

Mag. Daniel Leisser, BA, LL.M
Österreichische Gesellschaft für Rechtslinguistik (ÖGRL)
Plenergasse 11/8
A-1180 Wien

Per E-Mail voraus

begutachtung@parlament.gv.at
An das Parlament der Republik Österreich
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
A-1017 Wien

Wien, am 15. September 2020

Betrifft: Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten Wöginger, Maurer und Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert werden sollen (826/A XXVII. GP – Initiativantrag)¹

Sehr geehrte Damen und Herren!

Mit wachsender Sorge verfolge ich die zunehmende Anzahl an Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 und erkenne die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie an. Ich erlaube mir, zum vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Aufgrund der nur sehr kurzen Frist zur Stellungnahme von 4 Tagen können die verschiedenen Probleme des Gesetzesvorhabens in dieser Stellungnahme nur umrissen werden. Es ist hervorzuheben, dass dieser Partizipationsprozess am Gesetzgebungsverfahren nicht als Störvariable in der Bewältigung der Krisensituation verstanden werden sollte.

Der vorliegende Entwurf über ein Bundesgesetz, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert werden sollen, enthält nachfolgende Bestimmungen (meine Hervorhebungen):

„§ 4. (1) Beim Auftreten von COVID-19 kann durch Verordnung das Betreten und das Befahren von

1. bestimmten Orten oder

¹ Diese Stellungnahme gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht unbedingt der Haltung der Österreichischen Gesellschaft für Rechtslinguistik.

2. **öffentlichen Orten** in ihrer Gesamtheit geregelt werden, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 **erforderlich** ist.

(2) In einer Verordnung gemäß Abs. 1 kann entsprechend der **epidemiologischen Situation** festgelegt werden, in welcher Zahl und zu welcher Zeit oder unter welchen Voraussetzungen und Auflagen **diese Orte** betreten werden dürfen. Weiters kann das Betreten **bestimmter Orte** gemäß § 1 Abs. 3 untersagt werden, sofern **gelindere Maßnahmen** nicht ausreichen.

Ausgangsregelung

§ 5. (1) Sofern es zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 **unerlässlich** ist, insbesondere um einen **drohenden Zusammenbruch** der medizinischen Versorgung zu verhindern, und Maßnahmen gemäß den §§ 3 und 4 nicht ausreichen, kann durch Verordnung angeordnet werden, dass das Verlassen des **privaten Wohnbereichs** nur zu **bestimmten Zwecken** zulässig ist.

(2) Zwecke gemäß Abs. 1, zu denen ein Verlassen des **privaten Wohnbereichs** jedenfalls **zulässig** ist, sind:

1. Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für Leib, Leben und Eigentum,
2. Betreuung von und Hilfeleistung für unterstützungsbedürftige Personen,
3. Deckung der notwendigen Grundbedürfnisse des täglichen Lebens,“

In den nachfolgenden kurzen Ausführungen soll nicht nur auf das vorliegende Gesetzesvorhaben Bezug genommen werden, sondern soll dieses auch einer rechtslinguistischen Prüfung hinsichtlich einer möglicherweise zukünftigen unverhältnismäßigen Beschneidung von Grund- und Freiheitsrechten der Rechtsunterworfenen unterzogen werden. §§ 4 und 5 des Entwurfs enthalten zahlreiche unbestimmte, jedenfalls aber unterbestimmte Begriffe, die geeignet sind, bei aller gebotenen Berücksichtigung des Ermessensspielraums der Verwaltung, der Rechtssicherheit und damit dem Vertrauen der Rechtsunterworfenen in den Rechtsstaat abträglich zu sein:

1. *bestimmte Orte,*
2. *öffentliche Orte,*
3. *erforderlich,*
4. *epidemiologische Situation,*
5. *gelindere Maßnahmen,*
6. *unerlässlich,*

