

Bei der Beurteilung der Ressourcen und Kapazitäten im Gesundheitswesen kommen Indikatoren zum Einsatz, die vorhandene und benötigte Versorgungskapazitäten abbilden. Sie beinhalten die aktuelle Belegung auf Normal- und Intensivstationen sowie die aktuelle Auslastung der vorhandenen Spitalskapazitäten.

Die Indikatoren „Tests je 100 000 Einwohner/innen“, Tests der letzten sieben Tage und die Positivrate (Anteil der positiven Tests an allen Tests je Region) erlauben Aussagen über die Testaktivität und geben Hinweise auf das Übertragungsgeschehen in der jeweiligen Region.

Die demonstrative Aufzählung in § 1 Abs. 7 erlaubt allfällige Ergänzungen bzw. eine Weiterentwicklung der Kriterien im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Standes der Wissenschaft.

Sofern der Corona-Kommission entsprechende Daten (z. B. Nächtigungszahlen, Einfluter) vorliegen, können diese im Rahmen der epidemiologischen Bewertung berücksichtigt werden und so regional begründete Abweichungen hinsichtlich der Risikobewertung ermöglichen. Dies betrifft vor allem Tourismusregionen, von denen eine andere Verbreitungsdynamik ausgehen kann.

Die Bewertung der epidemiologischen Situation soll nunmehr vorzugsweise regional erfolgen, um eine bundesweite Ausbreitung und damit bundesweit erforderliche Maßnahmen hintanzuhalten. An unterschiedliche regionale epidemiologische Bewertungen sollen auch unterschiedliche Maßnahmen geknüpft werden können. Zu diesem Zweck können in einer auf Grundlage dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung typisierende Risikoeinstufungen vorgenommen werden und in ihrer Reichweite unterschiedliche Maßnahmen festgelegt werden. Primäre Stoßrichtung der Risikostufen soll die Verhinderung der Weiterverbreitung im Sinne des seuchenrechtlichen Auftrags der Prävention sein. In Zusammenschau mit § 7 ergibt sich, dass in entsprechenden Verordnungen je nach epidemiologischer Situation auch regional differenziert werden kann („Ampelsystem“).

Zu Z 3 (§ 2):

Zur Beratung des Bundesministers wird nunmehr ein Beirat (Corona-Kommission) beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz eingerichtet (bisher gestützt auf § 8 des Bundesministeriengesetzes). Die Corona-Kommission ist – außer bei Gefahr in Verzug – vor jeder Verordnungserlassung vom für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesminister zu konsultieren. Die gutachterliche Stellungnahme dient als fachliche Grundlage für die Bewertung der epidemiologischen Situation gemäß § 1 Abs. 7.

Zu Z 4 (Entfall des § 2a):

Diese Bestimmung wird in § 6 überführt.

Zu Z 5 (§ 3):

Es wird am bisherigen Konzept von Betretungsregeln festgehalten. Zudem wird klargestellt, dass § 3 lex specialis zu § 4 ist.

Bisher waren Verkehrsmittel als bestimmte Orte vom bisherigen § 2 des COVID-19-Maßnahmegesetzes erfasst. Nunmehr soll § 3 um eine explizite Grundlage erweitert werden. Klargestellt wird, dass von dieser Bestimmung auch private Verkehrsmittel umfasst sind. Dies ist zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 insofern erforderlich, als insbesondere auch in privaten Fahrgemeinschaften mit

haushaltsfremden Personen ungünstige epidemiologische Verhältnisse herrschen können. Diese bedürfen daher einer Regelung. Durch die Voraussetzung „soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist“, ist – wie im Übrigen für alle Beschränkungen nach diesem Bundesgesetz – sichergestellt, dass die Reichweite einer allfälligen Regelung privater Verkehrsmittel verhältnismäßig sein muss.

Zudem erfolgt eine Klarstellung, dass Zahl, Zeit oder Auflagen für das Betreten von Betriebsstätten, Arbeitsorten und Verkehrsmitteln unabhängig von Betretungsverboten angeordnet werden dürfen.

Zu Z 7:

§§ 4 und 5:

Es wird am bisherigen Konzept von Betretungsregeln festgehalten.

