

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 und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert
werden**

9. März 2021

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 in den vergangenen Begutachtungsprozessen bzgl. den Änderungen des Epidemiegesetzes 1950 (EpiG) und des COVID-19-Maßnahmengesetzes (COVID-19-MG) am 28. August 2020 und am 18. September 2020 Stellungnahmen aus menschenrechtlicher Sicht eingebracht und vor allem die fehlende Klarheit und unpräzise Ausgestaltung der Regelungen kritisiert.

Die gegenständliche Novelle des EpiG und des COVID-19-MG beinhaltet wieder Regelungen, die dem Gesundheitsminister mehr Möglichkeiten zum Erlassen von Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie geben. Damit könnten weitere menschenrechtliche Einschränkungen, insbesondere hinsichtlich des Rechts auf Freizügigkeit, des Rechts auf Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Achtung des Privatlebens, verordnet werden. Angesichts dieser weitreichenden menschenrechtlichen Konsequenzen empfindet Amnesty International den Begutachtungszeitraum von sechs Tagen als unangemessen. Eine umfassende Begutachtung durch Expert*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen wird dadurch erheblich erschwert.

Änderungen des Epidemiegesetzes (EpiG)

Bewilligungspflicht für Veranstaltungen (§ 15 EpiG) und Strafbestimmungen (§ 40 EpiG)

Gemäß § 15 EpiG sind derzeit Veranstaltungen, „die ein Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen“ einer Bewilligungspflicht zu unterziehen, sofern und solange dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung wie etwa Covid-19 zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist. Durch die vorgeschlagene Änderung des § 15 EpiG soll die Einschränkung auf Veranstaltungen, „die ein Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen“, fallen und stattdessen auf Zusammenkünfte zwischen Personen aus verschiedenen Haushalten (ab einer Größe von zumindest vier Personen aus zumindest zwei verschiedenen Haushalten) abgestellt werden. Auf dieser Rechtsgrundlage hätte der Gesundheitsminister die Möglichkeit, mit Verordnung Treffen von vier Personen (inklusive minderjährige Kinder) aus zwei verschiedenen Haushalten als Veranstaltung zu qualifizieren und einer entsprechenden Anzeige- oder Bewilligungspflicht zu unterwerfen.

Es wird betont, dass bereits die bestehende Rechtslage einen massiven Eingriff in das Recht auf Privatsphäre gemäß Art. 17 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bedeutet. Genau genommen sind nämlich bereits jetzt gemäß § 13 der 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung unter dem Titel „Veranstaltungen“ Zusammenkünfte von mehr als vier Personen aus maximal zwei verschiedenen Haushalten untersagt. Der gegenständliche Änderungsvorschlag unterscheidet sich aber von der bestehenden Rechtslage u.a. darin, dass minderjährige Kinder nunmehr in die festzulegende Höchstzahl einbezogen werden können. Außerdem wird der eigentliche Sinn und Zweck des § 15 EpiG – nämlich die Verhinderung eines Zusammenströmens größerer Menschenmengen – letztlich völlig verändert: es geht nun stattdessen explizit um die Verhinderung von privaten Treffen.

Auch wenn private Treffen bereits nach geltender Rechtslage eingeschränkt werden können, stellt diese Änderung aus mehreren Gründen einen weiteren Eingriff in das Recht auf Privatsphäre dar:

