

Verfassungsgerichtshof
Freyung 8
1010 Wien
Österreich

BMSGPK-Gesundheit - VI/A/4
(Rechtsangelegenheiten Arzneimittel,
Medizinprodukte, Apotheken, Krankenanstalten,
übertragbare Krankheiten)

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

Postanschrift: Stubenring 1, 1010 Wien
Radetzkystraße 2, 1030 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte unter Anführung der
Geschäftszahl an post@sozialministerium.at
zu richten.

Geschäftszahl: 2021-0.041.933

Ihr Zeichen: V 1/2021-2

V 1/2021 (COVID-19-Einreiseverordnung, selbstüberwachte Heimquarantäne)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)
erstattet mit Bezug auf die Aufforderung vom 5. 1. 2021 binnen offener Frist zum im Betreff
angeführten Antrag des [REDACTED]
[REDACTED], die folgende

Ä u ß e r u n g:

I. Zur Rechtslage:

1. Mit seinem auf Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG gestützten Antrag begehrt der Antragsteller die
Aufhebung der Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und
Konsumentenschutz über die Einreise nach Österreich im Zusammenhang mit COVID-19
(COVID-19-Einreiseverordnung – COVID-19-EinreiseV), BGBl. II Nr. 445/2020 idF BGBl. II
Nr. 563/2020, in eventuelle die Aufhebung der Wörter „fünften“ und „nach“ in § 4 Abs. 2 Satz 2
leg. cit.

2. Die Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die Einreise nach Österreich im Zusammenhang mit COVID-19 (COVID-19-Einreiseverordnung – COVID-19-EinreiseV), BGBl. II Nr. 445/2020 idF BGBl. II Nr. 563/2020, lautet (die eventualiter angefochtenen Wortfolgen sind unterstrichen):

1. Abschnitt

Allgemeine Bestimmungen

Anwendungsbereich

§ 1. (1) Diese Verordnung regelt gesundheits- und sanitätspolizeiliche Maßnahmen betreffend die Einreise in das Bundesgebiet zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19.

(2) Personen dürfen in das Bundesgebiet einreisen, sofern dies verfassungs- und direkt anwendbare unions- und völkerrechtliche Vorschriften erzwingen.

(3) Als Einreise gilt das Betreten des Bundesgebietes.

Ärztliche Zeugnisse

§ 2. Ärztliche Zeugnisse nach dieser Verordnung dienen dem Nachweis, dass die im Zeugnis angeführte Person durch einen molekularbiologischen Test oder Antigen-Test negativ auf SARS-CoV-2 getestet wurde. Die Zeugnisse sind in deutscher oder englischer Sprache entsprechend den **Anlagen C** oder **D** vorzulegen. Sie sind ungültig, wenn die Probenahme im Zeitpunkt der Einreise mehr als 72 Stunden zurückliegt.

Quarantäne

§ 3. (1) Personen, die nach dieser Verordnung zur Quarantäne verpflichtet sind, haben diese selbstüberwacht

1. an einem bestehenden Wohnsitz (Heimquarantäne) oder
2. in einer sonstigen geeigneten Unterkunft, über deren Verfügbarkeit bei der Einreise eine Bestätigung vorzulegen ist,

anzutreten. Die Kosten der Unterkunft sind selbst zu tragen. Der Wohnsitz oder die Unterkunft darf für den Quarantänezeitraum nicht verlassen werden. Personen, die zur Quarantäne verpflichtet sind, haben dies mit eigenhändiger Unterschrift entsprechend den **Anlagen E** oder **F** zu bestätigen. Das Formular entsprechend den **Anlagen E** oder **F** ist tunlichst bereits ausgefüllt bei der Einreise mitzuführen.

(2) Die Quarantäne kann zum Zweck der Ausreise aus Österreich vorzeitig beendet werden, wenn sichergestellt ist, dass bei der Ausreise das Infektionsrisiko größtmöglich minimiert wird.

2. Abschnitt

Einreise aus EU-/EWR-Staaten, aus der Schweiz, Andorra, Monaco, San Marino, dem Vatikan und dem Vereinigten Königreich

§ 4. (1) Aus EU-/EWR-Staaten sowie aus der Schweiz, Andorra, Monaco, San Marino, dem Vatikan und dem Vereinigten Königreich dürfen Personen uneingeschränkt einreisen, wenn sie

1. aus einem in der **Anlage A** genannten Staat oder Gebiet einreisen und
2. bei der Einreise glaubhaft machen, dass sie sich innerhalb der letzten zehn Tage ausschließlich in Österreich oder in einem in der **Anlage A** genannten Staat oder Gebiet aufgehalten haben.

(2) Personen, die bei der Einreise die Voraussetzungen des Abs. 1 Z 1 oder 2 nicht erfüllen, haben unverzüglich eine zehntägige Quarantäne gemäß § 3 anzutreten. Die Quarantäne gilt als beendet, wenn ein molekularbiologischer Test auf SARS-CoV-2 oder Antigen-Test auf SARS-CoV-2 frühestens am fünften Tag nach der Einreise durchgeführt wird und das Testergebnis negativ ist. Die Kosten für den Test sind selbst zu tragen.

(3) Abweichend von Abs. 2 ist die Einreise von

1. humanitären Einsatzkräften,
2. Personen, die zu beruflichen Zwecken einreisen,
3. einer Begleitperson im Rahmen der Einreise aus medizinischen Gründen gemäß § 6,
4. Personen, die zum Zweck der Wahrnehmung einer zwingenden gerichtlich oder behördlich auferlegten Pflicht, wie der Wahrnehmung von Ladungen zu Gerichtsverhandlungen, einreisen,

5. Fremden, wenn diese über einen Lichtbildausweis gemäß § 95 des Fremdenpolizeigesetzes 2005, BGBl. I Nr. 100/2005, verfügen,
mit einem ärztlichen Zeugnis gemäß § 2 möglich. Kann das ärztliche Zeugnis nicht vorgelegt werden, ist unverzüglich eine zehntägige Quarantäne gemäß § 3 anzutreten. Ist ein währenddessen durchgeführter molekularbiologischer Test auf SARS-CoV-2 oder Antigen-Test auf SARS-CoV-2 negativ, gilt die Quarantäne als beendet. Die Kosten für den Test sind selbst zu tragen.

3. Abschnitt

Einreise aus sonstigen Staaten und Gebieten

§ 5. (1) Als sonstige Staaten und Gebiete im Sinne dieser Verordnung gelten alle nicht in § 4 Abs. 1 Einleitungssatz genannten Staaten und Gebiete.

(2) Aus einem in der **Anlage A** genannten sonstigen Staat oder Gebiet dürfen Personen uneingeschränkt einreisen, wenn sie bei der Einreise glaubhaft machen, dass sie sich innerhalb der letzten zehn Tage ausschließlich in Österreich oder in einem in der **Anlage A** genannten Staat oder Gebiet aufgehalten haben. Andernfalls gelten die Abs. 3 und 4 sinngemäß.

(3) Die Einreise aus einem anderen als in der **Anlage A** genannten sonstigen Staat oder Gebiet ist unzulässig. Diesfalls ist die Einreise zu untersagen.

(4) Abweichend von Abs. 3 gilt bei der Einreise aus einem anderen als in der **Anlage A** genannten sonstigen Staat oder Gebiet § 4 Abs. 2 sinngemäß, wenn es sich um

1. österreichische Staatsbürger, EU-/EWR-Bürger und Personen, die mit diesen im gemeinsamen Haushalt leben,
2. Schweizer Bürger und Bürger des Vereinigten Königreichs sowie Personen, die mit diesen im gemeinsamen Haushalt leben,
3. Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in EU-/EWR-Staaten oder Andorra, Monaco, San Marino, dem Vatikan, der Schweiz oder im Vereinigten Königreich und Personen, die mit diesen im gemeinsamen Haushalt leben,
4. Fremde, wenn diese über ein von Österreich ausgestelltes Visum D oder einen Lichtbildausweis gemäß § 95 des Fremdenpolizeigesetzes 2005, BGBl. I Nr. 100/2005, verfügen,
5. Personen, die auf Grund einer Aufenthaltsberechtigung, eines Aufenthaltstitels oder einer Dokumentation des Aufenthaltsrechts nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005, oder dem Asylgesetz 2005, BGBl. I Nr. 100/2005, zum Aufenthalt in Österreich berechtigt sind,
6. Mitglieder des Personals diplomatischer Missionen oder konsularischer Vertretungen und Personen, die mit diesen im gemeinsamen Haushalt leben,
7. Angestellte internationaler Organisationen und Personen, die mit diesen im gemeinsamen Haushalt leben,
8. humanitäre Einsatzkräfte,
9. Personen, die in einem Dienstverhältnis zu einer inländischen Gebietskörperschaft oder einer inländischen Körperschaft öffentlichen Rechts stehen und deren Dienstort im Ausland liegt oder deren Dienstverrichtung im Ausland erfolgt, soweit die Tätigkeit dieser Körperschaft im Ausland im Interesse der Republik Österreich liegt,
10. Personen, die zu beruflichen Zwecken einreisen,
11. eine Begleitperson im Rahmen der Einreise aus medizinischen Gründen gemäß § 6,
12. Personen, die zur Aufnahme oder Fortsetzung eines Studiums oder zur Forschung einreisen,
13. Personen, die zur Teilnahme am Schulbetrieb einreisen, oder
14. Personen, die zum Zweck der Wahrnehmung einer zwingenden gerichtlich oder behördlich auferlegten Pflicht, wie der Wahrnehmung von Ladungen zu Gerichtsverhandlungen, einreisen,

handelt.

(5) Abweichend von Abs. 3 und 4 gilt § 4 Abs. 3 für die dort genannten Personen auch bei der Einreise aus einem anderen als in der **Anlage A** genannten sonstigen Staat oder Gebiet.

