

Rechtliche Begründung der COVID-19-EinreiseV 2022

Allgemeines:

Im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen der epidemiologischen Lage (Abklingen der Omikron-Variante) und die innerstaatlichen Erleichterungen (siehe die Maßnahmen der 2. COVID-19-BMV, BGBl. II Nr. 156/2022) sowie auf Grund der EU-Ratsempfehlung 2022/107 erfolgt mit der gegenständlichen Neuerlassung der COVID-19-EinreiseV eine generelle Erleichterung des COVID-19-Einreiserechts. Insbesondere entfällt damit im Hinblick auf die auch international eingetretene Stabilisierung des Infektionsgeschehens und die Lockerung der Maßnahmen im Inland die generelle „3G-Auflage“ für die Einreise in das Bundesgebiet.

Die EinreiseV beschränkt sich derzeit daher auf die Bereitstellung von Regelungen für die Einreise aus Staaten oder Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko (siehe dazu § 1 Abs. 2). Dabei wird am bisherigen System einer taxativen Liste von Staaten und Gebieten (Anlage 1), in denen auf Grund des Auftretens einer neuen, im Inland noch nicht vorherrschenden, Virusvariante ein erhöhtes epidemiologisches Risiko besteht, festgehalten. Die Einreise ist – im Unterschied zum bisherigen Einreiserecht hinsichtlich Virusvariantengebieten und -staaten – fortan nicht mehr untersagt, sondern an bestimmte (kumulative) Auflagen geknüpft. Somit wird die Zulässigkeit der Einreise nicht auf konkrete Gründe oder die Erfüllung besonderer Eigenschaften beschränkt. Personen, die die in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen und Auflagen nicht erfüllen, dürfen daher zwar stets einreisen; sie begehen jedoch eine Verwaltungsübertretung. Mit den neuen Einreiseregeln wird auch der EU-Ratsempfehlung 2022/107 Rechnung getragen, wonach vollständig Geimpfte sowie Personen, die innerhalb der letzten sechs Monate vor Einreise von COVID-19 genesen sind, möglichst wenigen Beschränkungen unterworfen werden.

Derzeit erfüllt kein Staat oder Gebiet die Voraussetzungen für die Einstufung als Staat oder Gebiet mit sehr hohem epidemiologischem Risiko und damit für die Aufnahme in Anlage 1. Demnach sind aktuell keinerlei Einschränkungen für die Einreise in das Bundesgebiet vorgesehen. Da das Auftreten einer besorgniserregenden Virusvariante rasches Handeln erfordert, wird die Bereitstellung eines Rechtsrahmens für diesen Fall als erforderlich erachtet, um auch die notwendigen technischen und organisatorischen Vorkehrungen für diesen Fall zu ermöglichen. Die Aufnahme allfällig betroffener Staaten oder Gebiete lediglich in die Anlage 1 ermöglicht maximal schnelles Handeln bei gleichzeitiger Vorhersehbarkeit der Einreiserestriktionen für diesen Fall. Die Bereitstellung von Schutzvorschriften für den Fall des Auftretens einer neuen Virusvariante ist daher im Sinne des § 25 EpiG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 notwendig.

Mit Blick auf den Systemwechsel weg von flächendeckenden hin zu punktuellen Einreisemaßnahmen und vor dem Hintergrund der bevorstehende Reise- und Urlaubszeit wird die COVID-19-EinreiseV auch im Sinne der leichteren Lesbarkeit und eines erleichterten Vollzugs neu gefasst.

