



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentsdirektion

RECHTLICHE EINSCHÄTZUNG

BETREFFEND DEN AKTIONSRADIUS DER ABGEORDNETEN IN DER AKTUELLEN KRISENSITUATION

17. März 2020

Abt. L3.1 – Verfassungsrechtsangelegenheiten

verfassungsrechtsangelegenheiten@parlament.gv.at

+43 1 401 10-2244

In der Präsidialkonferenz am 15. März 2020 (10/NR) wurde die Parlamentsdirektion ersucht, eine rechtliche Einschätzung betreffend den Aktionsradius der Abgeordneten in der aktuellen Krisensituation zu erstellen, insbesondere zu den Punkten:

- Spannungsfeld zwischen den epidemierechtlichen Regelungen und Verordnungen einerseits und den verfassungsrechtlichen Rechten und Aufgaben der einzelnen Abgeordneten und des Nationalrates als Institution andererseits.
- Insbesondere die Bewegungsfreiheit der Abgeordneten im Verhältnis zu den seuchenrechtlichen Anordnungen im Sinne von Bewegungseinschränkungen und Quarantänemaßnahmen.
- Wie sehen diese Fragestellungen für Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion aus?
- Kann die angestrebte Bewegungsfreiheit in Ausübung des Amtes bzw. des Dienstes den zuständigen Behörden gegenüber mit einem (Dienst-)ausweis sichergestellt werden?

RECHTLICHE EINSCHÄTZUNG

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

a) Selbstversammlungsrecht des Nationalrates und Einberufung von Sitzungen

Innerhalb einer Tagung kann der NR gemäß Art. 28 Abs. 5 B-VG nur auf Einberufung seines Präsidenten zusammentreten. Art. 28 Abs. 5 B-VG regelt damit das Selbstversammlungsrecht des NR während einer Tagung. Es ist grundlegender Teil der Parlamentsautonomie, also der Kompetenz des Parlaments zur Selbstorganisation seiner Angelegenheiten. Während einer Tagung ist das Selbstversammlungsrecht jederzeit gegeben. Der NR kann eine Tagung nur selbst durch einen eigenen Beschluss beenden, tut er dies nicht, bleibt das Selbstversammlungsrecht – auch über die übliche Zeit einer Tagung hinaus – bestehen.

In das Selbstversammlungsrecht kann nur durch Änderung der Bundesverfassung eingegriffen werden. Das Selbstversammlungsrecht kann gemäß Art. 30 Abs. 2 iVm. Art. 28 Abs. 5 B-VG ausschließlich im GOG-NR und nur im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben ausgestaltet, aber nicht eingeschränkt werden. Ein Eingriff in das Selbstversammlungsrecht durch ein einfaches Bundesgesetz, eine Verordnung, einen Erlass oder Bescheid einer Verwaltungsbehörde ist ausgeschlossen.

Die Nichteinberufung einer Sitzung des NR auf Verlangen stellt eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Pflichten des Präsidenten des NR dar. Sie bleibt aber mangels Regelung sanktionslos.

b) Eingeschränkter oder kein Zusammentritt des Nationalrates möglich

Der NR ist funktionsfähig, solange Handlungen gesetzt werden können, die keine Beschlussfähigkeit voraussetzen (z.B. Einbringung von Anträgen und deren Zuweisung zur Vorberatung in Sitzungen des NR) bzw. solange die Beschlussfähigkeit für die Erlassung oder Änderung von Bundesgesetzen (= ein Drittel der Mitglieder, 61 Abgeordnete) bzw. der Bundesverfassung oder sonstiger Gesetze, die besonderer Beschlusserfordernisse bedürfen (= Hälfte der Mitglieder, 92 Abgeordnete), erreicht wird.

Art. 31 B-VG (Beschlüsse des NR im Allgemeinen), Art. 30 Abs. 2 B-VG (Erlassung bzw. Änderung des GOG-NR), Art. 44 Abs. 1 B-VG (Änderung der Bundesverfassung) und weitere Verfassungsbestimmungen über Beschlusserfordernisse stellen ausschließlich darauf ab, dass die für die Beschlussfähigkeit vorgesehene Zahl von Abgeordneten anwesend ist. Dass die bei Abstimmungen anwesenden Abgeordneten auch die Mehrheitsverhältnisse im NR widerspiegeln müssen, ist mangels entsprechender Regelung nicht erforderlich.