In seinem Erkenntnis vom 14. 7. 2020, V 363/2020 hat der Verfassungsgerichtshof aus Anlass der Aufhebung von Teilen der Verordnung BGBl. II Nr. 98/2020 ausgesprochen, dass der bisherige § 2 des COVID-19-Maßnahmengesetzes nur zu Regelungen betreffend „bestimmte“ im Sinne von „bestimmte, eingeschränkte“ Orte ermächtigt. Damit fehlt es nicht nur an einer gesetzlichen Grundlage für ein grundsätzliches Betretungsverbot für öffentliche Orte (mit Ausnahmen), sondern insbesondere auch für bestimmte Voraussetzungen und Auflagen für das Betreten öffentlicher Orte schlechthin.

Auf Basis des Wissensstandes über die Verbreitung von COVID-19 sind hinsichtlich der Voraussetzungen und Auflagen für das Betreten, insbesondere für die Verankerung von Abstandsregeln ausschließlich kleinteilige Regelungen für einzeln aufzuzählende Orte zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 unzureichend. Es ist daher erforderlich, eine gesetzliche Grundlage für aus epidemiologischer Sicht notwendige Voraussetzungen und Auflagen für das Betreten öffentlicher Orte schlechthin zu schaffen. Wie alle Maßnahmen unterliegen diese freilich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Nach dem Vorbild des § 3 sieht § 4 die Möglichkeit der Regelung von bestimmten Orten im Sinne von einzelnen Orten oder öffentlichen Orten in ihrer Gesamtheit vor. Auf dieser Grundlage kann auch das Betreten bestimmter Orte untersagt werden, keinesfalls aber das Betreten öffentlicher Orte in ihrer Gesamtheit. Ausgangsbeschränkungen werden nunmehr in einer eigenen Regelung in § 5 verankert.

In seinem Erkenntnis vom 14. 7. 2020, V 363/2020 hat der Verfassungsgerichtshof die in der Verordnung BGBl. II Nr. 98/2020 vorgesehenen grundsätzlichen Betretungsverbote für öffentliche Orte in der Sache als Ausgangsverbot gedeutet. Wie der Verfassungsgerichtshof im zitierten Erkenntnis betont, kann ein solches Ausgangsverbot bei Vorliegen besonderer Umstände unter entsprechenden zeitlichen, persönlichen und sachlichen Einschränkungen im Lichte des Art. 4 Abs. 1 StGG und des Art. 2 4. ZP EMRK gerechtfertigt sein. Voraussetzung für eine derart eingriffsintensive Maßnahme ist jedoch eine hinreichend konkrete und entsprechend näher bestimmte Grundlage im Gesetz (Rz 68). Mit dem vorliegenden § 5 soll den vom Verfassungsgerichtshof aufgestellten Anforderungen an eine solche hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für Ausgangsbeschränkungen Rechnung getragen werden.

Angesichts ihrer Eingriffsintensität bedarf es für Ausgangsbeschränkungen sehr enger Voraussetzungen. § 5 sieht demnach mehrfache Schranken vor: Zunächst ist erforderlich, dass Maßnahmen gemäß den §§ 3 und 4 des COVID-19-Maßnahmengesetzes nicht ausreichen. Ob Maßnahmen iSd §§ 3 und 4 ausreichen, ist ex ante abstrakt zu beurteilen. Die in den §§ 3 und 4 festgelegten eingriffsintensivsten Maßnahmen (Betretungsverbote für Betriebsstätten und bestimmte Orte) stehen ihrerseits unter einem doppelten Verhältnismäßigkeitsgebot: Sie müssen zum einen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich sein, und zum anderen dürfen gelindere Mittel nicht ausreichen. Daran anknüpfend dürfen Ausgangsbeschränkungen gemäß § 5 nur als letztes Mittel verfügt werden. Maßnahmen gemäß § 5 stehen damit unter einer dreifachen Verhältnismäßigkeitsschranke. Zweite Voraussetzung ist, dass solche Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 unerlässlich sind, insbesondere um einen drohenden Zusammenbruch der medizinischen Versorgung oder ähnlich gelagerte Notsituationen zu verhindern.