Zu § 1:

Diese Verordnung regelt gesundheits- und sanitätspolizeiliche Maßnahmen betreffend die Einreise in das Bundesgebiet aus Staaten und Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko. Der Systemwechsel der Einreiseverordnung hin zu punktuellen Einreiseregeln nur für

die Einreise aus Staaten und Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko soll bereits im neu umschriebenen Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 zum Ausdruck kommen. Mangels Auflistung von Staaten und Gebieten in Anlage 1 ist der Anwendungsbereich der EinreiseV derzeit nicht eröffnet (siehe Allgemeines). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auf andere Rechtsgrundlagen gestützte Einreisebestimmungen (z.B. nach dem Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I Nr. 2005/100, oder nach dem Grenzkontrollgesetz, BGBl. I Nr. 1996/435, Richtlinie 2011/95/EU) von der EinreiseV unberührt bleiben.

Staaten und Gebiete mit sehr hohem epidemiologischem Risiko (siehe die Definition in § 1 Abs. 2) sind nach bisheriger Terminologie „Virusvariantenstaaten und -gebiete“, d.h. Staaten und Gebiete, in denen gemäß internationaler Surveillance eine neue Virusvariante aufgetreten ist, die Anlass zur Sorge einer erheblichen Steigerung der Zahl der SARS-CoV-2-Neuinfektionen und der Systembelastung gibt. Diese Definition entspricht dem derzeitigen Stand der Wissenschaft im Hinblick auf Szenarien, die eine Verhinderung der Einschleppung und damit stringente Einreisemaßnahmen erforderlich machen. Das Auftreten einer neuen Virusvariante ist jedoch nur beispielhaft genannt, sodass es nicht ausgeschlossen ist, auch Staaten oder Gebiete in die Anlage 1 aufzunehmen, die ein vergleichbares epidemiologisches Gefährdungspotenzial aufweisen. Eine hohe Inzidenzzahl einer bereits bekannten Virusvariante erfüllt dieses Kriterium derzeit zwar nicht. Das Erfordernis einer raschen Reaktion auf möglicherweise noch unbekannte Gefahrenlagen steht aber einer starren, taxativen Auflistung entgegen.

§ 1 Abs. 3 erfasst die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Einreiseverordnung, die aus systematischen Gründen nunmehr in § 1 aufgenommen werden. Die Ausnahmegründe entsprechen inhaltlich im Wesentlichen jenen des § 9 der Vorgängerverordnung (BGBl. II Nr. 276/2021). Erweitert werden sie um die Einreise aus medizinischen Gründen (vgl. vormals § 7 der Vorgängerverordnung, wobei die zur verpflichtenden Vorlage einer ärztlichen Bestätigung normierten zusätzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Ausnahme in Anpassung an die EU-Ratsempfehlung entfallen) und um eine generelle Ausnahme für Kinder bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr.

Dass als Einreise das Betreten des Bundesgebietes gilt, ergibt sich unmittelbar aus § 25 Abs. 2 EpiG. Es bedarf daher keiner Wiederholung im Verordnungstext.

Zu § 2:

§ 2 listet die Nachweise über eine geringe epidemiologische Gefahr iSd § 25 Abs. 3 Z 1 lit. b EpiG. Diese entsprechen den gemäß § 1 Abs. 5 Z 5 und Abs. 5a COVID-19-MG vorgesehenen Nachweisen (§ 25 Abs. 5 EpiG).

Bereits mit der 13. Novelle zur EinreiseV 2021 wurde die Möglichkeit zur Einreise mit Antigentest auf SARS-CoV-2, mit Ausnahme eines solchen zur Eigenanwendung, geschaffen. Diesbezüglich tritt keine Änderung zur bisherigen Rechtslage ein. Die Nachweise über eine geringe epidemiologische Gefahr werden in Anpassung an die 2. COVID-19-Basismaßnahmenverordnung umformuliert und neu aufgelistet.

