



An Herrn

Dr. Wolfgang Mückstein

Bundesminister für Soziales, Gesundheit,
Pflege und Konsumentenschutz

Per E-Mail an:

wolfgang.mueckstein@sozialministerium.at
post@sozialministerium.at

An Herrn

Mag. Wolfgang Sobotka

Präsident des Nationalrates

Per E-Mail an:

begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Rathaus, 1082 Wien

Telefon +43 (0)1 4000 89980

Fax +43 (0)1 4000 7135

post@staedtebund.gv.at

www.staedtebund.gv.at

DVR 0656097 | ZVR 776697963

Unser Zeichen:

00-01-(2021-0710)

bearbeitet von:

Muik/Mikulik

elektronisch erreichbar:

post@staedtebund.gv.at

Stellungnahme

Wien, 19. Mai 2021

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem
das Epidemiegesetz 1950 und COVID-19-
Maßnahmengesetz geändert werden,
Begutachtung**

Geschäftszahl des Ministeriums:

2021-0.344.216

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Österreichische Städtebund möchte sich für die Übermittlung des Entwurfes
sowie für die Möglichkeit Stellung zu beziehen bedanken und nachfolgende
Stellungnahme zum oben genannten Entwurf abgeben.

1. Einleitend

Einleitend wird festgehalten, dass die Einführung des „Grünen Passes“ zu personellem Mehraufwand und somit auch zu zusätzlichen Kosten auf kommunaler Ebene führen wird.

Ziel muss es daher sein, den Andrang auf die Gemeindeämter sowie auf die weiteren ausstellenden Stellen möglichst zu verringern. Der Österreichische Städtebund weist diesbezüglich nochmals mit Nachdruck auf den bereits kommunizierten Vorschlag hin, die entsprechenden Zertifikate proaktiv postalisch zuzusenden.

Aufgrund der großen Anzahl an potentiell Interessierten, der äußerst geringen Verbreitung der Handysignatur und dem Zusammentreffen der eingeleiteten Öffnungsschritte mit der Reisezeit wird es anderenfalls zu einem organisatorisch nicht zu bewältigenden Andrang in den kommunalen Verwaltungen kommen.

Zum wiederholtem Male möchten wir zudem kritisch auch auf die demokratiepolitisch äußerst bedenkliche Praxis derart kurzer Begutachtungsfristen hinweisen (in diesem Fall weniger als eine Woche). Die Teilnahmemöglichkeiten werden so massiv eingeschränkt. Hinzu kommt, dass hier Grund- und Freiheitsrechte jeder sowie jedes Einzelnen berührt werden und es sich schon daher um einen sensiblen Rechtsbereich handelt. Eine tragfähige Lösung erfordert den Einbezug aller Kräfte und hierfür müssen zwingend auch die zeitlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Ebenso rechtsstaatlich bedenklich wie mittlerweile (pandemiebedingt) üblich, ist die Praxis, weitreichende Befugnisse auf die Verordnungsebene zu delegieren. Nach wie vor wird dies als verfassungsrechtlich problematisch angesehen.

2. Unionsrechtliche Grundlage

Auf europäischer Ebene ist ein Legislativpaket der Europäischen Kommission betreffend den sogenannten „digitalen grünen Pass“ in Erarbeitung, das laut Zeitplan der Europäischen Kommission etwa Ende Juni 2021 in Kraft treten soll. Um eine einheitliche Vorgangsweise der Mitgliedsstaaten und eine wechselseitige Anerkennung der für grenzüberschreitende Reisebewegungen vorgesehenen Bescheinigungen sicherzustellen, wurden Leitlinien für die drei Zertifikatsarten, nämlich Test-, Genesungs- und Impfzertifikat, veröffentlicht. Der Vorschlag befindet sich derzeit noch in Diskussion, Änderungen sind daher nicht auszuschließen.