4. Abschnitt

Ausnahmen und Sonderbestimmungen

Einreise aus medizinischen Gründen

§ 6. (1) Die Einreise von

1. österreichischen Staatsbürgern,
2. Personen, die der Pflichtversicherung in der Krankenversicherung in Österreich unterliegen, oder
3. Personen, denen von einer österreichischen Krankenanstalt aus besonders berücksichtigungswürdigen medizinischen Gründen eine Behandlungszusage erteilt wurde,

ist ohne Einschränkung zulässig, wenn sie zur Inanspruchnahme unbedingt notwendiger medizinischer Leistungen in Österreich erfolgt. Bei der Einreise ist eine Bestätigung über die unbedingte Notwendigkeit der Inanspruchnahme einer medizinischen Leistung entsprechend den **Anlagen G** oder **H** vorzuweisen.

(2) Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich dürfen nach Inanspruchnahme unbedingt notwendiger medizinischer Leistungen im Ausland ohne Einschränkung wieder einreisen. Bei der Wiedereinreise ist eine Bestätigung über die unbedingte Notwendigkeit der Inanspruchnahme einer medizinischen Leistung entsprechend den **Anlagen G** oder **H** vorzuweisen.

Besonders berücksichtigungswürdige Gründe im familiären Kreis

§ 7. (1) Diese Verordnung gilt nicht für die Einreise aus unvorhersehbaren, unaufschiebbaren, besonders berücksichtigungswürdigen Gründen im familiären Kreis wie insbesondere schwere Krankheitsfälle, Todesfälle, Begräbnisse, Geburten sowie die Betreuung von unterstützungsbedürftigen Personen in Notfällen.

(2) Für die Einreise im Zusammenhang mit planbaren sonstigen wichtigen Ereignissen im familiären Kreis wie Hochzeiten, Taufen, Geburtstagsfeiern oder dem nicht regelmäßigen Besuch des Lebenspartners gilt § 4 Abs. 1 und 2 sinngemäß.

Sonstige Ausnahmen

§ 8. (1) Diese Verordnung gilt nicht für die Einreise

1. zur Aufrechterhaltung des Güter- und Personenverkehrs,
2. ausschließlich aus zwingenden Gründen der Tierversorgung oder für land- und forstwirtschaftlich erforderliche Maßnahmen im Einzelfall,
3. im Rahmen der Durchführung einer beruflichen Überstellungsfahrt/eines beruflichen Überstellungsfluges oder
4. im zwingenden Interesse der Republik Österreich.

(2) Diese Verordnung gilt ferner nicht für

1. Transitpassagiere oder die Durchreise durch Österreich ohne Zwischenstopp, die auch bei ausschließlich unerlässlichen Unterbrechungen vorliegt,
2. die Einreise oder Wiedereinreise im Rahmen des regelmäßigen Pendlerverkehrs zu beruflichen Zwecken, sofern es sich nicht um Personenbetreuer/innen handelt,
3. die Einreise oder Wiedereinreise im Rahmen des regelmäßigen Pendlerverkehrs zur Teilnahme am Schul- und Studienbetrieb,
4. die Einreise oder Wiedereinreise im Rahmen des regelmäßigen Pendlerverkehrs zu familiären Zwecken oder zum Besuch des Lebenspartners,
5. die Besatzung einer Repatriierungsfahrt/eines Repatriierungsfluges einschließlich der mitreisenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes,
6. die Einreise von Insassen von Einsatzfahrzeugen gemäß § 26 der Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO 1960), BGBl. I Nr. 159/1960, und Fahrzeugen im öffentlichen Dienst gemäß § 26a StVO 1960,
7. die Einreise von Personen, die aus Österreich kommend ausländisches Territorium ohne Zwischenstopp zur Erreichung ihres Zielortes in Österreich queren,
8. die Einreise in die Gemeinden Vomp-Hinterriss, Mittelberg und Jungholz.

Glaubhaftmachung

§ 9. Im Fall einer behördlichen Überprüfung gemäß § 12 sind die Ausnahmegründe gemäß den §§ 7 und 8 glaubhaft zu machen.

Kinder

§ 10. (1) Für Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr gelten mit Ausnahme der Verpflichtung zur Testung die gleichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen wie für den Erwachsenen, unter dessen Aufsicht die Kinder reisen. Gilt die Quarantäne des Erwachsenen, unter dessen Aufsicht die Kinder reisen, als beendet, gilt auch die Quarantäne der Kinder als beendet.

(2) Abs. 1 gilt nicht für Kinder, die alleine reisen.

Ausnahme im Hinblick auf das Verbot, den Wohnsitz oder die Unterkunft zu verlassen

§ 11. Ausgenommen vom Verbot gemäß § 3, den Wohnsitz oder die Unterkunft zu verlassen, sind unbedingt notwendige Wege zur Inanspruchnahme eines molekularbiologischen Tests auf SARS-CoV-2. Dabei ist auf die größtmögliche Minimierung eines allfälligen Infektionsrisikos zu achten.

5. Abschnitt

Behördliche Überprüfung

§ 12. (1) Die Bezirksverwaltungsbehörde als Gesundheitsbehörde ist berechtigt, bei der Einreise sowie jederzeit an Ort und Stelle zu überprüfen, ob die Vorgaben dieser Verordnung eingehalten werden. Personen haben diese Überprüfung zu dulden, auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Nachweise über die Veranlassung des molekularbiologischen Tests sowie dessen Ergebnis vorzulegen.

(2) Bestätigungen gemäß § 3 entsprechend den **Anlagen E** oder **F** sind im Fall einer Überprüfung gemäß Abs. 1 von der Behörde an die für den Quarantäneort zuständige Bezirksverwaltungsbehörde zu übermitteln. Nach Ablauf von 28 Tagen ab dem Einreisedatum sind vorliegende Bestätigungen von den Behörden unwiderruflich zu löschen bzw. zu vernichten.

(3) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben bei der Wahrnehmung der ihnen sonst obliegenden Aufgaben über Ersuchen der Gesundheitsbehörde an der Vollziehung des Abs. 1 mitzuwirken.

6. Abschnitt

Schlussbestimmungen

§ 13. (1) Diese Verordnung tritt mit 17. Oktober 2020 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die Einreise nach Österreich in Zusammenhang mit der Eindämmung von SARS-CoV-2, BGBl. II Nr. 263/2020, in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 411/2020, außer Kraft.

(2) Die **Anlagen A** und **B** in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 462/2020 treten mit 31. Oktober 2020 in Kraft.

(3) § 2, § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 2 und 3, § 5 Abs. 5, § 7 Abs. 2, § 8 Abs. 2, § 13 und die Anlagen A, C, D, E und F in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 563/2020 treten mit 19. Dezember 2020 in Kraft und gleichzeitig tritt Anlage B außer Kraft.

(4) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 31. März 2021 außer Kraft.

II. Zur Zulässigkeit:

1. Zur unmittelbaren Betroffenheit

1.1. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn die Verordnung ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist.

Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner mit VfSlg. 8058/1977 beginnenden ständigen Rechtsprechung ausgeführt hat, ist daher grundlegende Voraussetzung für die Antragslegitimation, dass die Verordnung in die Rechtssphäre der betroffenen Person

unmittelbar eingreift und sie – im Fall ihrer Gesetzwidrigkeit – verletzt. Hierbei hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und lediglich zu prüfen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche sind, wie sie Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG als Voraussetzung für die Antragslegitimation fordert (vgl. z.B. VfSlg. 8594/1979, 15.527/1999, 16.425/2002 und 16.426/2002).

1.2. Nach § 57 Abs. 1 VfGG muss der Antrag, eine Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben, begehren, dass entweder die Verordnung ihrem ganzen Inhalte nach oder dass bestimmte Stellen der Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben werden. Ein Antrag, der sich gegen den ganzen Inhalt einer Verordnung richtet, muss die Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit aller Bestimmungen der Verordnung „im Einzelnen“ darlegen und insbesondere auch dartun, inwieweit alle angefochtenen Verordnungsregelungen unmittelbar und aktuell in die Rechtssphäre des Antragstellers eingreifen. Bei der Prüfung der aktuellen Betroffenheit hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und lediglich zu untersuchen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche sind, wie sie Art. 139 Abs. 1 Z 3 als Voraussetzung für die Antragslegitimation fordert (vgl. z.B. VfSlg. 10.353/1985, 14.277/1995, 15.306/1998, 16.890/2003, 18.357/2008, 19.919/2014, 19.971/2015). Anträge, die dem Erfordernis des § 57 Abs. 1 VfGG nicht entsprechen, sind nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VfSlg. 14.320/1995, 14.526/1996, 15.977/2000, 18.235/2007) nicht im Sinne von § 18 VfGG verbesserungsfähig, sondern als unzulässig zurückzuweisen.

1.3. Der Antragsteller muss nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs somit darlegen, inwiefern er von sämtlichen angefochtenen Bestimmungen unmittelbar und aktuell betroffen ist. Diese Ausführungen müssen dabei hinreichend konkret sein (vgl. mwN zum Ganzen zuletzt VfGH 21. 9. 2020, V 382/2020). Das Erfordernis solcher Darlegungen durch den Antragsteller besteht auch dann, wenn bestimmte Annahmen im Hinblick auf die sonst geschilderte Situation naheliegen mögen (vgl. VfSlg. 14.309/1995, 14.817/1997, 19.613/2011).

1.4. Diesen Anforderungen nach § 57 Abs. 1 VfGG wird der Antragsteller insbesondere im Hinblick auf den Hauptantrag nicht ausreichend gerecht: Seine Ausführungen vermögen zwar eine unmittelbare Betroffenheit von § 4 Abs. 2 COVID-19-EinreiseV begründen. Der Antragsteller legt jedoch nicht dar, inwieweit er von allen angefochtenen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung unmittelbar betroffen ist.