§ 5 Abs. 2 stellt sicher, dass der private Wohnbereich zu gewissen Mindestvoraussetzungen verlassen werden darf. Jedenfalls zulässig bleibt das Verlassen der Wohnung zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für Leib, Leben und Eigentum. Der Terminus „Gefahr für Leib und Leben“ orientiert sich am entsprechenden strafrechtlichen Begriff des § 142 StGB, wonach auch das Schutzgut Gesundheit erfasst ist. Unter die zulässige Voraussetzung der Deckung der notwendigen Grundbedürfnisse des täglichen Lebens fallen alle Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung der Grundversorgung dienen; dies umfasst etwa nicht nur die Versorgung mit Grundgütern des täglichen Lebens, sondern auch die Deckung eines Wohnbedürfnisses (zB an Zweitwohnsitzen), den Kontakt mit nicht im gemeinsamen Haushalt lebenden

Lebenspartnern, die Befriedigung religiöser Grundbedürfnisse, wie Friedhofsbesuche, individuelle Besuche von Kirchen und Gotteshäusern, und die Grundversorgung von Tieren.

Durch die Z 5 (Zweck des Aufenthalts im Freien zur körperlichen und psychischen Erholung) soll jedenfalls ein Verlassen der Wohnung für Spaziergänge, für sportliche Betätigungen, für das Verweilen im Freien als Selbstzweck ermöglicht werden. Klargestellt wird, dass der Aufenthalt im Freien als gesetzliche Mindestvoraussetzung finales Ziel sein soll, nicht aber den Weg zur Verfolgung sonstiger Zwecke erfasst. Allfällige Maßnahmen gemäß den §§ 3 und 4, wie Abstand zu haushaltsfremden Personen, sind einzuhalten.

Diese Mindestvoraussetzungen können freilich entsprechend der epidemiologischen Situation auch erweitert werden. Aufgrund der Reichweite dieser Ausnahmen ist der Schutzbereich des Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrBVG) und des Art. 5 EMRK nicht berührt. Das Grundrecht auf persönliche Freiheit erfasst nämlich nur qualifizierte Beschränkungen der persönlichen Freiheit in Form des Freiheitsentzugs. Den Ausgangsbeschränkungen in § 5 fehlt es aufgrund der weitreichenden Ausnahmen aber an der dafür erforderlichen Allseitigkeit der Beschränkung (vgl. VfSlg. 3447 zu Art. 8 StGG: Voraussetzung, dass im Wege physischen Zwanges persönliche Ortsveränderungen entweder überhaupt unterbunden oder auf bestimmte, nach allen Seiten hin begrenzte Örtlichkeiten oder Gebiete, die nicht verlassen werden dürfen, eingeschränkt wird; dazu *Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 1 Rz 21 ff).

Auch im Erkenntnis V 363/2020 hat der VfGH die im Ergebnis dem § 5 inhaltlich entsprechenden Betretungsverbote gemäß der Verordnung BGBl. II Nr. 98/2020 unter dem Aspekt des Grundrechts auf Freizügigkeit gemäß Art. 4 Abs. 1 StGG und des Art. 2 4. ZP EMRK, nicht aber der persönlichen Freiheit beurteilt (Rz 68; in diesem Sinn auch *Kopetzki*, RdM 2020/91, Fn 30). Aus § 11 Abs. 3 ergibt sich, dass eine Ausgangsbeschränkung gemäß § 5 auf maximal zehn Tage befristet ist. Dies entspricht dem Stand der Wissenschaft für eine zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderliche Quarantänezeit, die auch dem Erlass zur Kontaktpersonennachverfolgung und den entsprechenden Quarantäneregelungen des Epidemiegesetzes 1950 entspricht.

§ 6:

Entspricht dem bisherigen § 2a.

§ 7:

Dient der Vereinheitlichung der Kaskadenregelung im Hinblick auf die Zuständigkeiten (analog auch im Epidemiegesetz 1950). Da ein bundesweiter Lockdown derzeit kein zweites Mal angedacht ist, muss es möglich sein, je nach regionaler epidemiologischer Situation regional auch differenzierte Maßnahmen setzen zu können.