7. *drohender Zusammenbruch,*
8. *bestimmte Zwecke.*

Zwar zeigt sich im nunmehr überarbeiteten Gesetzesentwurf das Bemühen, der heftigen und berechtigten Kritik einer Präzisierung einzelner Bestimmungen Rechnung zu tragen, die zentrale Problematik der unzureichenden Aufklärung der Öffentlichkeit über den konkreten Inhalt (und die Ausnahmetatbestände) der oben angeführten Begriffe bleibt jedoch deutlich bestehen. Die Bürgerferne des Staates zeigt sich auch wirkungsmächtig in vielen anderen Bereichen der Gesetzgebungspraxis und des Verwaltungshandelns fernab von Krisenzeiten. Gerade weil die Eindämmung der COVID-19-Pandemie von erheblicher Dringlichkeit ist, muss die Verwaltung die Rechtsunterworfenen gänzlich, vollständig und ungekürzt, in einer klaren und einfachen Sprache und – soweit dies möglich ist – unmissverständlich über einen möglichen oder bevorstehenden Eingriff in Grund- und Freiheitsrechte informieren.

Gerade im Hinblick auf die vergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (V 363/2020-25) über die weitgehende Gesetzeswidrigkeit des Betretungsverbots öffentlicher Orte wird angeregt, die vorliegenden Bestimmungen und insbesondere aus diesen abzuleitende Strafbestimmungen mit Verhältnismäßigkeit und Umsicht anzuwenden. Wenngleich die Gesetzessprache als semantisches Gebilde selbst zur Barriere für hochqualifizierte Juristinnen und Juristen werden kann, so ist davon auszugehen, dass die im vorliegenden Gesetzesvorhaben verwendeten Formulierungen eine beträchtliche Anzahl von Menschen in Österreich ratlos zurücklässt. Eine Erklärung hierfür ist sicherlich die in Österreich nur rudimentär ausgeprägte und im Schulsystem nahezu gänzlich fehlende Rechtsdidaktik, die – wie anzunehmen ist – beispielsweise einkommensschwächere Menschen und ihre Kinder deutlich härter trifft als andere.

Umso erstaunter war ich, dass ein Mitglied der Bundesregierung bereit war, öffentlich zu erklären, dass im Falle einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen diese dann ohnehin nicht mehr in Kraft sein würden. Diese bedenkliche Auffassung zu Gesetzgebung und Rechtsstaatlichkeit reduziert das Verwaltungshandeln auf einen verrückbaren Ermessensspielraum, der im vorliegenden Entwurf nicht ausreichend begrenzt ist.

Gerade weil für die Rechtsunterworfenen nicht absehbar ist, mit welchen konkreten Einschränkungen bei Inkrafttreten dieses Gesetzesvorhabens zu rechnen ist, muss im Kontext des gegenständlichen Entwurfs ein erhöhtes Bestimmtheitserfordernis der unterbestimmten Begriffe abgeleitet werden. Dies *kann* für empfohlenes Handeln, *muss* jedoch für gebotenes und verbotenes Handeln besonders gelten.

Die COVID-19-Pandemie verlangt es einer Regierung wie auch den Rechtsunterworfenen ab, alle notwendigen und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Eindämmung der Infektionszahlen zu treffen. Trotz des im Entwurf fassbaren Versuchs

einer rechtlichen Präzisierung der Begriffe ist davon auszugehen, dass dem Großteil der Rechtsunterworfenen weder die Judikatur noch die persönliche und räumliche Reichweite der Bewegungsfreiheit bzw. deren Einschränkung ausreichend bewusst sind. Den weise regierten Staat erkennt man daran, wie er mit den Schwächsten umgeht; dies gilt besonders in Krisensituationen, denn gerade in Zeiten der Krise muss das verfassungsmäßige Handeln der staatlichen Behörden in der Vollziehung von Gesetzen **und** Verordnungen erhalten und bewahrt bleiben.

Der vorliegende Entwurf vermag keine zufriedenstellende Lösung für den wohl zu befürchtenden verrückbaren Ermessensspielraum seitens der Verwaltungsbehörden anzubieten. Das Gesetzesvorhaben kann daher in der bestehenden Form nicht unterstützt werden, da dem erhöhten Bestimmtheitserfordernis der oben angeführten Begriffe nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. Informativ wird darauf hingewiesen, dass die Österreichische Gesellschaft für Rechtslinguistik (ÖGRL) unter Miteinbeziehung internationaler rechtslinguistischer Erkenntnisse auch weiterhin bereit ist, im Gesetzgebungsprozess Expertise und Erfahrung einzubringen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Daniel Leisser