Die Ausführungen des Antragstellers beziehen sich vielmehr ausschließlich auf die Einreise aus Kroatien gemäß § 4 Abs. 2 COVID-19-EinreiseV. Es fehlen begründete Darlegungen, inwiefern der Antragsteller etwa von den Bestimmungen über die Einreise aus sonstigen

Staaten und Gebieten (§ 5 COVID-19-EinreiseV) oder von den Regelungen über die Einreise aus medizinischen Gründen (§ 6 COVID-19-EinreiseV) konkret betroffen sein könnte. Ganz im Gegenteil erkennt der Antragsteller im Rahmen seiner Ausführungen zum Anfechtungsumfang (Punkt IV.1.) bereits selbst, „dass nicht sämtliche Bestimmungen der angefochtenen Verordnungen für ihn maßgeblich sind“ bzw. § 4 Abs. 3 und die §§ 5, 6, 7 und 8 für ihn „keine Bedeutung haben“.

Der Hauptantrag ist daher nach Ansicht des BMSGPK bereits aus diesem Grund mangels unmittelbarer Betroffenheit von allen angefochtenen Bestimmungen zurückzuweisen.

2. Zum Anfechtungsumfang

2.1. Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfenden Verordnungsbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof schon wiederholt dargelegt hat (s nur VfSlg. 20.161/2017 mwN) notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Verordnungsteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Verordnungsstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

Dieser Grundposition folgend hat der Gerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Normenprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. z.B. VfSlg. 16.212/2001, 16.365/2001, 18.142/2007, 19.496/2011, 20.154/2017). Die antragstellende Partei hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Rechtswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des Antragstellers teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011, 19.684/2012, 19.903/2014; VfGH 10. 3. 2015, G201/2014; zuletzt VfGH 1. 10. 2020, G 219/2020 u.a.).

2.2. Während dem Antragsteller in Bezug auf den Anfechtungsumfang des Hauptantrags zuzustimmen ist, dass im Falle der Aufhebung der Bestimmungen über die selbstüberwachte Heimquarantäne der verbleibende Verordnungsteil einen völlig veränderten Inhalt hätte (so würde etwa die Aufhebung nur des § 5 Abs. 3 COVID-19-EinreiseV zu einem absoluten Einreiseverbot auch für österreichische Staatsbürger und die sonstigen privilegierten Personengruppen führen) bzw. für sich z.T. sinnentleert wäre,

erweist sich der Umfang des Eventualantrags als zu eng: Da sich die Modalitäten der Heimquarantäne erst aus § 3 COVID-19-EinreiseV ergeben, steht dieser mit den (angefochtenen Wortfolgen des) § 4 Abs. 2 in untrennbarem Zusammenhang (dies erkennt der Antragsteller auch selbst im Rahmen seiner Ausführungen zum Anfechtungsumfang in Punkt IV.1.). Der Antragsteller hätte daher zur Beurteilung der behaupteten Rechtswidrigkeit zumindest § 3 mitanfechten müssen, hat dies aber unterlassen.

Mit dem im Eventualantrag begehrten Entfall der Wortfolgen „fünf“ und „nach“ lässt sich zudem die behauptete Verfassungswidrigkeit nicht beseitigen. Der Antragsteller stört sich nämlich erkennbar nicht am Zeitpunkt, zu dem die Quarantäne mittels Testung frühestens beendet werden kann, sondern am Gesamtsystem der Quarantäne (Rechtsform, Rechtsschutz etc.) an sich.

Aus diesem Grund ist der Eventualantrag zurückzuweisen.

3. Zur Darlegung der Bedenken

3.1. Gemäß § 57 Abs. 1 zweiter Satz VfGG hat der Antrag, eine Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben, die gegen die Verordnung sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen. Dieses Erfordernis ist nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur dann erfüllt, wenn die Gründe der behaupteten Gesetzwidrigkeit – in überprüfbarer Art – präzise ausgebreitet werden, mithin dem Antrag mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen ist, mit welcher Gesetzesbestimmung die bekämpfte Verordnungsstelle in Widerspruch stehen soll und welche Gründe für diese Annahme sprechen (vgl. im Allgemeinen z.B. VfSlg. 14.802/1997, 17.651/2005, 17.752/2006; spezifisch zum Individualantrag z.B. VfGH 2. 7. 2016, G 53/2016, V 13/2016). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, pauschal vorgetragene Bedenken einzelnen Bestimmungen zuzuordnen und so – gleichsam stellvertretend – das Vorbringen für den Antragsteller zu präzisieren (VfGH 9. 6. 2016, G 56/2016; 25.9.2017, G 8/2017 ua., V 6/2017 ua.; s zum Ganzen zuletzt VfGH V 434/2020).

3.2. Diesen Anforderungen nach § 57 VfGG wird der Antrag nach Ansicht des BMSGPK nicht gerecht:

In seinem Eventualantrag beschränkt sich der Antragsteller auf Darlegungen zur Verfassungsmäßigkeit der Quarantäne an sich, er hegt aber keine Bedenken hinsichtlich des Zeitraums, nach dem man sich „freitesten“ kann. Nur dieser Zeitraum ist aber Gegenstand

des Eventualantrags. Es fehlt somit an jeglichen Bedenken zu den angefochtenen Wortfolgen.

Auch aus diesem Grund ist der Eventualantrag zurückzuweisen.

Sofern der Verfassungsgerichtshof dennoch von der Zulässigkeit des Antrags ausgeht, nimmt der BMSGPK wie folgt in der Sache Stellung:

III. In der Sache:

Einleitend verweist der BMSGPK auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, wonach sich der Verfassungsgerichtshof in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung gemäß Art. 139 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken beschränkt (vgl. VfSlg. 11.580/1987, 14.044/1995, 16.674/2002) und ausschließlich beurteilt, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen gesetzwidrig ist (VfSlg. 15.644/1999, 17.222/2004; VfGH 26.2.2018, V 96/2017).

1. Zur behaupteten Gesetzwidrigkeit infolge unzureichender „Grundlagenforschung“

1.1. Der Antragsteller behauptet, dass der COVID-19-EinreiseV eine unzureichende „Grundlagenforschung“ hinsichtlich der Voraussetzungen der Verordnungserlassung zugrunde liegt. Dies schließt der Antragsteller aus der auf der Homepage des BMSGPK veröffentlichten „Rechtlichen Begründung“ zur angefochtenen Verordnung.

1.2. Aus der inzwischen verfestigten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu den auf der Grundlage des COVID-19-Maßnahmengesetz (im Folgenden COVID-19-MG), BGBl. I Nr. 12/2020 idF BGBl. I Nr. 23/2020, erlassenen Verordnungen folgt, dass der Verordnungsgeber angesichts des ihm eingeräumten gesetzlichen Spielraums seine Entscheidungsgrundlagen im Verordnungsakt hinreichend dokumentieren muss. Dem Antragsteller ist zuzustimmen, dass diese Anforderungen wohl auch für die auf der Grundlage des Epidemiegesetzes 1950 (im Folgenden: EpiG) erlassenen Verordnungen gelten.

1.3. Nach Ansicht des BMSGPK entspricht die Dokumentation im vorgelegten Akt diesen Anforderungen: Daraus geht deutlich hervor, dass der Verordnungserlassung ein umfassendes Ermittlungsverfahren vorausgegangen ist. Im Zuge dessen wurde eine eingehende Risikoanalyse insbesondere unter Berücksichtigung der 14-Tages-Inzidenzen in den jeweiligen Staaten vorgenommen.

Wie aus dem Verordnungsakt ersichtlich, ist die 14-Tages-Inzidenz jedoch nicht der einzige Faktor, der der Beurteilung der Einreisestaaten zugrunde liegt. Zusätzlich fließen etwa der Grad der Auslastung der Gesundheitseinrichtungen und die aktuellen rechtlichen Maßnahmen in den jeweiligen Ländern ein (s dazu z.B. die Auswertung der Botschaftsberichte im Verordnungsakt). Eine zentrale Rolle spielen auch die Empfehlungen und Einstufungen des ECDC (European Center of Disease Control) und die Empfehlung des Rates der Europäischen Union für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie vom 12. 10. 2020. Die Risikoeinstufung der betroffenen Staaten anhand der beschriebenen Faktoren wird laufend evaluiert, und die Regelungen der COVID-19-EinreiseV werden dementsprechend adaptiert.

Die Novelle BGBl. II Nr. 563/2020 ist zudem als Teil eines Maßnahmenpakets auch in Zusammenschau mit der im zeitlichen Zusammenhang stehenden 3. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II Nr. 566/2020, zu beurteilen. Hintergrund der Maßnahmen war die bereits sehr angespannte Situation in den Gesundheitseinrichtungen, die eine drohende Überlastung der medizinischen Versorgung befürchten ließ. Die verschärften Einreisebestimmungen waren flankierende Maßnahmen zur weiteren Verringerung der Mobilität und der sozialen Kontakte.

Zentrales Gewicht kam vor diesem Hintergrund auch der bevorstehenden Weihnachtszeit und der damit im Zusammenhang stehenden erwartbaren höheren Reisetätigkeit zu, die einen weiteren Anstieg des Infektionsgeschehens und damit eine zusätzliche Belastung für das Gesundheitssystem befürchten ließ.

Der Verordnungserlassung liegt damit eine komplexe Gesamtbewertung zugrunde. Sie fußt auf validen Datengrundlagen, berücksichtigt vielschichtige Faktoren und erfolgte unter Abwägung der maßgeblichen epidemiologischen und der diesen entgegenstehenden Interessen (vgl. auch Punkt III.3.3.). Die Risikoeinstufung entspricht nach Ansicht des BMSGPK damit etwa auch den Anforderungen, die die deutsche Rechtsprechung an eine hinreichend aussagekräftige Tatsachengrundlage stellt (vgl. den Beschluss des Niedersächsischen OVG vom 30. 11. 2020 – 13 MN 520/20 Rz 38 und den Beschluss des OVG NRW vom 13. 7. 2020 – 13 B 968/20.NE, Rz 81; zur Übereinstimmung der

vergleichbaren Sächsischen Einreisereglungen mit den Empfehlungen des ECDC und der EU-Ratsempfehlung vgl. mwN den Beschluss des Sächsischen OVG vom 9. 12. 2020 – 3 B 417/2020 Rz 22).