Die vorgeschriebenen Impf- und Genesungsintervalle entsprechen großteils der bisherigen Rechtslage. Impfnachweise behalten – trotz innerstaatlicher Verkürzung auf 180 Tage – eine Gültigkeitsdauer von 270 Tagen. Dies ist den unionsrechtlichen Vorgaben geschuldet. Um den Vollzug und allfällige Kontrollen zu erleichtern, sollen dadurch darüber hinaus divergierende Bestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten vermieden werden. Von der allgemeinen

Gültigkeitsdauer abweichend, wird für Personen unter 18 Jahren eine längere Gültigkeit von 365 Tagen nach Abschluss der ersten Impfserie (zwei Impfdosen bzw. eine Impfdosis bei Einmalimpfstoffen) normiert. Auch dies trägt EU-rechtlichen Vorgaben Rechnung (siehe dazu die Delegierte Verordnung [EU] 2022/503), wonach es angemessen ist, Minderjährige von dem in der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2288 festgelegten einheitlichen Anerkennungszeitraum auszunehmen. Damit folgt die Delegierte Verordnung einem Bericht der ECDC über die Wirksamkeit von COVID-19-Impfstoffen bei Jugendlichen zwischen zwölf und 17 Jahren. Welcher Zeitraum konkret gewählt wird, obliegt den jeweiligen Expertinnen und Experten der Mitgliedstaaten (s dazu Erwägungsgrund 5 der Delegierten Verordnung [EU] 2022/503).

Zudem wird in Entsprechung der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2288 nun die Gültigkeit von Impfnachweisen einer weiteren Impfung („Booster“) zeitlich nicht mehr begrenzt.

Auf Grund von EU-rechtlichen Vorgaben genügt bei Einmalimpfstoffen weiterhin – in Divergenz zu innerstaatlichen Bestimmungen – die einmalige Impfung, um einen Nachweis über eine geringe epidemiologische Gefahr zu generieren.

Im Sinne der leichten Vollziehbarkeit werden die bisherigen Mindestabstände zwischen den Impfungen aufgehoben. Da die Unterschreitung der Mindestabstände medizinisch nicht dem Stand der Wissenschaft entspricht, ist auf Grund der ärztlichen Bindung an diesen nicht davon auszugehen, dass es einer zusätzlichen rechtlichen Verankerung in der Einreiseverordnung bedarf. Es ist vielmehr im Rahmen einer Durchschnittsbetrachtung davon auszugehen, dass empfohlene Impfintervalle eingehalten werden. Für allfällige gegenteilige Einzelfälle bedarf es keiner generellen Regelung.

Trotz der Etablierung des Grünen Passes besteht auch weiterhin die Notwendigkeit, ärztliche Zeugnisse und Nachweise außerhalb dieses Systems zuzulassen, zumal sich der Anwendungsbereich der EinreiseV grundsätzlich auf die Einreise aus allen Staaten und Gebieten der Welt erstrecken kann. Demgemäß erlaubt § 2 Abs. 2 Nachweise in einer den Anlagen D und E entsprechenden Form.

Nachweise können wie bisher sowohl in lateinischer Schrift in deutscher oder englischer Sprache als auch in Form von QR-Codes erbracht werden (s. den Verweis auf § 4b Abs. 1 EpiG).

Siehe zum Ganzen auch die fachliche Begründung.

Zu § 3:

Der Modus der Registrierung und die im Rahmen der Registrierung bekannt zu gebenden Daten entsprechen der bisherigen Rechtslage. Eine Registrierungspflicht besteht gemäß § 5 bei der Einreise aus Staaten und Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko (Anlage 1) und unabhängig davon, ob ein Nachweis mitgeführt wird.

Erfahrungsberichte aus der Praxis haben gezeigt, dass es zu einem übermäßigen Gebrauch der Papierformulare für die Registrierung kommt. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass eine grundsätzliche Verpflichtung zur elektronischen Registrierung besteht (§ 3 Abs. 2). Das Verwenden der Papierformulare ist nur für Ausnahmefälle vorgesehen, in denen eine elektronische Registrierung – etwa auf Grund technischer Störungen – nicht möglich ist.

Zu § 4:

Hinsichtlich der Quarantänebestimmung tritt keine Änderung der Rechtslage ein (vgl. die rechtliche Begründung zur COVID-19-EinreiseV 2021). Es handelt sich unverändert um eine selbstüberwachte Heimquarantäne. Im Sinne der einfacheren Lesbarkeit wird im Verordnungstext zumeist die Kurzfassung „Quarantäne“ verwendet.