Sofern Beschlüsse mit Zustimmung des Hauptausschusses zu fassen sind (nach Art. 55 Abs. 4 und 5 B-VG), ist es ausreichend, dass der Hauptausschuss zusammenetreten kann.

Erst wenn es nicht mehr möglich ist, dass sich der NR in beschlussfähiger Weise versammeln kann, können die Ausnahmebestimmungen in Art. 18 Abs. 3 ff B-VG zur Anwendung gelangen. Sie setzen weiters voraus, dass Maßnahmen getroffen werden müssen, die sofort zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig sind, und diese Maßnahmen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Die Funktionsunfähigkeit des NR gemäß Art. 18 Abs. 3 B-VG liegt jedenfalls dann vor, wenn der NR vom Bundespräsidenten gemäß Art. 29 Abs. 1 B-VG aufgelöst wurde und das Organ somit nicht besteht. In allen anderen Situationen müssen faktische Umstände vorliegen, die ein Zusammentreten des NR verhindern. Art. 18 Abs. 3 B-VG lässt die Bestimmung dieser Umstände offen, und es gibt auch sonst keine näheren Regelungen dazu. Es wird in dieser Situation am Präsidenten des NR liegen, festzustellen, ob sich der NR weiter versammeln kann oder nicht. Dafür scheint es empfehlenswert, mit der Präsidialkonferenz Vorkehrungen für eine laufende Information über die Verfügbarkeit von Mitgliedern des NR sicherzustellen.

c) Freies Mandat und Immunitätsregelungen

Das freie Mandat gemäß Art. 56 B-VG garantiert die Rede-, Meinungs- und Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten. Damit ist das Recht auf Teilnahme an Sitzungen des NR untrennbar verbunden.

Wenn einzelne Abgeordnete aktiv an der Teilnahme an der Sitzung (insb. an Abstimmungen) gehindert werden, etwa um ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zu erzielen, könnte das im Sinne der Rechtsprechung des VfGH als eine qualifizierte, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzesbeschlusses

im Sinne des Art. 140 Abs. 1 B-VG beeinträchtigende Missachtung des GOG-NR und zusätzlich als Verletzung von Art. 56 B-VG erachtet werden. Demgegenüber müssen andere Gründe, die einzelne Abgeordnete an der Sitzungsteilnahme hindern, keinen Eingriff in das freie Mandat darstellen. Wenn Abgeordnete sich wie andere Personen aufgrund von notwendigen Maßnahmen im Sinne der allgemeinen Wohlfahrt oder Sicherheit absondern müssen oder durch höhere Gewalt an der Sitzungsteilnahme gehindert werden, kann kein Eingriff in das freie Mandat vorliegen (siehe dazu auch unten 4.a).

Fraglich ist, inwieweit der NR selbst Abgeordnete an der Teilnahme an einer Sitzung hindern kann. In der österreichischen Rechtsprechung und Fachliteratur findet sich dazu nichts. Allerdings hat das Deutsche Bundesverfassungsgericht in Auseinandersetzung mit der vergleichbaren Bestimmung in Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz festgehalten, dass unter gewissen Umständen die Funktionsfähigkeit des Organs Parlament Vorrang gegenüber den Rechten einzelner Abgeordneter haben kann (z.B. BVerfGE 80, 188 zur Frage des Rechts auf Ausschussmitgliedschaft von Abgeordneten ohne Fraktionszugehörigkeit oder BVerfGE, 99, 19 zur Frage der Zulässigkeit von Untersuchungen über die Stasi-Mitgliedschaft eines Abgeordneten). Eine vergleichbare Entscheidung zu (hochansteckenden) Krankheiten liegt nicht vor.

Da in Österreich wie in Deutschland die dauernde Sicherung der Funktions- und Entscheidungsfähigkeit der obersten Organe von zentraler Bedeutung für die jeweilige Verfassung ist, kann davon ausgegangen werden, dass auch in Österreich die Verweigerung des Zutritts erkrankter oder (aufgrund von Erkrankungen im persönlichen Umfeld) isolierter Abgeordneter verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, um die Funktionsfähigkeit des NR bzw. auch des BR insgesamt aufrechterhalten zu können.