1.4. Im Ergebnis ist der BMSGPK der Verpflichtung zur umfassenden Ermittlung der für die Verordnungserlassung maßgeblichen Umstände nachgekommen und hat dies den zeitlichen Umständen der Verordnungserlassung entsprechend auch hinreichend im Verordnungsakt dokumentiert. Die Behauptung unzureichender „Grundlagenforschung“ erweist sich damit als haltlos.

2. Zur behaupteten Verletzung des Grundrechts auf persönliche Freiheit gemäß Art. 5 EMRK und Art. 1 BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG)

2.1. Der Antragsteller erachtet den Schutzbereich des Art. 5 EMRK bzw. Art. 1 PersFrG als erfüllt, zumal die selbstüberwachte Quarantäne gemäß § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV die Tatbestände der „Festnahme“ und der „Haft“ erfülle.

2.2. Im Gegensatz dazu geht der BMSGPK bei der selbstüberwachten Quarantäne gemäß § 4 Abs. 2 iVm § 3 Abs. 1 COVID-19-EinreiseV nicht von einem Eingriff in das Grundrecht auf persönliche Freiheit gemäß Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK aus:

Die Verbürgungen des Art. 1 PersFrG und des Art. 5 EMRK haben (ungeachtet der Unterschiede in der Reichweite der beiden Schutzbereiche) gemeinsam, dass sie nicht jede Form der Freiheitsbeschränkung erfassen, sondern nur qualifizierte Beschränkungen der körperlichen Bewegungsfreiheit in Form des Freiheitsentzugs. Der Freiheitsentzug setzt nach herrschender Lehre zwei konstitutive Merkmale voraus:

2.3. Erstens erfordert ein Freiheitsentzug die Allseitigkeit der Bewegungsbeschränkung (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). Aufgrund des Verbots, den Wohnsitz oder die Unterkunft zu verlassen, ist diese Voraussetzung – wenn auch nicht in dem vom Antragsteller angenommenen Ausmaß – bei der selbstüberwachten Quarantäne gemäß § 3 COVID-19-EinreiseV zu bejahen.

2.4. Zweitens hängt das Vorliegen eines Freiheitsentzugs von der Art des Hindernisses ab, das der Bewegungsfreiheit entgegensteht (*Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 1 Rz 30). So bedarf es nach herrschender Lehre eines physischen Zwangselements in dem Sinne, dass entweder körperlicher Zwang ausgeübt wird oder der Betroffene aus den Begleitumständen den Eindruck einer erforderlichenfalls physischen Durchsetzung gewinnen muss (vgl. VfSlg. 18.836/2009; *Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 1 Rz 31 f; *Grabenwarter/Frank*, B-VG, Art 1 PersFrBVG, Rz 2 [Stand 20. 6. 2020, rdb.at]; vgl. zu Art. 5 EMRK *Grabenwarter/Pabel*, EMRK⁶ [2016] § 21 Rz 7).

2.5. Dieses physische Zwangselement liegt jedoch nach Ansicht des BMSGPK weder bei der vom Antragsteller als Vergleichsmaßstab herangezogenen „Heimquarantäne“ gemäß § 7 EpiG noch bei der selbstüberwachten Quarantäne gemäß § 3 COVID-19-EinreiseV vor:

Wenn der Antragsteller pauschal auf die Absonderung gemäß § 7 EpiG verweist, erkennt er zunächst, dass § 7 EpiG zwei verschiedene Arten der Absonderung normiert: Zum einen sieht er die Absonderung in der Wohnung (§ 7 Abs. 1a EpiG), zum anderen die Absonderung in einer Krankenanstalt vor, sofern die Absonderung in der Wohnung nicht zweckentsprechend wäre oder unterlassen wird (§ 7 Abs. 2 EpiG). Zwischen diesen beiden Arten der Absonderung besteht ein deutlicher qualitativer Unterschied, was die Intensität der Beschränkung betrifft:

Während die „Durchführung der Unterbringung“ in einer Krankenanstalt gemäß § 7 Abs. 2 EpiG zweifelsohne unter Anwendung von Zwangsmitteln durchgesetzt (48 BlgHH 19. Sess 1909, 6 f) – und ähnlich wie die Unterbringung nach UbG auch aufrechterhalten – werden kann (§ 7 Abs. 2 iVm § 28a Abs. 1 EpiG), ist dies bei der Unterbringung in der Wohnung gemäß § 7 Abs. 1a nicht der Fall:

Das EpiG räumt der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde zwar die Befugnis zur Überprüfung der Anhaltung ein (vgl. § 43 Abs. 4 EpiG), sieht jedoch keine Zwangsbefugnisse zu ihrer Durchsetzung vor. Aus diesem Grund ist auch (der in dieser Hinsicht akzessorische) § 28a Abs. 1 keine taugliche Grundlage für die Setzung von Zwangsakten. Die Vollstreckbarkeit des die Anhaltung anordnenden Bescheides reicht nach herrschender Lehre allein nicht aus, um die Schwelle des Freiheitsentzugs zu überschreiten (*Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 1 Rz 35). Gegen die zwangsweise Durchsetzbarkeit spricht auch, dass § 7 Abs. 2 EpiG seine spezifische Rechtsfolge für Verstöße gegen die „Heimquarantäne“ gemäß § 7 Abs. 1a vorsieht, nämlich die Unterbringung in einer Krankenanstalt (vgl. auch 22 BlgHH 21. Sess 1911, 24). Zusätzlich sind Verstöße gegen § 7 EpiG verwaltungsstrafbewehrt (§ 40 Abs. 1 lit. b EpiG). Dass ein

Verstoß gegen die Absonderung unter Strafsanktion steht, begründet für sich noch keinen Freiheitsentzug (*Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 1 Rz 35; aA *Muzak*, B-VG⁶ Art 2 PersFrG, Rz 13 [Stand 1. 10. 2020, rdb.at]).

Gegen dieses Ergebnis spricht auch nicht die Rechtsprechung des EGMR im Fall *Buzadji gegen Moldawien* (Entscheidung vom 5. 7. 2016, Bsw. 23755/07), in der der EGMR einen (straßprozessualen) Hausarrest als Haft im Sinne des Art. 5 EMRK qualifiziert hat. Der verfahrensgegenständliche Hausarrest unterscheidet sich vor allem im Grad der behördlichen Überwachung nämlich wesentlich von der Absonderung gemäß § 7 Abs. 1a EpiG. Zudem wurden dem Betroffenen zusätzlich Kommunikationsbeschränkungen auferlegt. Auch ist anzunehmen, dass Verstöße gegen den anstelle der Untersuchungshaft angeordneten Hausarrest nicht bloß verwaltungsstrafrechtlicher Natur waren (und insbesondere wohl die Gefahr der Inhaftierung drohte). Unter Berücksichtigung der gebotenen Einzelfallbeurteilung kann daher der „Hausarrest“ nicht pauschal und ohne Würdigung aller Kriterien im Einzelfall als Freiheitsentzug gemäß Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK eingestuft werden (s aber *Hiersche/K. Holzinger/Eibl*, Handbuch des Epidemierechts Zweiter Teil: Grundrechtliche Dimension staatlicher Seuchenbekämpfung, Punkt 3.3. [Stand 13. 5. 2020, rdb.at]).

Unter Berücksichtigung der gebotenen Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten der Absonderung gemäß § 7 EpiG sprechen daher bei der „Heimquarantäne“ gemäß § 7 Abs. 1a EpiG die besseren Gründe gegen das Vorliegen eines Freiheitsentzugs im Sinne des Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK.

Anders als die vom Antragsteller genannten Literaturmeinungen nehmen weite Teile der Lehre die erforderliche Differenzierung durchwegs vor. So werden als Anwendungsfälle des Art. 2 Abs. 1 Z 5 PersFrG bzw. Art. 5 Abs. 1 lit. d EMRK weitgehend nur jene Regelungen des Sanitätsrechts genannt, die eine Einweisung in eine Krankenanstalt vorsehen, also insbesondere die §§ 14 ff TubG (vgl. *Hauer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayr*, Handbuch der Grundrechte § 11 Rz 20) und eben § 7 Abs. 2 EpiG (vgl. *Berka/Binder/Kneihs*, Grundrechte² [2020] FN 1250; *Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 2 Rz 62; *Oismüller*, Die Absonderungsverordnung nach dem Epidemiegesetz, Linzer Rechtswissenschaftliche Dissertation [2018] 108).

2.6. Umso mehr muss dies für die selbstüberwachte Quarantäne gemäß § 3 COVID-19-EinreiseV gelten: Wie schon aus der Wendung „selbstüberwacht“ hervorgeht, ist das behördliche Kontrollelement selbst im Vergleich zur Absonderung in der Wohnung gemäß § 7 Abs. 1a EpiG deutlich herabgesetzt:

Anders als bei letzterer wird die Quarantäne gemäß § 3 COVID-19-EinreiseV nicht individuell behördlich verfügt, sondern sie ist aufgrund der entsprechenden Anordnung (im Fall des Antragstellers des § 4 Abs. 2 COVID-19-EinreiseV) aus eigenem anzutreten. Im Gegensatz zur bescheidmäßigen Anordnung gemäß § 7 Abs. 1a EpiG erlangt die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde zudem nur im Falle einer Überprüfung durch die für den Ort des Grenzübertritts zuständige Bezirksverwaltungsbehörde Kenntnis von der Quarantäne, sodass schon aus diesem Grund der Grad der behördlichen Überwachung geringer ist.