Zu § 5:

Für die Einreise aus Staaten und Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko bedarf es eines 3G-Nachweises, wobei Abs. 2 eine der 2. COVID-19-Basismaßnahmenverordnung entsprechende Ausnahmebestimmung vorsieht. Darüber hinaus ist – wie bereits nach dem bisherigen Einreiserecht – eine zehntägige Quarantäne anzutreten und eine Registrierung vorzunehmen. Die Quarantäne kann frühestens am fünften Tag nach Einreise durch das Vorliegen eines negativen Testergebnisses (molekularbiologischer Test oder Antigentest auf SARS-CoV-2) beendet werden. Ist das Ergebnis positiv, kommen die allgemeinen Absonderungsregelungen des § 7 EpiG zur Anwendung.

Die kumulative Quarantäne wird grundsätzlich als erforderlich erachtet, um eine Weiterverbreitung innerhalb des diagnostischen Fensters zu verhindern (siehe dazu auch die fachliche Begründung). Zudem bestehen in Abwägung mit den entgegenstehenden Interessen zahlreiche Ausnahmen von der Quarantänepflicht. Diese sind in Abs. 3 taxativ aufgelistet.

Nach der EU-Ratsempfehlung 2022/107 sollten Kinder unter zwölf Jahren ausgenommen werden. Dies wurde mit Abs. 3 Z 1 umgesetzt. In Z 2 werden Pendler:innen von der Quarantänepflicht befreit, um auf ihre besondere Situation Rücksicht zu nehmen und deren Einreise nicht übermäßig zu erschweren. Die Z 3 bis 8 entsprechen den bisherigen Ausnahmegründen.

Personen, die bei der Einreise aus Staaten und Gebieten mit sehr hohem epidemiologischem Risiko keinen 3G-Nachweis mitführen, begehen eine Verwaltungsübertretung, da es sich bei der Nachweis- und der Quarantänepflicht um kumulative Verhaltenspflichten handelt. Jede Verletzung für sich – somit auch die Missachtung der Quarantänepflicht – führt zu einer verwaltungsrechtlichen Strafbarkeit.

Zu § 6:

Zu den Informationspflichten der Beförderungsunternehmer wird auf die rechtliche Begründung zu § 8 Abs. 1 der COVID-19-EinreiseV 2021 verwiesen. Insbesondere soll über die Rechtsfolgen des Zuwiderhandelns gegen die in der Verordnung vorgesehenen Bestimmungen informiert werden.

Das nach der bisherigen Rechtslage bestehende Beförderungsverbot hinsichtlich Personen, denen die Einreise untersagt war, entfällt im Hinblick auf die Neuregelung des § 5.

Kontrollen betreffend die Einhaltung der Einreisebestimmungen bei der (direkten) Einreise aus Staaten oder Gebieten der Anlage 1 sind nunmehr auch vorab durch die jeweiligen Beförderungsunternehmen durchzuführen. Gesetzliche Grundlage für die Kontrollpflicht ist § 25 Abs. 3 EpiG (Auflage für die Beförderung in das Bundesgebiet) sowie § 25b Abs. 1 und 3.

Die Kontrolle bezieht sich auf das Vorliegen eines 3G-Nachweises und die erfolgte Registrierung. Damit sollen Reisende, die über keinen gültigen Nachweis über eine geringe

epidemiologische Gefahr verfügen, bereits vor der Einreise detektiert werden. Klargestellt wird in diesem Zusammenhang, dass aus der Kontrollpflicht der Beförderungsunternehmer kein Beförderungsverbot für den Fall des Nichtvorliegens der entsprechenden Nachweise folgt. Die Überprüfung der Nachweise und Registrierungsformulare sowie die Sicherstellung der Übermittlung an die zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden dient der Kenntnis der Behörden, um allfällige Quarantäneverpflichtungen zu kontrollieren bzw. bei Zuwiderhandeln gegen die Bestimmungen der Verordnung Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten.