- Es werden keine Ausnahmen von diesen Einschränkungen genannt. Im geplanten Absatz 2a wird dazu lediglich ausgeführt, dass in einer Verordnung „nach Art und Größe der Veranstaltung, nach der Beschaffenheit des Ortes der Zusammenkunft sowie nach dem Grad persönlicher Beziehungen zwischen den Teilnehmern differenziert werden“ **kann**. Laut Erläuterungen soll damit "klargestellt werden, dass private Treffen unter Personen, die einander kennen, anders behandelt werden können als Veranstaltungen, bei denen die Teilnehmer einander fremd sind". Da dies nur als Kann-Bestimmung formuliert worden ist, besteht diesbezüglich ein unverhältnismäßig großer Ermessensspielraum des Gesundheitsministers. Es wird daher gefordert, die entsprechenden Ausnahmen und Differenzierungen bereits im Gesetz selbst zu präzisieren, und nicht erst in einer Verordnung. Klarstellungen. Dies würde auch den vom VfGH geforderten „gesteigerten Bestimmtheitserfordernissen“¹ entsprechen.
- Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird de facto ein wesentlicher Teil der Ausgangsregelungen – nämlich die Regelung privater Treffen – vom COVID-19-MG ins EpiG verlagert. Dies ist insofern problematisch, als sich daraus für den Gesundheitsminister nicht nur hinsichtlich COVID-19, sondern bei allen zukünftigen Epidemien ein extrem großer Spielraum ergibt. Angesichts dieses weiten Spielraumes bedarf es zunächst einmal einer breiten und umfassenden (außer-)parlamentarischen Begutachtung im Vorfeld. Dies ist durch eine 6-tägige Begutachtungsdauer nicht gewährleistet. Im Falle einer Implementierung bräuchte es darüber hinaus ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein sowie eine effektive parlamentarische und schnelle höchstgerichtlichen Kontrolle.

Die gegenständliche Änderung des EpiG könnte aber auch Auswirkungen auf das Recht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 21 IPbPR und Art. 11 EMRK haben:

- Im § 15 EpiG befindet sich nämlich nach wie vor keine Ausnahme für friedliche Versammlungen. Zwar gilt das Verbot gemäß § 13 der 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung nicht für Versammlungen, doch bräuchte es auch eine entsprechende gesetzliche Klarstellung bzw. Präzisierung, dass friedliche Versammlungen nach dieser Bestimmung keiner ausdrücklichen Bewilligungspflicht unterliegen. Eine generelle Bewilligungspflicht für friedliche Versammlungen ist jedenfalls strikt abzulehnen, da eine solche die eigentliche Idee des Rechts auf Versammlungsfreiheit untergräbt.²
- Das EpiG soll darüber hinaus auch dahingehend novelliert werden, dass die Organisation von „gewerbsmäßigen Veranstaltungen“ und eine Missachtung von deren Untersagungen unter Verwaltungsstrafe (Geldstrafe von bis zu 30.000 Euro oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Wochen) gestellt werden soll (siehe § 40 EpiG). In den Erläuterungen zum § 40 EpiG heißt es nun aber, dass mit dieser Regelung vor allem "Veranstaltungsunternehmen" und "sonstige Personen, die Veranstaltungen entgeltlich und in Erwerbserzielungsabsicht organisieren", erfasst werden sollen. Dies ist insofern beachtlich, als der Versammlungsbegriff im internationalen Menschenrechtsschutz ein sehr weiter ist und auch nicht-politische Versammlungen davon

¹ VfGH 14.07.2020, V 363/202-25

² 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

umfasst werden. Versammlungen können zum Beispiel auch kulturellen, religiösen oder kommerziellen Zielen und Unterhaltungszwecken dienen, und dennoch gemäß Art. 21 IPbPR geschützt sein. Offen bleibt, ob damit auch Versammlungen von Nichtregierungsorganisationen, bei denen angestellte Mitarbeiter*innen tätig sind, deren Aufgabe u.a. die Organisation von Versammlungen ist, gemeint sind. Auch kollektive Aktivitäten wie das Sammeln von Unterschriften oder das gemeinsame Aufhängen von Plakaten erfüllen wichtige gesellschaftliche Aufgaben, könnten aber vom Begriff der „gewerbsmäßigen Veranstaltung“ umfasst werden. Es ist daher äußerst wichtig, gesetzliche Präzisierungen vorzunehmen, damit der Veranstaltungsbegriff nicht missbräuchlich verwendet wird.

In jedem Fall bedarf es gegen die behördliche Untersagung von Versammlungen eines effektiven Rechtsschutzmechanismus. In diesem Zusammenhang sei neuerlich auf das in Österreich nach wie vor fehlende Eilverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof hingewiesen, das sich bei ähnlicher Gesetzgebung z.B. in Deutschland bereits umfangreich bewährt hat.