Wenngleich § 12 Abs. 1 COVID-19-EinreiseV eine Überprüfungsmöglichkeit der Bezirksverwaltungsbehörde vor Ort vorsieht, besteht keine gesetzliche Grundlage zur zwangsweisen Durchsetzung der Quarantänepflicht. Da die Ermächtigung zur zwangsweisen Durchsetzung in § 28a Abs. 1 EpiG an die Aufgaben und Befugnisse der Bezirksverwaltungsbehörden bzw. die Maßnahmen des EpiG anknüpft, gilt dies abermals auch für die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen die Quarantäne gemäß § 3 EpiG ist damit „bloß“ eine Verwaltungsübertretung (§ 40 Abs. 1 lit. c EpiG; dies erkennt auch der Antragsteller in seinen Ausführungen zur Umwagsunzumutbarkeit). Dies allein erreicht aber noch nicht die Qualität eines Freiheitsentzugs.

Die selbstüberwachte Quarantäne gemäß § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV unterscheidet sich damit qualitativ deutlich von den Fällen des Freiheitsentzugs, die Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK vor Augen haben: Weder kann sie zwangsweise durchgesetzt werden, noch erreicht sie eine annähernd ähnliche Überwachungsichte wie Fälle der Absonderung in einer Krankenanstalt (zum Kriterium der Intensität der Aufsicht etwa *Grabenwarter/Pabel*, EMRK⁶ § 21 Rz 8). Es bedarf für eine Ortsveränderung insbesondere keiner Überwindung physischer Schranken, die der körperlichen Bewegungsfreiheit entgegenstehen. Unter der gebotenen Würdigung aller Elemente (vgl. nur EGMR 25. 06. 1996, 19776/92 [*Amuur* gg Frankreich], ÖJZ 1996, 956 und *Hauer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayr*, Handbuch der Grundrechte² [2014] § 11 Rz 8) fällt sie nach Ansicht des BMSGPK daher nicht in den Schutzbereich des Art. 1 PersFrG oder des Art. 5 EMRK.

2.7. Dieses Ergebnis entspricht im Übrigen – soweit ersichtlich – auch der völlig herrschenden Rechtsprechung in Deutschland (s mwN die Entscheidung des Bayrischen VGH vom 23. 11. 2020 – 59-VII-20 Rz 41 ff zur 14-tägigen Heimquarantäne für Reiserückkehrer: „Weder die Auswahl der Unterkunft noch die Zuführung zur Unterkunft erfolgte unter Mitwirkung oder Einfluss staatlicher Stellen. Auch eine Bewachung der betroffenen Personen in der Unterkunft erfolgte nicht. Die [...] ‚Beobachtung durch die zuständige Kreisverwaltungsbehörde‘ stellte – schon mit Blick auf deren personelle

Ressourcen – keine Bewachungsmaßnahme dar, durch die betroffene Personen wirksam daran gehindert worden wären, die Unterkunft vorübergehend oder ganz zu verlassen. Die Einreise-Quarantäneverordnung regelte vor allem keine Eingriffsbefugnisse, mittels derer ein Verbleiben der betroffenen Personen in der selbst gewählten Unterkunft oder eine Rückkehr zu dieser unter Einsatz direkten Zwangs hätte durchgesetzt werden können. Als Sanktion im Fall eines Verstoßes gegen die Absonderungspflicht war vielmehr nur die Verhängung eines Bußgelds vorgesehen. Eine über die Rechtspflicht zur Anwesenheit in der Unterkunft hinausgehende, unmittelbarem Zwang vergleichbare Beschränkung der Bewegungsfreiheit wurde [...] somit nicht hervorgerufen“. Vgl. auch den Beschluss des OVG NRW vom 13. 7. 2020 – 13 B 968/20. NE Rz 48 mwN: „Die Verordnungsermächtigung [Anm des Infektionsschutzgesetzes] dürfte insbesondere nicht gegen den Richtervorbehalt im Sinne von Art. 104 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG verstoßen, weil die häusliche Absonderung die ‚Freiwilligkeit‘ des Betroffenen voraussetzt und deshalb mangels physischer Zwangswirkungen keinen Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Bewegungsfreiheit begründet. [...] Soweit ein Verstoß gegen die Absonderungspflicht [...] bußgeldbewährt ist, kann dies zwar eine psychische Zwangswirkung auf die Betroffenen ausüben. Die Verpflichtung wird aber nicht durch weitere Vorkehrungen begleitet, die einen zur Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG erforderlichen physischen Zwang bewirken könnten“).

2.8. Selbst wenn der Verfassungsgerichtshof das Vorliegen eines physischen Zwangselements bejaht, so ist im Rahmen der gebotenen Berücksichtigung aller Umstände im Einzelfall auf folgende Besonderheit in der vorliegenden Fallkonstellation hinzuweisen:

Die Novelle BGBl. II Nr. 563/2020 mit den entsprechenden Verschärfungen betreffend die Verpflichtung zur Heimquarantäne ist am 19. 12. 2020 in Kraft getreten. Als der Antragsteller am 27. 12. 2020 nach Kroatien reiste, tat er dies somit in voller Kenntnis der Rechtslage. Anders als etwa bei einer kurzfristigen oder überraschenden Änderung der Rechtslage während eines längeren Auslandsaufenthaltes hatte der Antragsteller somit die Wahl, im Inland zu verbleiben oder aber seine Urlaubsreise mit der Rechtsfolge einer selbstüberwachten Quarantäne bei seiner Rückkehr anzutreten. Auch dieses Element der Wahlfreiheit unterscheidet den vorliegenden Fall von den sonstigen Fällen eines Freiheitsentzugs im Sinne des Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK.

Der Antragsteller begibt sich somit freiwillig in eine Situation, in der ihm bekannter Weise Beschränkungen auferlegt sind. Diese in der Literatur zur Beurteilung des Aufenthalts von Ausländern im Sondertransitraum eines Flughafens zutreffend vorgebrachte Argumentation (vgl. *Hauer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Handbuch Grundrechte,

§ 11 Rz 9) muss umso mehr gelten, wenn es nicht um (wenn auch zu Unrecht) Asylsuchende, sondern um Urlaubsreisende in einer Pandemie geht.

Auch aus diesem Grund ist nach Ansicht des BMSGPK nicht von einem Freiheitsentzug im Sinne des Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK auszugehen.

2.9. Dies wird auch durch ein historisches Argument gestützt: Die Quarantäneverpflichtung zur Verhinderung der Einschleppung von übertragbaren Krankheiten aus dem Ausland war eine der historisch ersten Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung: Mit wenigen Ausnahmen (z.B. für Händler) wurden Einreisende für eine gewisse Zeit in „Kontumazstationen“ an den Grenzen abgesondert, wodurch die Verbreitung der Krankheit unterbunden werden sollte (vgl. nur *Mulley*, Zur Genese des Epidemiegesetzes 1950, DRdA 2020, 491 [492] und zum Hauptsanitätsnormativ 1770 *Hiersche/K. Holzinger/Eibl*, Handbuch des Epidemierechts. Erster Teil: Historische Entwicklung [Stand 13. 5. 2020, rdb.at]). Selbst das Wort „Quarantäne“ hat seine Wurzeln in der einreisebedingten Absonderung (der Wortstamm „vierzig“ entsprach ursprünglich der Dauer der verordneten Quarantäne z.B. von Schiffen aus dem Ausland).

Das normsetzende Organ hatte damit diese seit Jahrhunderten zentrale seuchenrechtliche Maßnahme sowohl bei der Erlassung des PersFrG 1862 als auch bei der Erlassung des PersFrG 1988 gewiss vor Augen, zumal das PersFrG auf seuchenrechtliche Maßnahmen ausdrücklich Bedacht nimmt. Vor diesem Hintergrund wäre es verwunderlich, wenn das PersFrG dennoch eine durch Verordnung unmittelbar angeordnete Quarantäne verunmöglichen würde. Auch dies spricht dafür, dass der historische Gesetzgeber die aus dem Grund der Einreise verfügte Quarantäne nicht als Freiheitsentzug betrachtete.

2.10. Da die selbstüberwachte Quarantäne gemäß § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV nach Ansicht des BMSGPK nicht in den Schutzbereich des Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK fällt, erübrigt es sich, auf die Punkte V.2.2. bis 2.5. des Antrags einzugehen.

3. Zur behaupteten Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 7 B-VG, Art. 2 StGG)

3.1. Der Antragsteller behauptet – unter Berufung auf den Beschluss des OVG NRW vom 20. 11. 2020 – 13 B 1170/20. NE, der zu einer dem § 4 Abs. 2 COVID-19-EinreiseV vergleichbaren Regelung ergangen ist –, dass die COVID-19-EinreiseV den Gleichheitssatz verletze. Erstens lägen ihr unzureichende Kriterien und Modalitäten zur Einstufung von Risikogebieten zugrunde. Zweitens würden die individuellen Umstände der Einreise nicht berücksichtigt. Drittens sei eine Quarantänepflicht nur dann ein geeignetes Mittel zur Eindämmung der Pandemie, wenn in dem Staat, aus dem die Einreise erfolgt, ein höheres Ansteckungsrisiko als in Österreich bestehe. Eine Gegenüberstellung des Infektionsgeschehens in Österreich sei aber nicht erfolgt. Und viertens verfolge § 4 Abs. 2 den Zweck, Ansprüche auf Vergütung des Verdienstentgangs gemäß § 32 EpiG auszuschließen, was unsachlich und daher verfassungswidrig sei.