Die Sinnhaftigkeit der vom Bund gewählten Vorgehensweise unter massivem Zeitdruck wenige Woche vor Abschluss des Gesetzgebungsprozesses auf europäischer Ebene ein nationales System von Zertifikaten zu schaffen, erschließt sich dem Österreichischen Städtebund nicht.

3. Zur Verfügung Stellung von Zertifikaten durch Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden

Zu § 4b Abs. 7 Z 1 EpiG:

Grundsätzlich soll es drei verschiedene Zertifikate geben: Testzertifikate, Genesungszertifikate und Impfzertifikate. Die Ausstellung dieser Zertifikate und die Bereitstellung für die sie betreffende Person oder für ihre Vertretung hat kostenlos zu erfolgen. Um die geforderte Niederschwelligkeit des Zugangs zu Zertifikaten sicherzustellen, ist geplant eine Portalverbundanwendung einzurichten, die es neben der ELGA-Ombudsstelle auch den Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden ermöglicht, Menschen, die ein Zertifikat in elektronischer Form (mittels Handysignatur, künftig ID Austria) nicht erhalten oder verwenden können oder wollen, wohnortnah in gedruckter Form auf Anforderung bereitzustellen. Auch wenn es sich um eine freiwillige Möglichkeit für Städte und Gemeinden handelt, die Zertifikate auszustellen, wird in der Praxis der Druck sehr hoch sein, diesen Service auch tatsächlich anzubieten. Von Seiten des Bundes wurde bereits vielfach kommuniziert, dass derartige Nachweise in Gemeinden erhältlich sein werden und BürgerInnen werden sich dies nun auch erwarten.

Nach den Erläuterungen ist ersichtlich, dass es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eine hohe Anzahl genesener Personen (Schätzungen bewegen sich um 500.000) geben wird, die ab Verfügbarkeit der Genesungszertifikate solche vermutlich in hoher Anzahl beantragen werden. Überdies wird erwartet, dass bis ca. Ende Juni 2021 rd. 4,5 Millionen Personen geimpft sind bzw. die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Impfzertifikats erfüllen. Schon im Hinblick auf die längere Gültigkeitsdauer der Impfzertifikate (sowie der Genesungszertifikate) und die beabsichtigte Rücknahme von Reiserestriktionen dürfte eine beträchtliche Anzahl dieser Personen die Ausstellung eines Impfzertifikats beantragen. Zu diesen zu erwartenden Anforderungsspitzen kommt gleichsam der „Normalbetrieb“ hinzu, zumal Testungen nach wie vor erforderlich sein werden und weitere Impfungen durchgeführt werden. Städte und Gemeinden betreiben vielerorts Teststraßen und sind vielfach in die Organisation der Impfstraßen eingebunden.

Es wird darüber hinaus darauf hingewiesen, dass auch Handysignaturen sowie die ID-Austria teilweise in den kommunalen Verwaltungen als Serviceleistung eingerichtet werden. Zudem melden kommunale Passämter bereits jetzt großen Andrang, bedingt durch Nachholeffekte aus dem für das Jahr 2020 angekündigten „Superpassjahr“

Die Gleichzeitigkeit der Bedarfslagen (punktuelles Öffnungsszenario, beginnende Reisezeit) wird Andrangsspitzen bedingen, die weder epidemiologisch wünschenswert noch logistisch ohne weiteres bewältigbar sein werden.¹ Um sämtliche Zertifikate fachgerecht (wie in der Novellierung beschrieben) ausstellen zu können, wird hier eine große Zahl an (Personal-)Ressourcen notwendig sein. Gerade auch die Vielzahl an einzugebenden Daten, wird eine zeitnahe Gesamtumsetzung der Neuerungen erheblich erschweren. Dies zumal Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden gem der gegenständlichen Bestimmung datenschutzrechtlich Verantwortliche sind. Bei derart sensiblen Gesundheitsdaten ist mit besonderer Vorsicht vorzugehen und sind weitere Maßnahmen (z.B. die Eintragung im Verarbeitungsverzeichnis) zu setzen, um dem Datenschutz gerecht zu werden, zumal die Arbeit mit sensiblen Gesundheitsdaten auf Gemeindeebene vollkommen systemfremd ist und eigentlich den Gesundheitsbehörden auf Ebene der Bezirksverwaltung obliegt.²

¹ In der Stadt Linz beträgt die Anzahl der Genesenen bzw. Geimpften Personen derzeit beispielsweise 68.000 – Tendenz stark steigend.