Einer solchen Vorgangsweise stehen auch die Immunitätsbestimmungen in Art. 57 B-VG nicht entgegen. Die berufliche Immunität schützt Abstimmungen sowie mündliche und schriftliche Äußerungen von Abgeordneten, die diese in Ausübung ihres Berufs gemacht haben. Die außerberufliche Immunität schützt vor der behördlichen Verfolgung wegen strafbarer Handlungen (Hausdurchsuchungen, Festnahmen, sonstige (auch verwaltungsrechtlich) strafbare Handlungen). Die Frage einer allfälligen Aufhebung der Immunität würde sich in der vorliegenden Situation erst dann stellen, wenn sich Abgeordnete den Anweisungen der Gesundheitsbehörden widersetzen und deshalb die Verhängung einer Verwaltungsstrafe erfolgen soll.

Freiwillige Selbstbeschränkungen im Sinne der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Institution Parlament sind zulässig.

2. Geschäftsordnungsrecht

Mitglieder des NR sind grundsätzlich verpflichtet, an den Sitzungen des NR und jener (Unter-)Aus- schüsse teilzunehmen, in die sie gewählt wurden (§ 11 Abs. 1, § 35 Abs. 7, § 36 Abs. 1 GOG-NR).



Ist ein Mitglied des NR verhindert, an einer oder mehreren (Plenar-)Sitzungen des NR teilzunehmen, ist das Mitglied bzw. sein Klub verpflichtet, dies der PDion mitzuteilen (§ 11 Abs. 2 GOG-NR).

Dauert die Verhinderung jedoch 30 Tage oder länger, hat das Mitglied des NR dies dem Präsidenten des NR schriftlich unter Angabe des Grundes mitzuteilen (§ 11 Abs. 4 GOG-NR). Ist die Verhinderung medizinisch begründet (d.h. erkrankt ein Mitglied des NR an COVID-19 oder wird es als Verdachtsfall eingestuft), gilt dies jedenfalls als triftiger Grund, der eine (auch längere) Abwesenheit des Mitglieds des NR rechtfertigt.

Die Einleitung eines Mandatsverlustverfahrens gemäß § 2 Abs. 1 Z 2 GOG-NR iVm Art. 141 B-VG infolge einer medizinisch begründeten Verhinderung kommt nicht in Betracht.

3. Epidemierechtliche Regelungen

a) Epidemiegesetz

Das EpidemieG listet in § 1 Abs. 1 übertragbare Krankheiten auf, die anzeigepflichtig sind. § 1 Abs. 2 ermächtigt dazu, wenn dies aus epidemiologischen Gründen gerechtfertigt oder auf Grund internationaler Verpflichtungen erforderlich ist, durch Verordnung weitere übertragbare Krankheiten der Meldepflicht zu unterwerfen. Mit Verordnung des BMASGK, BGBl. II Nr. 15/2020, wurde verordnet, dass Verdachts-, Erkrankungs- und Todesfälle an 2019-nCov („2019 neuartiges Coronavirus“) der Anzeigepflicht nach dem EpidemieG unterliegen.

aa) Individuelle Absonderung

§ 7 EpidemieG sieht Absonderungsmaßnahmen für Verdachts- und Erkrankungsfälle vor. Kranke, krankheitsverdächtige oder ansteckungsverdächtige Personen können von der Bezirkshauptmannschaft (BH) angehalten oder im Verkehr mit der Außenwelt beschränkt werden, sofern nach der Art der Krankheit und des Verhaltens des Betroffenen eine ernstliche und erhebliche Gefahr für die Gesundheit anderer Personen besteht, die nicht durch gelindere Maßnahmen beseitigt werden kann.