3.2. Der Gleichheitssatz setzt dem Verordnungsgeber (vgl. zur Prüfung von Verordnungsbestimmungen am Maßstab des Verfassungsrechts VfSlg. 17.960/2006, 19.033/2010) insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, unsachliche, durch tatsächliche Unterschiede nicht begründbare Differenzierungen und eine unsachliche Gleichbehandlung von Ungleichen (vgl. VfSlg. 17.315/2004, 17.500/2005) sowie sachlich nicht begründbare Regelungen zu schaffen (vgl. VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001). Innerhalb dieser Schranken ist es der Gesetzgebung (und dem Verordnungsgeber) jedoch von Verfassung wegen nicht verwehrt, ihre (sozial-)politischen Zielvorstellungen auf die ihr geeignet erscheinende Art zu verfolgen (vgl. VfSlg. 13.576/1993, 13.743/1994, 15.737/2000, 16.167/2001, 16.504/2002). Der Normsetzer kann im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes einfache und leicht handhabbare Regelungen treffen und darf generalisierend von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen und auf den Regelfall abstellen (vgl. VfSlg. 13.497/1993, 15.850/2000, 16.048/2000, 17.315/2004 und 17.816/2006, 19.722/2012, jeweils mwN) sowie auch Härtefälle in Kauf nehmen (vgl. VfSlg. 16.771/2002 mwN). Ob das Ergebnis einer Regelung in allen Fällen als befriedigend empfunden wird, kann nicht am Maßstab des Gleichheitssatzes gemessen werden (vgl. VfSlg. 14.301/1995, 15.980/2000, 16.814/2003).

3.3. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die COVID-19-EinreiseV entsprechend ihrer Zielsetzung der Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (vgl. § 1 Abs. 1 leg. cit.) zwar ganz zentral, aber nicht nur von epidemiologischen Interessen geprägt ist. Wie auch den sonstigen COVID-19-Verordnungen liegt der COVID-19-EinreiseV ein Ausgleich zwischen den konfligierenden Interessen des Gesundheitsschutzes einerseits und grundlegenden

wirtschaftlichen, beruflichen und privaten Interessen sowie unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen andererseits zugrunde.

Diese komplexe Gemengelage findet in der COVID-19-EinreiseV wie folgt Niederschlag: Die den epidemiologischen Erfordernissen gegenläufigen wirtschaftlichen und privaten Interessen kommen insbesondere in den §§ 6 ff COVID-19-EinreiseV zum Ausdruck, indem – soweit dies epidemiologisch vertretbar ist – je nach ihrem Gewicht Ausnahmen und Erleichterungen von den Einreisebeschränkungen normiert werden. Je weniger berücksichtigungswürdig aber der Grund der Einreise ist, desto größeres Gewicht haben auch die gegenläufigen Interessen des Gesundheitsschutzes. Bei in diesem Sinne nicht erforderlichen Einreisen überwiegen damit die epidemiologischen Interessen, deren oberstes Ziel eine Reduktion der Mobilität und aller nicht notwendigen sozialen Kontakte ist.

Urlaubsreisen sind im Rahmen einer Pandemie nur wenig schutzwürdig und fallen daher im Rahmen der gebotenen Interessensabwägung auch weniger ins Gewicht. Dies umso mehr, als im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle BGBl. II Nr. 563/2020 und danach auch innerhalb Österreichs strenge Beschränkungen der Mobilität bestanden: Das Antreten einer Urlaubsreise war im maßgeblichen Zeitraum ab 27. 12. 2020 grundsätzlich kein zulässiger Ausgangsgrund nach § 1 der 2. COVID-19-Not-MV und allenfalls nach Maßgabe der Ausnahme des § 1 Abs. 1 Z 3 lit. d leg.cit. erlaubt).

Auch bei der Beschränkung der weniger schutzwürdigen Reisebewegungen spielt freilich die epidemiologische Lage im Staat, aus dem die Einreise erfolgt, die zentrale Rolle (s zur umfassenden Risikobewertung die Ausführungen zu III.1.). Wie auch aus dem Verordnungsakt zur COVID-19-EinreiseV und ihrer Novellen ersichtlich, unterliegt die epidemiologische Lage einem ständigen Monitoring. Damit ist sichergestellt, dass sowohl die Maßnahmen als auch die Ausnahmen nur so lange aufrecht erhalten bleiben, als dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist.

Der Vorwurf unzureichender Kriterien und Modalitäten zur Einstufung von Risikogebieten trifft daher nicht zu.

3.4. Was die behauptete unzureichende Differenzierung im Hinblick auf die individuellen Umstände der Reise betrifft, so ist zunächst auf die eingangs zitierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu verweisen, wonach der Verordnungsgeber im Rahmen seines Ermessensspielraums auch auf dem Boden des Gleichheitssatzes von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen darf. Individuelle Härtefälle sind dabei in Kauf zu nehmen.

Eine Einzelfallbeurteilung jeder Einreise würde nicht nur zu einer Überlastung der im Rahmen der Pandemie ohnehin schon bis an die Grenzen strapazierten Kapazitäten der Vollziehungsbehörden führen (unter anderem aus diesem Grund verpflichtet etwa § 12 Abs. 1 COVID-19-EinreiseV auch nicht zur einer lückenlosen Kontrolle bei der Einreise). Sie würde das Einreiseregime auch jeglicher Vollziehbarkeit berauben. Bereits auf dem Boden der geltenden Rechtslage bereiten die Ausnahmebestimmungen (und die Versuche ihrer missbräuchlichen Inanspruchnahme) Unsicherheiten bzw. Schwierigkeiten im Vollzug. Eine Berufung auf die individuellen Umstände der jeweiligen Reise in Bezug auf Sozialkontakte wäre aber praktisch in keiner Weise überprüfbar und würde damit der Umgehung der Einreisevorschriften Tür und Tor öffnen.

Diese Ansicht teilt auch die Rechtsprechung in Deutschland (vgl. mwN den Beschluss des Niedersächsischen OVG vom 30. 11. 2020 – 13 MN 520/20 Rz 50: „Eine Quarantäne-Verordnung muss nicht alle diese Faktoren abbilden. Würde sie es tun, wäre sie voraussichtlich unübersichtlich und schwer handhabbar und würde damit ihren infektionsschützenden Zweck verfehlen [...]. Praktikabilität und Einfachheit des Rechts können generalisierende Regelungen rechtfertigen [...]. Bereits die jetzige Quarantäne-Verordnung ist mit ihren Ausnahmeregelungen für den Normadressaten kaum noch zu überblicken. Würde sie weitere Parameter enthalten, könnte eine im Einzelfall ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwar ausgeschlossen werden; eine infektionsschützende Wirkung würde eine derartige Verordnung allerdings mangels Verständlichkeit kaum noch entfalten“).

Im Übrigen sind auch die vom Antragsteller vorgebrachten individuellen Umstände vor dem Hintergrund einer exponentiellen Verbreitung von COVID-19 nicht geeignet, eine Infektion bei der Wiedereinreise auszuschließen (der am Tag vor der Abreise vorgenommene Test verliert nach derzeitigem Stand der Wissenschaft bereits am Tag nach der Abreise seine Aussagekraft, und selbst bei Reduktion der sozialen Kontakte lässt sich eine Ansteckung, z.B. auf den vom Antragsteller genannten Märkten, nicht ausschließen).

3.5. Hinsichtlich des monierten fehlenden Vergleichs zum Infektionsgeschehen in Österreich ist einleitend darauf hinzuweisen, dass entgegen der Behauptung des Antragstellers im konkreten Fall im Zeitpunkt der Verordnungserlassung besonders hohe Fallzahlen in Kroatien verzeichnet wurden (so wies Österreich eine 7-Tages-Inzidenz von 236, Kroatien hingegen von 601 auf; die 14-Tages-Inzidenz betrug in Österreich 557, in Kroatien 1172). Im Anlassfall vermag das Vorbringen des Antragstellers schon aus diesem Grund nicht zu überzeugen.

Auch abseits des Anlassfalls treffen die Bedenken des Antragstellers nicht zu: So unterscheidet sich insbesondere die dem zitierten Beschluss des OVG NRW zugrunde liegende Sach- und Rechtslage ganz maßgeblich von jener, vor deren Hintergrund die Novelle BGBl. II Nr. 563/2020 erlassen wurde:

Angesichts der dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens und der damit einhergehenden Anpassung der Rechtslage war die Situation in Österreich Ende Dezember eine andere als jene in Deutschland Anfang November: So wurde etwa die beanstandete Novelle BGBl. II Nr. 563/2020 im zeitlichen Zusammenhang mit der 3. COVID-19-SchuMaV erlassen, die kurz danach von der 2. COVID-19-Not-MV abgelöst wurde. Aufgrund ganztägiger Ausgangsbeschränkungen und weitreichender Betretungsverbote insbesondere für Gastgewerbe-, Beherbergungs-, Freizeit- und zT Handelsbetriebe war die Mobilität im Zeitpunkt der Ausreise des Antragstellers drastisch reduziert. In Zusammenschau mit den hohen Inzidenzwerten der nicht in der Anlage A genannten Staaten trifft daher zunächst die Aussage, die Infektionsgefahr stelle sich nicht anders dar, als wenn der Antragsteller im Inland verblieben wäre, schon aus diesem Grund nicht zu.

Wie auch unter Punkt III.1. ausgeführt, erfolgt die Risikobewertung der Staaten zudem nicht nur anhand des Faktors der Inzidenzen, sondern anhand einer komplexen Gesamtbewertung unter Berücksichtigung zahlreicher Faktoren. Es greift daher insbesondere in einer Situation mit ohnehin hohem Infektionsgeschehen zu kurz, ausschließlich auf einen Vergleich der Inzidenzen abzustellen (vgl. aber etwa *Muzak*, B-VG⁶ Art 2 PersFrG, Rz 14 und – jedoch vor dem Hintergrund eines generell niedrigeren epidemiologischen Grundgeschehens – *Muzak*, Quarantäne nach Einreise verfassungswidrig, Die Presse vom 2. 6. 2020, 6).