² Ausgenommen davon sind selbstverständlich Städte mit eigenem Statut.

Um den Andrang der Bürgerinnen und Bürger bei den Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden zu reduzieren, ist es unabdingbar, dass die ELGA GmbH proaktiv und automatisiert gedruckte Impfbefreiungsnachweise (pdf-Ausdrucke) im Versandwege all jenen Personen zur Verfügung stellt, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Impfbefreiungsnachweises bereits erfüllen. In diesem Sinne ist nach unserem Verständnis die Regelung des § 4e Abs 5 des Entwurfs zu deuten. Es sollte von der Bundesebene umfassend medial darüber informiert werden, dass die Bürgerinnen und Bürger die Impfbefreiungsnachweise von der ELGA GmbH automatisch zeitnah zugesendet bekommen und dies nicht bei den Gemeinden oder Bezirksverwaltungsbehörden beantragen müssen/sollen. Es ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass bereits jetzt Urkunden wie Reisepässe, Personalausweise und E-Cards postalisch zugestellt werden.

Bei künftigen Impfungen soll das Impfbefreiungsnachweis direkt bei der Impfstelle, möglichst noch während Anwesenheit der geimpften Person, ausgehändigt werden. Diese Intention wird begrüßt und sollte verpflichtend vorgesehen werden. Der Gesetzesentwurf enthält derzeit bloß eine Ermächtigung für die Impfstellen. Die Portalverbundanwendung sollte auch den Gesundheitskassen zur Verfügung gestellt werden. Dann könnten Genesungszertifikate, die auf Anforderung von Betroffenen auszustellen sind, auch von dieser in gedruckter Form zur Verfügung gestellt werden. Auch das würde die Belastung der Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden deutlich vermindern.

Bezüglich der konkreten Implementierung der Portalverbundanwendung in den Magistraten und Gemeindeämtern vor Ort ist darauf hinzuweisen, dass die organisatorische und technische Implementierung, inkl. der Vergabe von Berechtigungen (oftmals durch externe IT-Dienstleister), in den üblicherweise nach Bundesländern variierenden kommunalen IT-Systemen eine bis zwei Wochen in Anspruch nehmen wird. Auch deshalb wird die bereits medial angekündigte Einführung des Systems mit 4. Juni als verfrüht angesehen.

4. Fragen des Verfassungsrechtes und der DSGVO

Die Regelungen zur Datenerfassung und Verknüpfung sind zeitlich nicht auf die Dauer der Pandemie beschränkt. Die in § 4 Abs 8a gewählte Formulierung „zur Zweckerreichung nicht mehr notwendig“ ist diesbezüglich wohl zu unbestimmt. Zudem wurde die Dokumentation der Abfragen nicht geregelt und es besteht kein Anspruch auf Löschung. Regelungen zur Verhinderung von Missbrauch sind nur in unzureichender Weise vorhanden. In wie fern all dies dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht wird zudem nicht ausreichend begründet.

Zu § 4 Abs 8a EpiG:

Das Verknüpfen von Daten und Informationen, wie dies im gegenständlichen Absatz vorgeschlagen wird, schießt über das Ziel der Einführung eines Pandemiemanagements hinaus. Informationen über die Beitragsgrundlage, Einkommen, den Bildungsstand, die höchst abgeschlossene Ausbildung, Statuswechsel, Rehabilitationsaufenthalte („im Beobachtungszeitraum“ - was ist der Beobachtungszeitraum?), Anzahl der Erwerbstätigkeiten, Krankenstände, Arbeitsmarktstatus etc. sind wohl nicht erforderlich und bergen darüber hinaus ein Missbrauchspotential in sich. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Zusammenführung dieser sehr sensiblen Informationen sachlich notwendig ist.