Ziel der Bestimmung ist es, insbesondere im Hinblick auf die nahenden verstärkten Reisebewegungen ein effizientes Kontrollsystem zu schaffen, das „Nadelöhrsituationen“ an Grenzübergängen und Flughäfen und damit verbundene Wartezeiten und Ansammlungen verhindern soll. Vorabkontrollen durch die Beförderungsunternehmen selbst dienen auch dazu, das Bewusstsein der Reisenden über die einzuhaltenden Einreisebestimmungen und damit die Compliance mit den Maßnahmen zu schärfen. Dadurch soll es auch mittelbar zu einer Verringerung der Verbreitung von COVID-19 am Reiseweg kommen.

Die Verpflichtung zur Vorabkontrolle trifft alle Beförderungsunternehmen, mit Ausnahme des gemeinwirtschaftlich finanzierten grenzüberschreitenden Kraftfahrlinienverkehrs, des Zugverkehrs und des Schiffsverkehrs (davon besteht eine Gegen Ausnahme für Tagesausflugsschiffe im Linienverkehr zwischen zwei Orten an der Donau und Kabinenschiffe).

Daraus ergibt sich die Kontrollpflicht unter anderem folgender Beförderungsunternehmen: Sämtliche Fluggesellschaften, Twin City Liner, Kreuzfahrtschiffe, FlixBus.

Keine Kontrollpflicht besteht hingegen beispielhaft für öffentliche Buslinien, den gesamten Zugverkehr und Ausflugsschiffe, die grenzüberschreitend am Bodensee und Neusiedlersee verkehren.

Die Ausnahmen tragen dem Umstand der hohen Fluktuation der Reisenden bei vielen Zwischenstopps und der Frage der Möglichkeiten der Einrichtung etablierter Check-In-Systeme Rechnung. Eine Umsetzung der Kontrollen wäre daher in diesen Bereichen schwer möglich.

Bei zur Registrierung verpflichteten Personen hat das Beförderungsunternehmen die elektronische Registrierung zu kontrollieren. Eine darüber hinausgehende Pflicht trifft das Beförderungsunternehmen nicht, da ohnehin eine automatische Übermittlung an die Behörde erfolgt. Sollte das Formular entsprechend der Anlage F oder der Anlage G verwendet werden, ist dieses von dem Beförderungsunternehmen an die für die Grenzübertrittsstelle zuständige Bezirksverwaltungsbehörde zu übermitteln. Bei elektronischer Übermittlung ist das Originalformular nach Übermittlung zu vernichten.

Neben den Vorabkontrollen durch die Beförderungsunternehmen bleiben im Übrigen auch die behördlichen Kontrollbefugnisse bestehen.

Die Bestimmung des § 6 Abs. 2 bis 4 tritt – zeitverzögert zur restlichen Verordnung – mit 15. Juni 2022 in Kraft, um den Beförderungsunternehmen ausreichend Vorlaufzeit zur Umsetzung des neuen Kontrollsystems zu ermöglichen.

Zu § 7:

In Bezug auf die Bestimmung zur behördlichen Kontrolle ergibt sich keine Änderung zur bisherigen Rechtslage (vgl. die rechtliche Begründung zur COVID-19-EinreiseV 2021).

Zu § 8:

Die Verordnung tritt mit 16. Mai 2022 in Kraft. Gleichzeitig tritt die COVID-19-Einreiseverordnung 2021, BGBl. II Nr. 276/2021, in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 152/2022, außer Kraft.

§ 6 Abs. 2 bis 4 tritt mit 15. Juni 2022 in Kraft. Die Übergangsbestimmung dient dazu, die für die Kontrollen erforderlichen organisatorischen Vorbereitungen zu treffen.