Das System der regional differenzierenden Regelungen („Ampelsystem“, siehe Erläuterungen zu § 1 Abs. 7) ermöglicht, dass die jeweiligen Gebietskörperschaften nicht nur einheitliche Maßnahmen für deren gesamten räumlichen Geltungsbereich schaffen können, sondern auch Teile derselben – je nach epidemiologischer Situation unterschiedlich – regeln können.

Es wird nunmehr in Abs. 2 vorgesehen, dass, sofern in einer Verordnung des Bundesministers oder des Landeshauptmannes nichts anderes bestimmt ist, durch Verordnung des Landeshauptmannes oder der Bezirksverwaltungsbehörde zusätzliche Maßnahmen auf regionaler Ebene festgelegt werden können. Als zusätzliche Maßnahmen kommen zum einen verschärfende (etwa die Vergrößerung des Mindestabstandes, zusätzliche Personenbeschränkungen, Vorverlegung von Sperrstunden, Ausdehnung der Verpflichtung zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes), zum anderen ergänzende Maßnahmen in Betracht. Dies insbesondere in Bereichen, die von einer Verordnung des Bundesministers oder des Landeshauptmannes nicht geregelt sind.

In Abs. 3 wird eine formelle Derogationsmöglichkeit geschaffen, um allfällig entgegenstehende Regelungen aufheben zu können. Damit geht einher, dass dem für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesminister alle bestehenden Verordnungen der Landeshauptleute und der Bezirksverwaltungsbehörden bekannt sein müssen. Vor diesem Hintergrund wird in Abs. 4 eine Mitteilungspflicht geschaffen, wonach der Landeshauptmann und die Bezirksverwaltungsbehörden Verordnungen vor dem Inkrafttreten mitteilen müssen.

§ 8:

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen erscheinen die Strafdrohungen im Zusammenhang mit Verstößen gegen das COVID-19-Maßnahmengesetz als zu undifferenziert. Insbesondere sollen der zu Beginn der Krise aus generalpräventiven Gründen erforderliche hohe Strafrahmen zum Teil herabgesetzt und die Straftatbestände präziser gefasst werden. Ferner werden in Übereinstimmung mit § 40 des

Epidemiegesetzes 1950 Ersatzfreiheitsstrafen festgelegt, wobei nach § 16 Abs. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 – VStG, BGBl. Nr. 52/1991, eine Ersatzfreiheitsstrafe von mehr als sechs Wochen nicht zulässig ist.

Der Verpflichtung des Inhabers oder Betreibers, für die Einhaltung von Betretungsverboten oder Auflagen nach § 3 Sorge zu tragen, ist Genüge getan, wenn einschlägige Instruktionen (insbesondere Schulungen), wirksame Kontrollen und Sanktionierungsinstrumente zur Sicherstellung regelkonformen Verhaltens eingeführt werden. Diese Verpflichtung ist jedoch nicht im strengen Sinn der Rechtsprechung des VwGH zu § 9 Abs. 4 VStG zu verstehen.

Zu § 8 Abs. 2 wird klargestellt, dass das Betreten oder Befahren entgegen einer nach § 3 verordnungsmäßig festgelegten Zahl oder Zeit sowie das Betreten oder Befahren entgegen einer nach § 4 verordnungsmäßig festgelegten Zahl nicht strafbar sind. Die diesbezüglichen Verbote sind nur auf Seiten des Inhabers oder Betreibers verwaltungsstrafrechtlich sanktionierbar. Dies gilt im Übrigen auch für die Verpflichtung zur Erstellung von Präventionskonzepten. Eine Strafbarkeit besteht daher nur für die Verletzung von Auflagen, die dem jeweiligen Adressaten zugerechnet werden können.

Im Übrigen wird auf § 22 Abs. 1 VStG, wonach soweit die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, eine Tat als Verwaltungsübertretung nur dann strafbar ist, wenn sie nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet, hingewiesen.

§ 9:

Es erfolgt eine Klarstellung, dass die Einhaltung von Voraussetzungen oder Auflagen durch die Gesundheitsbehörde auch vor Ort durch Betretungen überprüft werden können.