Ein weiterer zentraler Unterschied zum zitierten Beschluss des OVG NRW liegt in den im Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung BGBl. II Nr. 563/2020 erwartbaren höheren Reiseaktivitäten zu Weihnachten und den damit in Verbindung stehenden Risiken im Hinblick auf die Verbreitung von COVID-19. Angesichts des bereits drohenden Zusammenbruchs der medizinischen Versorgung in Österreich durfte der Verordnungsgeber entsprechende Maßnahmen zur Hintanhaltung dieser Reisebewegungen und zur Verhinderung einer zusätzlichen Belastung der Kapazitäten der Gesundheitseinrichtungen treffen.

Entgegen der Ansicht des OVG NRW handelt es sich bei der selbstüberwachten Heimquarantäne nach Einreise um ein geeignetes Mittel zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19: Die Verpflichtung zur Quarantäne mag zwar die Ausreise und damit die Reisebewegung nicht verhindern. Sie sorgt aber dafür, dass soziale Kontakte und Mobilität

bei der Wiedereinreise unterbunden werden. Nur so lässt sich das Ziel der Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 durch Eintrag aus dem Ausland effektiv verhindern. Gelindere Mittel (wie z.B. Testungen bei der Einreise) sind nicht geeignet, die Einschleppung aus dem Ausland ebenso wirksam hintanzuhalten, zumal sie Restrisiken wie das „diagnostische Fenster“ bzw. die sich aus der Inkubationszeit ergebenden Unsicherheiten nicht berücksichtigen. Mit dem Abstellen auf eine fünftägige Frist vor der Möglichkeit der „Freitestung“, die im Übrigen etwa auch in Deutschland zugrunde gelegt wird, werden diese Risiken effektiv ausgeschlossen. Insbesondere bei den weniger schutzwürdigen Reisen fallen demgegenüber die gegenläufigen Interessen weniger stark ins Gewicht.

Auch die weitere Entwicklung der Rechtsprechung in Deutschland führt die begrenzte Aussagekraft der zitierten Entscheidung eindrucksvoll vor Augen: So gelangt etwa das OVG NRW bereits in der Folgeentscheidung (Beschluss vom 7. 1. 2021 – 13B 2046/20. NE Rz 83 ff) unter Hinweis auf die (sowohl im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen als auch im Hinblick auf die Mutation des Virus) geänderte Situation zu einer gegenteiligen Beurteilung.

Auch das Niedersächsische OVG (Beschluss vom 30. 11. 2020 – 13 MN 520/20 Rz 47), das OVG Berlin-Brandenburg (Beschluss vom 3. 12. 2020 – OVG 11 S 122/20 Rz 29) und das Sächsische OVG (Beschluss vom 9. 12. 2020 – 3 B 417/20 Rz 19) legten ihren (vorläufigen) Entscheidungen eine differenzierendere Sichtweise zugrunde: Eine unterschiedliche Behandlung von Rückkehrern aus dem Ausland könne grundsätzlich gerechtfertigt sein, wenn und soweit mit Blick auf Unklarheiten der Reisewege, das Zusammentreffen einer Vielzahl von unbekannten Reisenden oder unklaren Infektionslagen in Drittländern ein sachlicher Differenzierungsgrund bestehe [...]. Das Bewegungs- und damit Kontaktprofil von Auslandsreisenden unterscheide sich typischerweise von dem Daheimgebliebenen. Durch die stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln, öffentlicher Infrastruktur (Flughäfen, Beherbergungsbetriebe) und die bei Auslandsreisen oft eintretende Kontaktaufnahme mit Personen, die nicht dem alltäglichen Umfeld entstammen, sei das Verhalten von Auslandsreisenden typisierbar eher gefahrengeneigt. Dies unterscheide sich auch gegenüber innerdeutsch Reisenden, da hierzulande etwa Beherbergungsbetriebe für touristische Zwecke, Gastronomie- und Kulturbetriebe vollständig geschlossen seien. Inzidenzwerte seien darüber hinaus nicht unbedingt vergleichbar, da die Art und Häufigkeit der Testung (Teststrategie) weltweit unterschiedlich ausgestaltet sei. Nicht ohne Grund erfolge die Festlegung von Risikogebieten durch eine Risikobewertung des RKI und nicht pauschal anhand von Fallzahlen.

Wenn der Antragsteller in diesem Zusammenhang auf die individuellen Umstände seiner Reise verweisen möchte, ist ihm die Zulässigkeit einer Durchschnittsbetrachtung im

Rahmen des Gleichheitssatzes insbesondere vor dem Hintergrund der sonstigen Vollzugsuntauglichkeit der Einreiseregulungen entgegen zu halten (vgl. Punkt III.3.4.).

Im Ergebnis kann nach Ansicht des BMSGPK vor dem Hintergrund des hohen internationalen Infektionsniveaus im Zeitpunkt der Verordnungserlassung die Frage, ob das Infektionsgeschehen in Österreich im Vergleich zu den nicht unter die Anlage A fallenden Staaten noch höher ist, zurücktreten. Angesichts eines drohenden Zusammenbruchs der medizinischen Versorgung ist jede zusätzliche Reduktion nicht notwendiger sozialer Kontakte und der Mobilität in Form der Beschränkung grenzüberschreitender Reisebewegungen nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern auch unerlässlich.

Im Ergebnis wird die angefochtene Verordnung den Anforderungen aus dem Gleichheitssatz gerecht.

3.6. Was den Vorwurf der „unsachlichen Substitution individuell-konkreter Absonderungsbescheide aus offenkundig fiskalischen Interessen“ betrifft, verkennt der Antragsteller die Rechtslage: Aus der taxativen Aufzählung des § 32 Abs. 1 EpiG ergibt sich zweifelsfrei, dass für Verkehrsbeschränkungen auf der Grundlage des § 25 EpiG kein Verdienstentgang zusteht. § 25 EpiG und der auf seiner Grundlage erlassene § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV ist lex specialis zu § 7; eine Heimquarantäne aus Anlass der Einreise könnte daher gar nicht rechtmäßig auf § 7 gestützt werden. Der Vorwurf eines rechtsmissbräuchlichen Ausschlusses des Verdienstentgangs erweist sich daher bereits aus diesem Grund als verfehlt.

Unter Berücksichtigung der Gesamtsystematik der COVID-19-EinreiseV (vgl. Punkt III.3.3.) und der im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß § 25 EpiG vorzunehmenden Interessensabwägung besteht auch kein Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 32 EpiG: Auch hier fließt die Wertung der geringen Schutzwürdigkeit nicht erforderlicher Reisen zu Urlaubszwecken in einer pandemischen Situation ein, deren (im Vorfeld meist erkennbaren) Rechtsfolgen verfassungsrechtlich keinen Ausgleich gebieten (keine verfassungsrechtlichen Bedenken hatte deshalb auch das LVwG OÖ in seinem Erk vom 13. 8. 2020, LVwG-750870/2/BP/BD). Anders als nach § 32 Abs. 1 Z 1 iVm § 7 EpiG stünde ein Verdienstentgang wegen einer Heimquarantäne nach Einreise zudem im Belieben des Betroffenen.

Die faktischen Auswirkungen von Absonderungen gemäß § 7 Abs. 1a EpiG und der selbstüberwachten Quarantäne gemäß § 4 Abs. 2 COVID-19-EinreiseV mögen daher zwar vergleichbar sein. Die Tatbestände, an die die jeweiligen Rechtsfolgen anknüpfen, sind es aber nicht.

4. Zum Vorwurf der unzureichenden Bestimmtheit des § 25 EpiG

4.1. Der Antragsteller behauptet, § 25 EpiG sei im Lichte der erhöhten Anforderungen an die Determiniertheit von Eingriffen in das Grundrecht auf persönliche Freiheit zu unbestimmt und daher verfassungswidrig. Er regt daher eine Aufhebung des § 25 EpiG an.

4.2. Ungeachtet der Streitfrage, ob sich aus Art. 1 PersFrG im Gegensatz zu anderen Grundrechtseingriffen erhöhte Determinierungsanforderungen ergeben (dazu mwN *Muzak*, B-VG⁶ Art 1 PersFrG, Rz 5), verkennt der Antragsteller wie oben ausführlich dargelegt zunächst, dass es sich bei der selbstüberwachten Heimquarantäne nicht um einen der Haft gleichkommenden Freiheitsentzug handelt.

4.3. Nach dem „differenzierten Legalitätsprinzip“ (grundlegend VfSlg 13.785/1994) verlangt Art. 18 B-VG einen dem jeweiligen Gegenstand adäquaten Determinierungsgrad. Bei „eingriffsnahen“ Gesetzen werden erhöhte Bestimmtheitsanforderungen gestellt, auch in grundrechtssensiblen Bereichen ist damit aber grundsätzlich weder ausgeschlossen, der Behörde ein Ermessen einzuräumen, noch sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (vgl. VfSlg. 10.737/1985 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs).

Für das Seuchenrecht hat der Verfassungsgerichtshofs anlässlich der Beurteilung der §§ 1 und 2 COVID-19-MG idF BGBl. I Nr. 23/2020, ausgesprochen, dass nach Art. 18 Abs. 2 B-VG der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber Abwägungs- und Prognosespielräume einräumen und, solange die wesentlichen Zielsetzungen, die das Verwaltungshandeln leiten sollen, der Verordnungsermächtigung in ihrem Gesamtzusammenhang mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen sind, die situationsbezogene Konkretisierung des Gesetzes dem Verordnungsgeber überlassen kann. Es kommt auf die zu regelnde Sache und den Regelungszusammenhang an, welche Determinierungsanforderungen die Verfassung an den Gesetzgeber stellt. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof auch mehrfach ausgesprochen, dass der Grundsatz der Vorherbestimmung verwaltungsbehördlichen Handelns nicht in Fällen überspannt werden darf, in denen ein rascher Zugriff und die Berücksichtigung vielfältiger örtlicher und zeitlicher Verschiedenheiten für eine sinnvolle und wirksame Regelung wesensnotwendig sind, womit auch eine zweckbezogene Determinierung des Verordnungsgebers durch unbestimmte Gesetzesbegriffe und generalklauselartige Regelungen zulässig ist. Dabei hat der Verfassungsgerichtshof auch darauf hingewiesen, dass in einschlägigen Konstellationen der Normzweck auch gebieten kann, dass eine zum Zeitpunkt ihrer Erlassung dringend

erforderliche - unter Umständen unter erleichterten Voraussetzungen zustande gekommene - Maßnahme dann rechtswidrig wird und aufzuheben ist, wenn der Grund für die Erlassung fortfällt (zum Ganzen VfGH 1. 10. 2020, V 405/2020).

