

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

STELLUNGNAHME

**zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das
Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-
Maßnahmengesetz geändert werden**

18. September 2020

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Grundsätzliches

Amnesty International Österreich hat bereits im Begutachtungsprozess des ersten Ministerialentwurfes betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert werden soll, am 28. August 2020 eine Stellungnahme aus menschenrechtlicher Sicht eingebracht und vor allem die fehlende Klarheit und unpräzise Ausgestaltung der Regelungen kritisiert.

In diesem Zusammenhang begrüßt Amnesty International Österreich, dass im vorliegenden überarbeiteten Ministerialentwurf einige Passagen präzisiert und die Kritik von Expert*innen aus der Zivilgesellschaft berücksichtigt wurden. Zudem wird positiv angemerkt, dass der Zivilgesellschaft nach Überarbeitung des ersten Ministerialentwurfes neuerlich die Gelegenheit gegeben wurde, Stellungnahmen im Begutachtungsprozess abzugeben, wenn auch mit sehr kurzer Frist. Dennoch sehen die vorliegenden Regelungen weiterhin Einschränkungen der Menschenrechte vor, insbesondere des Rechts auf Freizügigkeit, Versammlungsfreiheit und Achtung des Privatlebens, und bedürfen daher einer Präzisierung. Darüber hinaus können sich aus Sicht von Amnesty International Österreich weiterhin menschenrechtliche Probleme in der Umsetzung ergeben.

Stellungnahme zum Epidemiegesetz (EpiG)

Gerichtliche Überprüfung der Absonderung kranker, krankheitsverdächtiger und ansteckungsverdächtiger Personen (§ 7 Abs. 1a EpiG)

Im ersten Ministerialentwurf war geplant, dass die in § 7 Abs. 1a EpiG bisher im Gesetz vorgesehene Verpflichtung, jede Anhaltung auf Grundlage des EpiG dem Bezirksgericht anzuzeigen, auf Fälle eingeschränkt werden soll, in denen die Anhaltung länger als vier Wochen aufrecht ist. Amnesty International Österreich begrüßt, dass im gegenständlichen Entwurf die in § 7 Abs. 1a EpiG vorgesehene Frist zur Verständigung der Bezirksgerichte nunmehr von vier Wochen auf zehn Tage gekürzt werden soll. Gleichzeitig wird betont, dass jegliche Einschränkung des Rechtsschutzes selbst in Fällen einer nicht staatlichen überwachten und mit strafrechtlichen Konsequenzen bedrohten Absonderung als Eingriff in das Recht auf Freiheit (Art. 9 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – IPbpr, Art. 5 Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK, Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit) anzusehen ist. Auch wenn mit der vorgeschlagenen Änderung des § 7 EpiG weder die individuelle Beschwerdemöglichkeit noch die amtswegige Überprüfungsfrist von drei Monaten abgeändert wird, wird wiederholt darauf hingewiesen, dass es gerade im Zusammenhang mit Freiheitsentzug nicht nur eines effektiven Rechtsschutzmechanismus, sondern auch einer effektiven Kontrolle und Aufsicht durch die unabhängige Justiz bedarf.¹

Ansichts der Möglichkeit der Bezirksverwaltungsbehörden, Quarantäneanordnungen nicht nur schriftlich, sondern auch fernmündlich auszusprechen, bedarf es jedenfalls auch einer korrekten, umfassenden und verständlichen Rechtsmittelbelehrung. Dies betrifft insbesondere Personen mit Unterstützungsbedarf aufgrund von Alter, psychischer Erkrankung, kognitiver Beeinträchtigung oder fehlenden Deutschkenntnissen. Da diese Personengruppen möglicherweise Schwierigkeiten haben, von sich aus eine gerichtliche Überprüfung der Absonderungsmaßnahmen anzuregen, ist für diese eine unverzügliche Verständigung der unabhängigen Gerichte und in weiterer Folge eine amtswegige gerichtliche Überprüfung von großer Bedeutung.

¹ Working Group on Arbitrary Detention, *Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies*, 08.05.2020, para 18, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass die in § 7 Abs. 1a EpiG vorgesehene Absonderung von krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Personen insbesondere Menschen, die berufsbedingt viele Sozialkontakte haben, überproportional betreffen kann. Eine mehrfache Absonderung führt nicht nur zur beruflichen Freistellung, sondern stellt einen Eingriff in Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Freiheit (Art. 9 IPbpR, Art. 5 EMRK, Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit) und das Recht auf Achtung des Privatlebens (Art. 17 IPbpR, Art. 8 EMRK, Art. 10 Staatsgrundgesetz – StGG) dar. Zudem kann eine Absonderung atypisch Beschäftigter dazu führen, dass diese ihrer Arbeit nicht mehr nachkommen und dadurch von Armut betroffen sein können, wodurch das Recht auf Arbeit (Art. 6 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – IPwskR) und das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) beeinträchtigt würden.