Abschließend wird kritisiert, dass bei den Änderungen des EpiG kein Ablaufdatum (sogenannte „sunset clause“) definiert ist. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es aber wichtig, dass alle Gesetze und Verordnungen, mit denen umfassende und tiefgreifende Eingriffe in unsere Menschenrechte erfolgen, ein Ablaufdatum haben und die Eingriffe schrittweise, je nach Entwicklung der Ausbreitung des Virus, wieder zurückgenommen werden.

Änderungen des Covid-19-Maßnahmegesetzes (COVID-19-MG)

Negatives Testergebnis als Auflage für das Betreten von Betriebsstätten (§ 1 Abs. 5b COVID-19-MG) und Entfall des Tragens einer FFP2-Maske als Alternative zum Testergebnis (§ 1 Abs. 5c COVID-19-MG)

Mit dem neuen § 1 Abs. 5b soll die Möglichkeit geschaffen werden, ein negatives Testergebnis als Auflage für das Betreten von Betriebsstätten unabhängig von der Dauer des Kontakts zu anderen Personen zu normieren. Gleichzeitig soll mit dem neuen § 1 Abs. 5c die Verpflichtung, in einer entsprechenden Verordnung das Tragen einer FFP2-Maske als Alternative zum Nachweis über eine lediglich geringe epidemiologische Gefahr vorzusehen, entfallen. Die damit verbundenen Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre gemäß Art. 17 IPbPR und Art. 8 EMRK wären jedenfalls nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf einer klaren wissenschaftlichen Grundlage sowie einer offenen und verständlich kommunizierten Verhältnismäßigkeitsprüfung basieren.

Erweiterung der Ausgangsregelung (§ 5 COVID-19-MG)

Bisher waren Ausgangsregelungen nur gerechtfertigt, um "einen drohenden Zusammenbruch der medizinischen Versorgung oder ähnlich gelagerte Notsituationen zu verhindern". Mit der gegenständlichen Novelle soll die Möglichkeit für Ausgangsregelungen erweitert werden auf Situationen, in denen "eine nicht mehr kontrollierbare Verbreitung" vorliegt – also etwa, wenn es zu einem exponentiellen Anstieg der Ansteckungszahlen kommt und das Contact-Tracing zusammenbricht. Letzteres darf aber laut Erläuterungen nicht durch organisatorische Versäumnisse bedingt sein.

Grundsätzlich greifen Ausgangsregelungen umfassend in Menschenrechte ein, insbesondere in das Recht auf Freizügigkeit gemäß Art. 12 IPbpR und Art. 2 4. ZPEMRK sowie in das Recht auf Privatsphäre gemäß Art. 17 IPbpR und Art. 8 EMRK. Hinsichtlich des Rechts auf Freizügigkeit 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.³ Außerdem muss eine dermaßen weitreichende Einschränkung der Freizügigkeit durch eine konkrete und entsprechend näher bestimmte Grundlage im Gesetz geregelt werden.

Mit der gegenständlichen Novelle wird die Schwelle für die Verhängung von Ausgangsregelungen nun noch weiter runter gesetzt. Das Kriterium der „nicht mehr kontrollierbaren Verbreitung“ stellt aber bereits die Voraussetzung einer Epidemie dar und könnte daher in unverhältnismäßiger Weise in die oben genannten Menschenrechte eingreifen. Vor der Verhängung von Ausgangsbeschränkungen ist jedenfalls stets zu prüfen, ob das Ziel der Eindämmung der Ausbreitung nicht mit weniger einschneidenden Maßnahmen bzw. gelinderen Mitteln erreicht werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass andere Maßnahmen auf der Grundlage der §§ 3 bis 4a (Betreten und Befahren von Betriebsstätten und Arbeitsorten sowie Benutzen von Verkehrsmitteln, Betreten und Befahren von bestimmten Orten und öffentlichen Orten in ihrer Gesamtheit, Betreten von Alten- und Pflegeheimen sowie stationären Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe) ausdrücklich **nicht** ausgeschöpft werden sein müssen, um die Maßnahme einer Ausgangsbeschränkung zu ergreifen. Hier wäre es aus Sicht von Amnesty International viel eher erforderlich, über die Einführung von zusätzlichen gelinderen Mitteln nachzudenken (Beispiele?).

³ VfGH 14.07.2020, V 363/2020-25, Rz 68