Aufgrund der Vorläuferbestimmungen zu § 7 EpidemieG wurde 1915 eine „Absonderungsverordnung“ erlassen, die immer wieder novelliert wurde, zuletzt durch Verordnung BGBl. II Nr. 21/2020, um die Infektion mit 2019-nCoV aufzunehmen. Die Absonderungsverordnung regelt die Voraussetzungen der Absonderung – so z.B. ein Gutachten eines im öffentlichen Sanitätsdienstes stehenden Arztes – wie auch Details der Absonderung selbst.

bb) Generelle freiheitsbeschränkende Maßnahmen

Gemäß § 15 EpidemieG hat die BH Veranstaltungen, die ein Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen, zu untersagen, sofern und solange dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist. § 24 leg. cit. sieht Verkehrsbeschränkungen für die Bewohner bestimmter

Ortschaften wie auch eine Zugangsbeschränkung vor. Solche Maßnahmen hat die BH zu erlassen, die Voraussetzungen sind dieselben wie für Maßnahmen nach § 15 (d.h. unbedingte Erforderlichkeit zum Schutz vor einer Weiterverbreitung). Gemäß § 26 leg. cit. können Maßnahmen betreffend „Verkehrsanstalten“ (Eisenbahnen etc.) verfügt werden.

b) COVID-19-Maßnahmengesetz und darauf beruhende Verordnung des BMSGPK

Mit Art. 8 des COVID-19 Gesetzes, BGBl. I Nr. 12/2020, wurde ein Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz) erlassen. In der Begründung des Initiativantrags wird insbesondere vorgebracht, dass für COVID-19 großflächigere Maßnahmen notwendig sind als dies das EpidemieG ermöglichen würde.

Gemäß § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz kann das „Betreten von bestimmten Orten“ untersagt werden, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Zuständig sind je nach Flächenausmaß der BMSGPK, der Landeshauptmann oder die Bezirksverwaltungsbehörde.

§ 2a leg. cit. sieht die Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes vor, § 3 die Verhängung einer Verwaltungsstrafe für die Verletzung des Betretungsverbots.

Auf Basis von § 2 leg. cit. hat der BMSGPK die Verordnung BGBl. II Nr. 98/2020 erlassen. Gemäß § 1 dieser Verordnung ist zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 das Betreten öffentlicher Orte verboten. Ausgenommen von diesem Verbot sind gemäß § 2 Z 4 Betretungen, die für berufliche Zwecke erforderlich sind und sichergestellt ist, dass am Ort der beruflichen Tätigkeit zwischen den Personen ein Abstand von mindestens einem Meter eingehalten werden kann.

4. Bewertung der einzelnen Fallkonstellationen

a) Dürfen auch Abgeordnete und Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion nach dem Epidemiegesetz abgesondert werden?

Eine Absonderung (d.h. Anhaltung oder Beschränkung im Verkehr mit der Außenwelt) gemäß § 7 EpidemieG setzt voraus, dass

- es sich um eine durch Gesetz bzw. Verordnung festgelegte anzeigepflichtige Krankheit handelt,
- die betreffende Person krank, krankheitsverdächtig oder ansteckungsverdächtig ist,
- die Absonderung der Verhütung der Weiterverbreitung der Krankheit dient und
- nach der Art der Krankheit und des Verhaltens des Betroffenen eine ernstliche und erhebliche Gefahr für die Gesundheit anderer Personen besteht, die nicht durch gelindere Maßnahmen beseitigt werden kann.

Liegen alle diese Voraussetzungen vor, darf die Maßnahme auch gegenüber Abgeordneten oder Schlüsselkräften der Klubs und der Parlamentsdirektion verfügt werden. Im Hinblick auf Abgeordnete

würde eine solche Maßnahme keine gezielte Verhinderung der Teilnahme an einer Sitzung bedeuten, vielmehr würde die Erkrankung bzw. der Krankheits- bzw. Ansteckungsverdacht einen Fall höherer Gewalt darstellen. Das freie Mandat wäre somit nicht beeinträchtigt. Zu bedenken ist auch, dass das Unterlassen einer solchen – an sich gebotenen – Maßnahme gegenüber Abgeordneten zu einer Gefährdung der Kontaktpersonen der Abgeordneten, d.h. insbesondere der übrigen Abgeordneten und der Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion führen und folglich zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Parlaments als Institution beitragen könnte.

b) Was bedeuten generelle freiheitsbeschränkende Maßnahmen auf Basis des Epidemiegesetzes für Abgeordnete und Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion?