Amnesty International Österreich weist darauf hin, dass der Staat verpflichtet ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Arbeitnehmer*innen vor Ansteckung zu schützen, wie z.B. durch die Bereitstellung von Schutzausrüstung durch den*die Arbeitgeber*in, die Einhaltung von Abstandsregeln und hygienische Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz.² Weiters wird als gelinderes Mittel eine „Freitestung“ auf Amtskosten, insbesondere für die oben genannten Personengruppen angeregt.

Bewilligungspflicht für Veranstaltungen (§ 15 EpiG)

Nach § 15 EpiG sind Veranstaltungen, die das Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen, zu untersagen, wenn dies zum Schutz vor einer Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten unbedingt erforderlich ist. Mit der geplanten Neufassung des § 15 EpiG sollen Veranstaltungen nunmehr auch einer Bewilligungspflicht unterworfen werden, die die Einhaltung bestimmter Voraussetzungen, bestimmter Auflagen und die Einschränkung auf bestimmte Personen- und Berufsgruppen vorsehen kann.

Eine generelle Bewilligungspflicht für friedliche Versammlungen ist jedenfalls strikt abzulehnen, da eine solche die eigentliche Idee des Rechts auf Versammlungsfreiheit untergräbt (Art. 21 IPbpR, Art. 11 EMRK, Art. 12 StGG).³ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die für eine Versammlungsanzeige zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden oder Landespolizeidirektionen angehalten werden sollten, statt einer generellen Untersagung von Versammlungen eine Abwägung im Einzelfall treffen, ob nicht ein gelinderes Mittel als ein Totalverbot möglich ist. Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit sollte eine Versammlung unter bestimmten Bedingungen, wie beispielsweise das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes, das Einhalten eines bestimmten Mindestabstandes oder einer Begrenzung der Teilnehmer*innen-Anzahl jedenfalls gestattet werden.

Es wird daher um eine Klarstellung bzw. Präzisierung der Regelung dahingehend ersucht, dass Versammlungen nicht vom Veranstaltungsbegriff des § 15 EpiG umfasst sind und daher nach dieser Bestimmung keiner ausdrücklichen Bewilligungspflicht unterliegen. **In jedem Fall bedarf es gegen die behördliche Untersagung von Versammlungen eines effektiven Rechtsschutzmechanismus.** In diesem Zusammenhang sei auf das in Österreich nach wie vor fehlende Eilverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof hingewiesen, das sich bei ähnlicher Gesetzgebung z.B. in Deutschland bereits bewährt hat.

² Amnesty International Österreich, Kurzanalyse: Soziale Rechte sind Menschenrechte, Juli 2020, <https://www.amnesty.at/presse/soziale-menschenrechte-covid-19-amnesty-fordert-verfassungsänderung-in-österreich/>

³ Human Rights Committee, *General Comment No 37 (2020)*, para 70, abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en

Stellungnahme zum COVID-19-Maßnahmengesetz (COVID-19-MG)

Allgemeine Ausgangsbeschränkungen (§ 5 COVID-19-MG)

In seinem Erkenntnis vom 14.07.2020, V 363/2020 hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) aus Anlass der Aufhebung von Teilen der Verordnung BGBl.II Nr. 98/2020 ausgesprochen, dass der derzeit in Geltung stehende § 2 COVID-19-MG nur zu einer Regelung hinsichtlich des Betretens von bestimmten Orten und nicht von öffentlichen Orten ermächtigt. Insofern stellten die vom VfGH aufgehobenen Bestimmungen der Verordnung BGBl.II Nr. 98/2020 hinsichtlich Betretungsverbote für öffentliche Orte eine Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigung des § 2 COVID-19-MG dar. Mit der allgemeinen Neuformulierung des COVID-19-MG und konkret dem vorgeschlagenen § 5 COVID-19-MG soll nunmehr eine gesetzliche Grundlage für die Verhängung von allgemeinen Ausgangsbeschränkungen geschaffen werden:

So kann gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung durch Verordnung das Verlassen des privaten Wohnbereichs auf bestimmte Ausnahmefälle beschränkt werden, sofern dies „zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 unerlässlich ist, insbesondere um einen drohenden Zusammenbruch der medizinischen Versorgung zu verhindern“. Sollte es also zu einer Ausgangssperre auf Grundlage dieser gesetzlichen Regelung kommen, darf die Wohnung gemäß Abs. 2 nur mehr aus fünf Gründen verlassen werden: zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für Leib, Leben und Eigentum (Z 1); zur Betreuung von und Hilfeleistung für unterstützungsbedürftige Personen (Z 2); zur Deckung der notwendigen Grundbedürfnisse des täglichen Lebens (Z 3); für berufliche Zwecke, sofern dies erforderlich ist (Z 4); und zum Aufenthalt im Freien zur körperlichen und psychischen Erholung (Z 5).