§ 10:

Die Corona-Kommission ist – außer bei Gefahr in Verzug – vor jeder Verordnungserlassung vom Bundesminister zu konsultieren. Die Einbindung der Corona-Kommission dient der „Legitimation durch Verfahren“, um den Anforderungen aus Art. 18 B-VG bestmöglich gerecht zu werden.

§ 11:

Bei den eingriffsintensivsten Maßnahmen (Betretungsverbot von Betriebsstätten, von Arbeitsorten, von Verkehrsmitteln, von bestimmten Orten oder bei Ausgangsbeschränkungen iSd § 5) soll zur demokratischen Legitimierung in § 11 eine parlamentarische Einbindung in Form der Herstellung des Einvernehmens mit dem Hauptausschuss des Nationalrates erfolgen. Bei Gefahr in Verzug soll es dem für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesminister weiterhin möglich sein, die notwendigen Maßnahmen in einer Verordnung zu verankern; als Sicherungsmechanismus ist bei einer derart kundgemachten Verordnung vorgesehen, dass das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss binnen fünf Tagen nach Kundmachung herzustellen ist. Verweigert der Hauptausschuss das Einvernehmen oder wird dieses nicht binnen fünf Tagen hergestellt, ist diese Verordnung aufzuheben.

In einer Verordnung, in der das Betreten oder Befahren von Betriebsstätten, von Arbeitsorten, von Verkehrsmitteln oder von bestimmten Orten iSd § 1 Abs. 3 untersagt wird, ist vorzusehen, dass diese spätestens vier Wochen nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft tritt. In einer Verordnung gemäß § 5 ist vorzusehen, dass diese spätestens zehn Tage nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft tritt. Ist eine Verlängerung der Maßnahmen erforderlich, ist neuerlich das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen.

Zu Z 8 (§ 12 Abs. 1):

Die Geltung des COVID-19-Maßnahmengesetzes wird um ein Jahr verlängert. Dies vor dem Hintergrund, dass mit einem Ende der Epidemie im Dezember 2020 nicht gerechnet werden kann und Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz voraussichtlich auch im Laufe des Jahres 2021 erforderlich sein werden.“

Im Zuge der Debatte im Nationalrat wurde ein Abänderungsantrag eingebracht und beschlossen, der wie folgt begründet wurde:

„Zu a) und d) (Artikel 1 Z Sa und Z 12 (§ 15 Abs. 6 bis 8 und § 50 Abs. 13 des Epidemiegesetzes 1950)):

Die vorgeschlagenen Abs. 6 bis 8 enthalten Anordnungen für den Fall, dass sich die rechtlichen (durch Verordnung geregelten) Voraussetzungen für die Bewilligung von Veranstaltungen ändern.

Nach allgemeiner Dogmatik zu den Rechtswirkungen von individuellen Rechtsakten ist davon auszugehen, dass Änderungen der Rechtslage - auch ohne ausdrückliche Regelung, wie dies bislang der Fall ist - dazu führen können, dass von bereits erteilten Bewilligungen kein Gebrauch gemacht werden

darf (dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Veranstaltung mit einer bestimmten Personenzahl bewilligt wurde, in der Zwischenzeit aber die zulässige Personenzahl herabgesetzt wird).

Um diese Rechtswirkungen der Änderung der Rechtslage zu vermeiden, soll angeordnet werden, dass die spätere Verordnung vorsehen kann, dass eine automatische Beendigung der Bewilligung nicht eintreten soll, sondern dass diese Bewilligung „ruht“. Durch die Anordnung dieses Ruhens kann auch berücksichtigt werden, dass sich die Rechtslage mehrfach ändert; wird auf Grund der Änderung der Rechtslage eine Veranstaltung unzulässig und ändert sich die Rechtslage abermals, sodass die Veranstaltung wieder zulässig wird, so kann die Veranstaltung dann auch abgehalten werden.