4.4. Diesen Anforderungen wird § 25 EpiG gerecht: So ergibt sich zunächst die wesentliche Zielsetzung bereits aus dem eindeutigen Wortlaut des § 25 EpiG: Ziel ist die Verhütung der Einschleppung einer Krankheit aus dem Ausland. Entgegen der Ansicht des Antragstellers können damit keine Zweifel an der zweckbezogenen Determinierung des Verordnungsgebers bestehen.

Des weiteren ergibt sich aus der gesetzlichen Ermächtigung auch expressiv verbis der Gegenstand von Verkehrsbeschränkungen gemäß § 25 EpiG: So kann sowohl der Personen-, als auch der Warenverkehr Beschränkungen unterworfen werden („Einlaß von Seeschiffen sowie anderer dem Personen- oder Frachtverkehre dienenden Fahrzeuge, die Ein- und Durchfuhr von Waren und Gebrauchsgegenständen, endlich der Eintritt und die Beförderung von Personen“). Dass sich die Maßnahmen auch an die im Fahrzeug befindlichen Personen richten dürfen, ergibt sich entgegen der Rechtsansicht des Antragstellers ganz zweifelsfrei aus dem dritten Tatbestandselement des Eintritts und der Beförderung von Personen.

Dass der Gesetzgeber die in Frage kommenden Maßnahmen nicht näher determiniert hat, liegt an der Mannigfaltigkeit der zu regelnden Sachverhalte: § 25 EpiG sieht keine Beschränkung auf bestimmte übertragbare Krankheiten vor und erfasst damit ein buntes Spektrum verschiedenster Krankheiten. Welche Maßnahmen zur Verhinderung der Einschleppung aus dem Ausland geeignet sind, hängt nun ganz wesentlich von der Art der Krankheit und etwa ihren Übertragungswegen, der Infektiosität sowie den medizinischen Möglichkeiten, die dagegen zur Verfügung stehen, ab: Während für bestimmte Krankheiten bakterieller Natur etwa Hygienemaßnahmen (Desinfektion, etc) ausreichen können, kommen für Krankheiten, für die es prophylaktische Arzneimittel gibt, auch medikamentöse Vorsichtsmaßnahmen, ansonsten aber Quarantänemaßnahmen in Betracht. Je nach Schwere der Krankheit reichen gegebenenfalls auch Registrierungs- oder sonstige Überwachungsmaßnahmen aus. Ebenfalls zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang die ständige Weiterentwicklung der medizinischen Wissenschaft gerade im Hinblick auf die Bekämpfung neuer Krankheiten. Wie diese Beispiele zeigen, hängen die Maßnahmen daher von zahlreichen Faktoren ab, die sich einer kleinteiligen Regelung entziehen. Angesichts der Mannigfaltigkeit der zu regelnden Krankheiten und die erforderliche Anpassung an einen sich gegebenenfalls schnell ändernden Stand der Wissenschaft würde eine detaillierte Vorbestimmung die Verwaltung der notwendigen Flexibilität zur Erlassung sachadäquater Maßnahmen berauben.

Unabhängig vom – aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfließenden – Erfordernis der Eignung von Maßnahmen ergibt sich eine gewisse Bindung des Ordnungsgebers auch aus dem Gesamtzusammenhang des EpiG, das bereits einen Katalog von Maßnahmen für bestimmte Krankheiten vorgibt. An diesem Katalog werden sich auch die Maßnahmen nach § 25 EpiG orientieren.

Nach alldem entspricht § 25 EpiG nach Ansicht des BMSGPK den Anforderungen, die der Verfassungsgerichtshof aus Art. 18 Abs. 2 EMRK für das Seuchenrecht ableitet.

5. Zum Antrag auf Haftprüfung gemäß Art. 6 PersFrG

5.1. Der Antragsteller leitet aus Art. 5 Abs. 4 EMRK und Art. 6 PersFrG einen unmittelbaren Rechtsschutz dahingehend ab, dass der Verfassungsgerichtshof binnen einer Woche die mit § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV verfügte Quarantäne des Antragstellers für unzulässig befinden und aussprechen wolle, dass sie bei seiner Wiedereinreise nach Kroatien nicht gilt.

5.2. Dieser Antrag ist aus zahlreichen Gründen unzulässig: Zunächst steht ihm bereits grundlegend entgegen, dass es sich bei der selbstüberwachten Heimquarantäne gemäß § 4 Abs. 2 iVm § 3 COVID-19-EinreiseV nicht um einen Freiheitsentzug handelt. Der Anwendungsbereich des PersFrG ist damit nicht erfüllt (s ausführlich Punkt III.2.).

5.3. Selbst wenn der Verfassungsgerichtshof vom Vorliegen eines Freiheitsentzugs ausgehen sollte, ist Art. 6 PersFrG nicht unmittelbar anwendbar. Er bedarf vielmehr einer Umsetzung in Form organisatorischer und verfahrensrechtlicher Ausführungsbestimmungen (dazu und zur mangelnden Durchsetzbarkeit auf der Grundlage der Art 130 ff B-VG *Kopetzki in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, PersFrG Art. 6 Rz 63 f).

5.4. Mit seinen Ausführungen verkennt der Antragsteller zudem ganz grundlegend das Wesen des Haftprüfungsverfahrens nach Art. 6 PersFrG im Vergleich zum Rechtsschutzsystem der Art. 137 ff B-VG im Hinblick auf die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs. Indem er sich auf Art. 139 B-VG beruft, übersieht er, dass der Verfassungsgerichtshof auf dieser Grundlage Verordnungen im Falle ihrer Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit nur aufheben, nicht aber im Sinne einer einstweiligen Verfügung aussprechen kann, dass sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums für Einzelfälle nicht

gelten. Das Verordnungsprüfungsverfahren lässt sich auch sonst in keiner Weise mit einem Haftprüfungsverfahren gemäß Art. 6 PersFrG vergleichen.

Ebenso wenig scheint es aus praktischen Erwägungen schon aus Kapazitätsgründen zielführend zu sein, einen Rechtsschutz gegen die Heimquarantäne im Fall der Einreise beim Verfassungsgerichtshof anzusiedeln.

5.5. Abgesehen von diesen grundlegenden Einwänden setzt die Verfahrensgarantie des Art. 6 Abs. 1 PersFrG eine tatsächliche Festnahme und Anhaltung voraus (*Hauer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayr*, Handbuch der Grundrechte § 11 Rz 29). Dies ist beim Antragsteller, der im Zeitpunkt der Antragstellung in seinem Haus in Kroatien weilte, nicht der Fall.

5.6. Soweit der Antragsteller seinen Antrag „auf sofortigen Rechtsschutz“ auf Art. 13 EMRK (iVm Art. 2 4. ZP EMRK) stützt, verkennt er schon ganz grundlegend, dass Art. 13 EMRK selbst keinen Rechtsweg schafft (*Berka/Binder/Kneihs*, Grundrechte² [2020] 836).

5.7. Soweit sich der Antragsteller auf § 20a VfGG zu stützen versucht, ist zunächst richtig, dass die Voraussetzungen des § 20a VfGG schon mangels entsprechenden unionsrechtlichen Bezugs nicht erfüllt sind (abgesehen davon gewährt § 20a VfGG kein Antragsrecht: mwN *Muzak*, B-VG⁶ § 20a VfGG [Stand 1. 10. 2020, rdb.at]). Eine analoge Anwendung scheidet aus, zumal angesichts der ausdrücklichen Beschränkung auf das Unionsrecht keine planwidrige Lücke anzunehmen ist.

5.8. Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist daher zum einen mangels Eingriffs in das Grundrecht auf persönliche Freiheit, zum anderen mangels Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zurückzuweisen.

IV. Im Ergebnis treffen somit die Bedenken des Antragstellers nicht zu. Die behauptete Gesetz- bzw. Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen liegt nicht vor.

V.

Der BMSGPK stellt somit den

A n t r a g,

der Verfassungsgerichtshof wolle

1. sowohl Haupt-, als auch Eventualantrag zur Gänze als unzulässig zurückweisen,

in eventu

2. Haupt- und Eventualantrag als unbegründet abweisen.

VI. Für den Fall der Aufhebung der angefochtenen Verordnung ersucht der BMSGPK um Festlegung einer Frist für das Außerkrafttreten von zumindest vier Monaten gemäß Art. 139 Abs. 5 B-VG. Der BMSGPK müsste diesfalls die gesamte Systematik der COVID-19-EinreiseV grundlegend neu überdenken und diese neu erlassen.

VII. Mit der Vertretung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz in einer allfälligen mündlichen Verhandlung werden alternativ ■■■■■ und ■■■■■ beide Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, betraut.

Wien, 21. Jänner 2021

Mit freundlichen Grüßen

Für den Bundesminister:

■■■■■

Beilagen: Verordnungsakt Einreiseverordnung Stammfassung BGBl. II Nr. 445_2020
Verordnungsakt Nov Einreiseverordnung BGBl. II Nr 563_2020