Grundsätzlich greifen derart weitreichende Maßnahmen umfassend in Menschenrechte ein, insbesondere in das Recht auf Freizügigkeit (Art. 12 IPbpR, Art. 2 4. ZPEMRK, Art. 4 StGG) sowie in das Recht auf Privatsphäre (Art. 17 IPbpR, Art. 8 EMRK, Art. 10 StGG). Hinsichtlich des Rechts auf Freizügigkeit gemäß Art. 4 Abs. 1 StGG und des Art. 2 4. ZPEMRK hat der VfGH in seinem oben zitierten Erkenntnis aber betont, dass bei Vorliegen besonderer Umstände unter entsprechenden zeitlichen, persönlichen und sachlichen Einschränkungen auch ein Ausgangsverbot gerechtfertigt sein kann, „wenn sich eine solche Maßnahme angesichts der besonderen Eingriffsintensität als verhältnismäßig“ erweist.⁴ Außerdem muss eine dermaßen weitreichende Einschränkung der Freizügigkeit durch eine konkrete und entsprechend näher bestimmte Grundlage im Gesetz geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass im Vergleich zum letzten Ministerialentwurf nunmehr im § 5 COVID-MG mehrere Mindestausnahmetatbestände für Ausgangsregelungen umschrieben werden. Aus Sicht von Amnesty International Österreich bedarf es jedoch nach wie vor weiterer Präzisierungen:

Einerseits ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus den Erläuterungen klar, anhand welcher Kriterien entschieden wird, wann ein „Zusammenbruch der medizinischen Versorgung“ droht, vor allem vor dem Hintergrund dass ein solcher Zusammenbruch die zentrale Voraussetzung für Ausgangsbeschränkungen gemäß § 5 COVID-19-MG darstellt. In diesem Zusammenhang weist Amnesty International Österreich darauf hin, dass diese Voraussetzung aufgrund der umfassenden Auswirkungen auf die Menschenrechte eng auszulegen ist und fordert eine transparente Kommunikation hinsichtlich der Erfüllung dieser Voraussetzung.

In diesem Zusammenhang bleibt auch die Rolle der Corona-Kommission offen. Gemäß § 2 COVID-19-MG ist diese zwar zur Beratung des BMSGPK bei der Bewertung der epidemiologischen Situation eingerichtet worden, aber lediglich „im Kontext mit dem ‚Ampelsystem‘“. Es stellt sich daher die Frage, ob die Corona-Kommission nur Empfehlungen bezüglich des vorgesehenen Ampelsystems, oder auch hinsichtlich der Frage des „drohenden Zusammenbruchs der medizinischen Versorgung“ - der ja Voraussetzung für die Verordnung von Ausgangsbeschränkungen ist – abgeben kann.

⁴ VfGH 14.07.2020, V 363/2020-25, Rz 68

In jedem Fall möchte Amnesty International Österreich darauf hinweisen, dass **allgemeine Ausgangsbeschränkungen stets unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips** erfolgen müssen und somit auch eine Balance zwischen dem Recht auf Schutz der Gesundheit und anderen **Menschenrechten gefunden werden muss**. Wie bereits in der Stellungnahme vom 28. August 2020 ausgeführt wurde, ist dabei immer auf die **speziellen Bedürfnisse von Gruppen mit erhöhter Schutzbedürftigkeit**, wie z.B. Kindern, Alleinstehenden und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen etc., zu achten und es müssen adäquate Unterstützungsmaßnahmen für diese Personen getroffen werden. Daher fordern wir auch volle Transparenz bei der Gefahreneinschätzung und einen offenen Dialog mit der Zivilgesellschaft, insbesondere Organisationen, die im direkten Kontakt mit besonders betroffenen Personen stehen und über menschenrechtliche Expertise verfügen.