In der Verordnung wäre zu regeln, welche der „neuen“ Regeln auch für bereits erteilte Bewilligungen gelten sollen (so könnte etwa vorgesehen werden, dass eine Veranstaltung, die für 1 200 Personen bewilligt wurde, als für 1 000 Personen bewilligt gilt, wenn generell nur noch Veranstaltungen mit bis zu 1 000 Personen zulässig sind). Dadurch soll vermieden werden, dass Veranstalter, die bereits über eine Bewilligung verfügen, einen neuerlichen Antrag auf Erteilung der Bewilligung stellen müssen. Dies dient nicht nur der Verfahrensökonomie, sondern stellt auch die Abhaltung von Veranstaltungen (wenn auch unter den geänderten Rahmenbedingungen) sicher.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sind - außer bei Gefahr in Verzug - in einer Verordnung gemäß Abs. 6 erster Satz Übergangsbestimmungen für bereits bewilligte Veranstaltungen vorzusehen. In Bewilligungsbescheiden von Veranstaltungen sollten grundsätzlich Hinweise aufgenommen werden, dass es in Folge einer Änderung der Rechtslage zu einer Abänderung der Bescheide kommen kann.

Der vorgeschlagene Abs. 7 enthält eine Regelung für den Fall, dass die Voraussetzungen für Veranstaltungen „gelockert“ werden. Der Veranstalter hat demnach die Möglichkeit, einen neuen Antrag auf Bewilligung zu stellen, braucht von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch zu machen. Eine „automatische“ Anpassung der Bewilligung kann jedoch nicht erfolgen, da im Fall der bewilligungspflichtigen Veranstaltungen häufig auch ein auf die konkrete Veranstaltung bezogenes Präventionskonzept zu erstellen sein wird, das - etwa bei Erhöhung der zulässigen Personenzahl - erst angepasst werden muss.

Der vorgeschlagene Abs. 8 trifft eine ausdrückliche Vorkehrung für den Fall, dass eine Veranstaltung noch vor dem Inkrafttreten der geänderten Voraussetzungen bewilligt werden soll. Voraussetzung ist, dass die Verordnung bereits kundgemacht ist.

Zu b) und c) sowie e) bis g) (Artikel 1Z9, 12 und 13 sowie Artikel 3 Z 7 (§ 25a Abs. 2 und 6, § 50 Abs. 15, § 51 des Epidemiegesetzes 1950, § 8 Abs. 5 und 6 des COVID-19-Maßnahmengesetzes)):

Redaktionelle Anpassungen.

Zu g) (Artikel 3 Z 3 (§ 2 des COVID-19-Maßnahmengesetzes)):

Aus Gründen der Transparenz sollen die Empfehlungen der Corona-Kommission veröffentlicht werden. Dies gilt auch für wesentliche Begründungen für die Empfehlungen.

Zu i) (Artikel 3 Z 7 (§ 11 Abs. 4 des COVID-19-Maßnahmengesetzes)):

Es soll auch eine Verordnung der Bundesregierung, mit der ein anderer Zeitpunkt des Außerkrafttretens dieses Bundesgesetzes bestimmt wird, des Einvernehmens mit dem Hauptausschuss des Nationalrates bedürfen.

Ergänzend zur Begründung des Gesetzesantrags wird zu § 5 Abs. 2 Z 3 und § 8 des COVID-19-Maßnahmengesetzes ergänzend festgehalten:

Zu § 5 Abs. 2 Z 3:

Unter diesen Ausnahmetatbestand fallen auch Kontakte mit nicht im gemeinsamen Haushalt lebenden Lebenspartnern sowie einzelnen engsten Angehörigen bzw. einzelnen wichtigen Bezugspersonen.“

Der Gesundheitsausschuss hat den gegenständlichen Beschluss des Nationalrates in seiner Sitzung am 25. September 2020 in Verhandlung genommen.

Berichterstatterin im Ausschuss war Bundesrätin Claudia **Hauschildt-Buschberger**.

Zur Berichterstatterin für das Plenum wurde ebenfalls Bundesrätin Claudia **Hauschildt-Buschberger** gewählt.

Der Gesundheitsausschuss stellt nach Beratung der Vorlage am 25. September 2020 mit Stimmenmehrheit den **Antrag**, gegen den vorliegenden Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.

Wien, 2020 09 25

Claudia Hauschildt-Buschberger

Berichterstatlerin

Christoph Steiner

Vorsitzender