Verkehrsbeschränkungen für die Bewohner bestimmter Ortschaften gemäß § 24 EpidemieG gelten grundsätzlich für alle Personen in diesen Ortschaften, somit auch für Abgeordnete. Derartige Verkehrsbeschränkungen sind allerdings aufgrund des EpidemieG nur zulässig, sofern dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist. Je nach konkreter Situation können somit Ausnahmen zulässig bzw. geboten sein. In den aktuell erlassenen Verordnungen sind etwa Ausnahmen für Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (wozu auch der öffentliche Verwaltungsdienst gezählt wird) und individuelle unaufschiebbare Fahrten vorgesehen. Eine ausdrückliche Ausnahme für Abgeordnete ist nicht normiert. Welche Ausnahmen in eine Verordnung aufgenommen werden, hat die verordnungserlassende Behörde unter Berücksichtigung der Umstände des konkreten Falles zu beurteilen. Ob die Bewegungsfreiheit in Ausübung des Amtes bzw. des Dienstes den zuständigen Behörden gegenüber mit einem (Dienst-)Ausweis bzw. der amtlichen Legitimation (für Abgeordnete) sichergestellt werden kann, ist von den konkret in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen bzw. deren Auslegung abhängig. Gibt es etwa eine Ausnahme für unaufschiebbare öffentliche Aufgaben/dienstliche Tätigkeiten, wird der Dienstausweis bzw. die amtliche Legitimation – gegebenenfalls in Verbindung mit dem nachprüfbaren Hinweis auf eine entsprechende Sitzung bzw. einen solchen Termin – ausreichen. Ist keine für die Tätigkeit von Abgeordneten anwendbare Ausnahme vorgesehen, weil eine umfassende Verkehrsbeschränkung zum Schutz vor der Weiterverbreitung der Krankheit unbedingt erforderlich ist, so kann die Bewegungsfreiheit auch nicht mittels Dienstausweis oder amtlicher Legitimation sichergestellt werden. Die vorliegenden Quarantäne-Verordnungen (der Bezirkshauptmannschaften) für Gemeinden in Kärnten und Tirol sind grundsätzlich offen für eine Abwägung zwischen gesundheitlichen und beruflichen Interessen.

c) Was bedeuten Maßnahmen auf Basis des COVID-19-Maßnahmengesetzes für Abgeordnete und Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion?

Zunächst stellt sich die Frage, ob mit einer Verordnung des BMSGPK auf Basis des COVID-19-Maßnahmengesetzes auch das Betreten des Parlaments untersagt werden kann, also ob die

Parlamentsgebäude als „bestimmter Ort“ iSd § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz bzw. „öffentlicher Ort“ iSd § 1 der Verordnung des BMSGPK zu qualifizieren sind. Dies ist – jedenfalls im Hinblick auf Abgeordnete und Schlüsselkräfte der Klubs und der Parlamentsdirektion – zu verneinen. Einer solchen Einschränkung steht das Selbstversammlungsrecht des NR entgegen, das sich aus Art. 28 B-VG ergibt. Auch der Grundsatz der Gewaltenteilung spricht dagegen, dass mittels Verordnung eines Bundesministers das Zusammentreten eines gesetzgebenden Organs verhindert werden könnte. Die Verordnung kann daher nur für Besucher unmittelbar gelten.

Die Verordnung des BMSGPK nimmt in § 2 Z 4 Betretungen aus, die für berufliche Zwecke erforderlich sind, wenn sichergestellt ist, dass am Ort der beruflichen Tätigkeit zwischen den Personen ein Abstand von mindestens einem Meter eingehalten werden kann. Auch diese Regelung – konkret das Gebot des Mindestabstands von einem Meter – kann aufgrund der obigen Ausführungen für den NR nicht unmittelbar gelten.

Abgeordnete sind hingegen als Privatpersonen von der Verordnung des BMSGPK erfasst. Für sie gelten daher grundsätzlich auch die Regelungen über das Betretungsverbot. Ein Betreten öffentlicher Orte zum Zweck der Ausübung ihres Mandats ist ihnen jedoch sowohl aufgrund der entsprechenden Ausnahme in der Verordnung als auch aufgrund verfassungsrechtlicher Überlegungen (Selbstversammlungsrecht des NR, freies Mandat) gestattet. Zum Nachweis gegenüber den zuständigen Behörden erscheint der (Dienst-)Ausweis bzw. die amtliche Legitimation (für Abgeordnete) geeignet.