Präzisierungsbedarf besteht auch hinsichtlich des Ausnahmetatbestandes des „Aufenthalts im Freien zur körperlichen und psychischen Erholung“ gemäß § 5 Abs. 2 Z 5 COVID-19-MG, insbesondere inwieweit soziale Kontakte im Freien davon umfasst sind. Amnesty International hat bereits in der Stellungnahme vom 28. August 2020 darauf hingewiesen, dass bei der Formulierung der Ausnahmetatbestände stets auf die Bedürfnisse von Personen einzugehen ist, die von allgemeinen Ausgangsbeschränkungen besonders betroffen sind. Für bestimmte Personengruppen wie z.B. Alleinstehende kann eine Isolation besondere Leiden hervorrufen und könnten soziale Kontakte mit haushaltsfremden Personen im Freien unter Einhaltung eines bestimmten Mindestabstandes dem psychischen Wohl dienen. Eine entsprechende gesetzliche Klarstellung wäre daher wünschenswert.

Kontrolle durch die Bezirksverwaltungsbehörden (§ 9 COVID-19-MG)

Mit dieser Bestimmung soll den Bezirksverwaltungsbehörden die Möglichkeit eingeräumt werden, die Einhaltung von Voraussetzungen und Auflagen – auch durch Überprüfung vor Ort – zu kontrollieren. Dazu werden die Organe der Bezirksverwaltungsbehörden und die von ihnen herangezogenen Sachverständigen berechtigt, Betriebsstätten, Arbeitsorte, Verkehrsmittel und bestimmte Orte zu betreten und zu besichtigen, „sowie in alle Unterlagen Einsicht zu nehmen und Beweismittel zu sichern“. Darüber hinaus haben die jeweiligen Inhaber*innen bzw. Verantwortlichen den Organen der Bezirksverwaltungsbehörden und den von diesen herangezogenen Sachverständigen das Betreten und die Besichtigung zu ermöglichen, diesen die notwendigen Auskünfte zu erteilen und „erforderliche Unterlagen vorzulegen“.

Betretungen und Besichtigungen von Betriebstätten können zu massiven und ungerechtfertigten Eingriffen in das Recht auf Achtung des Privatlebens (Art. 17 IPbPR, Art. 8 EMRK, Art. 10 StGG),⁵ führen, insbesondere bei bestimmten Berufsgruppen wie Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen oder betreuenden, therapeutischen oder seelsorgerischen Einrichtungen. Das Betreten und Besichtigen von Redaktionen und Vereinslokalen stellt zudem grundsätzlich einen Eingriff in das Recht auf Pressefreiheit (Art. 19 IPbPR, Art. 10 EMRK, Art. 13 StGG) und das Recht auf Vereinigungsfreiheit (Art. 22 IPbPR, Art. 11 EMRK, Art. 12 StGG) dar. Daher sind solche Maßnahmen nur in Ausnahmefällen und unter strenger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen.

Grundsätzlich müssen gesetzliche Berufsgeheimnisregelungen für Rechtsanwält*innen und Ärzt*innen ausdrücklich von dieser Regelung unberührt bleiben. Außerdem sind bei Vereinen, die mit sensiblen Daten betraut sind, wie beispielsweise die österreichischen Frauenhäuser, die anonymen Alkoholiker oder Streetworker*innen, besondere Vorkehrungen zu treffen, um den Schutz dieser Daten zu gewährleisten. Andernfalls könnten entsprechende Kontrollen dazu führen, dass unter dem Vorwand der Pandemiebekämpfung in Dokumente mit Berufsgeheimnissen oder sensiblen Daten Einsicht genommen wird.

⁵ Der Schutz des Art. 8 EMRK erstreckt sich auch auf die Geschäftsräume von Angehörigen freier Berufe. (vgl. Niemietz gegen Deutschland v. 16.12.1992, A/251-B = NL 1993/1, 17 = EuGRZ 1993, 65 = ÖJZ 1993, 389)

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Formulierung des § 9 COVID-19-MG insofern widersprüchlich ist, als die Organe der Bezirksverwaltungsbehörden und die von ihnen herangezogenen Sachverständigen einerseits berechtigt werden, „in *alle* Unterlagen“ Einsicht zu nehmen, die jeweiligen Inhaber*innen und Verantwortlichen den Organen aber lediglich dazu verpflichtet sind, „*erforderliche* Unterlagen“ vorzulegen. Es wird daher um eine Klarstellung dahingehend ersucht, dass Organe der Bezirksverwaltungsbehörden und die von ihnen herangezogenen Sachverständigen ausschließlich in „erforderliche Unterlagen“ Einsicht nehmen können.