Zudem ist zu hinterfragen, warum die Übermittlung pseudonymisiert stattfinden soll. Eine Übermittlung könnte gleich in anonymisierter Form geschehen.³

Zu § 4f EpiG:

QR-Apps enthalten einen Verlaufsspeicher in dem sämtliche Abfragen (QR-Internetadressen) gespeichert sind. Vor dem Hintergrund von „Privacy by Design/Default“ entspricht dies nicht der DSGVO. In der Folgeabschätzung wurde dieses Problem überhaupt nicht berücksichtigt. Der Überprüfende kann mittels des gespeicherten Codes jederzeit und zeitlich unbeschränkt den Gesundheitsstatus abfragen. Dies könnte zum Missbrauch sensibler Gesundheitsdaten führen. Ziel muss es sein, einen zeitlich begrenzten und vom Betroffenen „kontrollierten“ Datenzugang (wie etwa bei Bank-Apps) zu schaffen.

³ Angemerkt wird diesbezüglich, dass im Falle einer anonymisierten Übermittlung zwingend ein statistisches Gutachten erstellt werden müsste, welches sich mit der Frage beschäftigt, wie hoch die Wahrscheinlichkeit der eindeutigen Zuordnung dieser Informationen zu einer Person ist. Es ist zu bezweifeln, dass Datensätze mit dieser Menge an Informationen nicht größtenteils eindeutig einer Person zuordenbar sind.

Dass gem dieser Bestimmung die „Authentifizierung der Überprüfenden zu unterbleiben“ hat, wird aus verfassungsrechtlicher sowie aus Sicht der DSGVO kritisch gesehen, da sowohl die Nachvollziehbarkeit als auch die Frage nach der Verantwortlichkeit für die sensiblen Daten unzureichend gegeben sind.

Es stellt sich zudem die Frage, in welchem Verhältnis § 3 e-GovG zur QR-Abfrage steht. Sowohl die DSGVO als auch das e-GovG sehen eine Dokumentation der Abfragen (zB Art 15 DSGVO Auskunft darüber, wer Daten abgefragt hat; Art 24 Abs 2 DSGVO) bzw. eine Identifizierung/Authentifizierung vor. Die DSGVO sieht damit gesetzliche Dokumentationspflichten vor, worauf eventuell die Klausel in Abs 8 hinweisen soll. Es wäre jedoch klarzustellen, was dies im Detail bedeutet. Ein Tracing - sowohl des Zertifikatsinhabers als auch des Überprüfenden - wäre dann nämlich sehr wohl potentiell möglich.

Genauso wäre klarzustellen, dass § 3 e-GovG (Abfrage personenbezogener Daten bei Auftraggebern des öffentlichen Bereichs) nicht zur Anwendung gelangt. Anderenfalls müsste dies mittels Auslegung (Lex Specialis) gelöst werden.

5. Finanzielle Belastungen

Wie bereits dargestellt, werden durch die gegenständliche Novelle Gemeinden sowie Bezirksverwaltungsbehörden nicht nur personell gefordert, es fallen auch umfangreiche Kosten an. Es wird daher gefordert, dass der Bund sämtliche anfallenden Mehrkosten übernimmt. Es handelt sich dabei insbesondere um Personalkosten, IT-Kosten, Druckkosten, Kosten für angemietete Räumlichkeiten und einzurichtende Container. Hierfür bedarf es einer klaren Kostentragungsregelung zu Lasten des Bundes.

6. Abschließend

Wir ersuchen, die im Rahmen dieser Stellungnahme dargelegten Anmerkungen und Kritikpunkte des Österreichischen Städtebundes - im Sinne der vor Ort mit der konkreten Ausführung befassten Städte und Gemeinden - bei der Überarbeitung des Entwurfes zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär