



An das  
BM für Soziales, Gesundheit, Pflege und Kon-  
sumumentenschutz  
BMSGPK-Gesundheit - IX/A/4  
Radetzkystraße 2  
1030 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:  
Mag. Johannes Carniel

Geschäftszahl:  
2020-0.629.437 (VA/6100/V-1)

Datum:  
01. Oktober 2020

Betr.: COVID-19-Einreiseverordnung

Stellungnahme der Volksanwaltschaft  
zu GZ: 2020-0.525.366

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf der COVID-19-Einreiseverordnung (EinreiseV). Vorab möchte die Volksanwaltschaft festhalten, dass sie die damit verbundene Absicht, differenzierte Bestimmungen für die Einreise nach Österreich zu normieren, um mehr Transparenz und Rechtsicherheit herzustellen und der Verbreitung von SARS-CoV-2 vorzubeugen, unterstützt.

### **Zu § 3:**

§ 3 des gegenständlichen Entwurfes sieht vor, dass Menschen, die sich nicht an einem bestehenden Wohnsitz in Heimquarantäne begeben können, eine sonstige geeignete Unterkunft beziehen müssen. Darüber ist eine Bestätigung vorzulegen und die Kosten für die Unterkunft selbst zu zahlen. Von dieser Bestimmung sind unter anderem in Österreich tätige Personenbetreuerinnen und –betreuer betroffen. Diese können nicht zwischen Staaten berufsmäßig pendeln, weil die Ausnahmebestimmung des § 8 Abs.2 des gegenständlichen Verordnungsentwurfs auf sie nicht anwendbar ist.

Die Erfahrungen während des Lockdowns und den Wochen danach haben gezeigt, dass in einigen Herkunftsregionen der Personenbetreuerinnen (insbesondere Bulgarien, Rumänien, Molda-

wien) Zugänge zu PCR-Testinfrastrukturen nicht durchgängig bestehen bzw Kapazitätsgrenzen sehr rasch erreichen. Insbesondere kleinere Agenturen vermochten nicht sicherzustellen, dass Betreuerinnen aus dem Ausland wie vereinbart am zugewiesenen Pflegeplatz so rechtzeitig zu- und abreisen konnten, dass keine unplanmäßigen Versorgungslücken entstehen (2020-0.324.411 (VA/BD-SV/A-1)). Zwischen dem Bund und den Ländern wurden deshalb Vereinbarungen über die Eckpunkte von Bonuszahlungen an 24-Stunden-Kräfte, die über den vorgesehenen Turnus hinaus, im Inland blieben, getroffen. Auch die Kosten für bezahlte PCR- Tests der Personenbetreuerinnen wurden letztlich auf Antrag und gegen Vorlage der Rechnung rückwirkend bis Mitte März aus Bundesmitteln übernommen.

Dass Personenbetreuerinnen und –betreuer am Wohnsitz der pflegebedürftigen Personen in Österreich die einreisebedingte Quarantäne antreten, um sich Quartierkosten zu ersparen, wäre kein Beitrag zum Schutz von Hochrisikopatientinnen und –patienten, die im Falle einer SARS-CoV-2-Infektion mitunter mit schweren Komplikationen rechnen müssen. Nur Transitkorridore, Teststationen für Personenbetreuer/innen an geeigneten Verkehrsknotenpunkten sowie zugewiesene Quartiere, in denen diese die Auswertung der Tests abwarten oder bei positivem Testergebnissen in Quarantäne verbleiben, brächten vorab Sicherheit für alle Beteiligten.

Die in der EinreiseVO enthaltene Regelungen, wonach allfällige Quarantäne- bzw. Unterbringungskosten von den Personenbetreuerinnen und –betreuern selbst zu bezahlen sind, laden – auch das ist eine Erfahrung der letzten Monate – mitunter bloß zur kreativen Umgehungen der Einreisebestimmungen ein oder tragen im Rahmen von Kosten-Nutzen-Erwägungen dazu bei, dass Angebote im benachbarten Ausland lukrativer erscheinen bzw. Gewerbeberechtigungen bis zum Abklingen der Einreiserestriktionen ruhend gestellt werden. Da aber in Österreich tausenden pflegebedürftigen Personen das Verbleiben in der eigenen Wohnung ohne durchgehende Hilfe und Unterstützung der Personenbetreuerinnen-und betreuer und ohne staatlicher Förderung derselben nicht möglich ist, sollten die Bedingungen für die „Einreise- und corona-sichere 24-Stunden-Betreuung“ flankierend so gestaltet werden, dass Test- und Heimquarantänekosten zumindest noch weitere sechs Monate aus der öffentlichen Hand übernommen werden.

#### **Zu § 4 und § 5:**

Ein Ziel der neuen Verordnung ist es, diese übersichtlicher und leichter lesbar als die vorgegangenen Verordnungen zu halten. Dies ist noch nicht befriedigend gelungen.

Die Unterscheidung ob Einreisen aus EU-/EWR-Staaten, aus der Schweiz, Andorra, Monaco, San Marino, dem Vatikan und dem Vereinigten Königreich (in der Folge vereinfacht „EU-/EWR-

Staaten“) oder aus sonstigen Staaten erfolgen, kann im Lichte der Ausführungen in den Erläuterungen sinnvoll sein. Gleichzeitig erschwert die Tatsache, dass im gegenständlichen Entwurf **sowohl in Anlage A als auch Anlage B beide Kategorien an Staaten gelistet werden**, das Verständnis für diese Differenzierung. Da die beiden Anlagen nicht abschließend gestaltet sind, gibt es zudem noch eine dritte Gruppe an Ländern, die derzeit auf keiner Liste angeführt sind. Es ist damit weiterhin nicht gewährleistet, dass Personen ohne juristische Vorkenntnisse bloß anhand der Lektüre der EinreiseV Klarheit über die Reisebestimmungen erhalten können. Dazu würde auch die Bereitstellung klarer, umfassender und rechtzeitiger Informationen für die Öffentlichkeit beitragen.

Ein weiterer Kritikpunkt in Beschwerden betraf schon bislang die fehlende Transparenz, aufgrund welcher Kriterien und Schwellenwerte die Einschätzung der epidemiologischen Situation anderer Staaten durch Österreich erfolgt (2020-0.291.075 (VA/BD-GU/A-1)). Diesbezüglich lassen leider sowohl der Text der EinreiseV als auch die Erläuterungen weiterhin vieles im Unklaren. Dies obwohl die EU-Kommission am 4.9.2020 einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates angenommen hat, um sicherzustellen, dass Reisebeschränkungen der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene besser koordiniert und klar kommuniziert werden können<sup>1</sup>. Dieser Vorstoß umfasst einheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten bei Reisenden, die aus Risikogebieten kommen als auch ein Bündel an Kriterien für die Beschränkungen der Freizügigkeit und deren Aufhebung. Es bleibt zu hoffen, dass es zur baldigen Realisierung kommt.

Auf welcher Daten- und Entscheidungsbasis europäische und außereuropäische Staaten und Regionen nach dem Entwurf der EinreiseV der Anlage A oder B zugewiesen wurden, erklärt sich auch für die Volksanwaltschaft auch aus den Erläuterungen nicht.

Die Erläuterungen des gegenständlichen Entwurfes heben hervor, dass Standards der Risikobewertung innerhalb der EU-/EWR- und der „gleichgestellten“ Staaten vergleichbar wären. Das mag sein; die Konsequenzen, welche einzelne Staaten daraus ableiten, sind es aber derzeit nicht. Dies soll an nachfolgenden Beispielen deutlich gemacht werden:

- Die seit 28.9.2020 in Geltung stehende VO Verordnung des BMSGPK über die Einreise nach Österreich in Zusammenhang mit der Eindämmung von SARS-CoV-2, StF: BGBl. II Nr. 263/2020 idgF BGBl. II Nr. 411/2020, stuft Tschechien mit Ausnahme der Region Prag als ein Land mit günstiger epidemiologischer COVID-19-Lage in die Anlage A1 ein. Im gegenständlichen Entwurf der EinreiseV, der vom 23.9.2020 stammt, wird das gesamte

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-recommendation-coordinated-approach-restriction-free-movement-response-covid-19-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-recommendation-coordinated-approach-restriction-free-movement-response-covid-19-pandemic_en)

tschechische Staatsgebiet uneingeschränkt in der Anlage A, also der Positivliste, angeführt. Ein Blick über die Grenzen zeigt allerdings, dass die Bundesrepublik Deutschland Tschechien erstmals am 25.9.2020 zum Risikogebiet erklärte<sup>2</sup>.

- Von den Staaten des EU-Raums wurde Schweden seit Juni 2020 bis zum 27.9.2020 von Österreich in der Anlage A2 geführt. Selbst im Entwurf für die neue EinreiseV wird Schweden noch in Anlage B gelistet. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Reisewarnung für Schweden aufgrund des gesunkenen Infektionsrisikos bereits am 14.7.2020 aufgehoben.

Ein aus der Eingriffsprüfung in Grundfreiheiten bekannte Gesichtspunkt besagt, dass eine mitgliedstaatliche Maßnahme nur „dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen“ (EuGH 10.03.2009 Rs C-169/07 (Hartlauer) ECLI:EU:C:2009:141 Rz 55 mwN). Deshalb wäre es wünschenswert, wenn transparente Maßstäbe für die Risikobeurteilung tatsächlich EU- weit abgestimmt würden. Dies nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass Erkrankungsherde relativ rasch anwachsen können und die Bedrohungslage für die öffentliche Gesundheit somit sehr dynamisch ist. Zu bedenken ist darüber hinaus, dass Unionsbürger nicht unbedingt aus ihrem Heimatstaat einreisen, wodurch bei einem zwischen Mitgliedstaaten differenzierenden Einreiseregime die Treffsicherheit der Maßnahmen beeinträchtigt werden könnte.

### **Zu § 7:**

Die bisherigen Ausnahmebestimmungen über die „besonders berücksichtigungswürdigen Gründe im familiären Kreis“ sollten gemäß den Erläuterungen durch den gegenständlichen Verordnungsentwurf besser umschrieben werden. Dieser lässt aber weiterhin Vieles im Unklaren.

"Unvorhersehbare und unaufschiebbaren" Gründe für eine Einreise mit familiärem Bezug (Todesfälle, schwere Krankheitsfälle, Begräbnisse, Geburten oder die "Betreuung von unterstützungsbedürftigen Personen in Notfällen", sollen eine Einreise ohne negativen SARS-CoV-2-Test bzw. Quarantäne ermöglichen. Bei "planbaren" familiären Ereignissen wie Hochzeiten, Taufen oder Geburtstagsfeiern aber auch bei Besuchen des Lebenspartners gelten die Testungs- und Quarantänebestimmungen des § 4 hingegen sinngemäß. Falls die Einreise aus einem Staat oder einer Region erfolgt, die nicht auf der Liste der sicheren Einreiseländer (Anlage A der Verordnung) verzeichnet ist, muss eine Quarantäne und/oder ein SARS-CoV-2-Test durchgeführt werden.

---

<sup>2</sup> [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikogebiete\\_neu.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete_neu.html)

Was einen **unaufschiebbaren** Grund im Zusammenhang mit schwerer Krankheit darstellt, bleibt interpretationsbedürftig. Darf man in Österreich lebende Eltern aus dem Ausland nur einmal besuchen (vielleicht nur kurz vor dem Ableben) oder können diese ohne Einreiserestriktionen mehrmals besucht werden, auch wenn man deren Betreuung nicht selbst übernimmt? Wann wird ein Besuch in dieser Hinsicht unaufschiebbar?

Auch im Zusammenhang mit Geburten gibt es ähnliche Unklarheiten. Wann ist ein Besuch anlässlich einer Geburt unaufschiebbar? Träfe dies unmittelbar nach der Geburt beispielsweise des Enkelkinds zu oder auch noch 4 Wochen später?

Ebenso wirft der verwendete Begriff der „**Unvorhersehbarkeit**“ als rechtliches Abgrenzungskriterium Fragen auf. Das Vorliegen dauerhafter chronischer Behinderungen von Angehörigen bleibt im Familienverband meist nicht verborgen; auch der Eintritt von Verschlechterungen ist bei einer Reihe von Grunderkrankungen absehbar. Regelmäßige persönliche Kontakte mit Angehörigen können psychische Unterstützung bieten, auch wenn noch keine unmittelbare Lebensgefahr vorliegt. Oder kommt die Ausnahmebestimmung ausschließlich dann nur zur Anwendung, wenn das Vorliegen einer schwerwiegenden oder lebensbedrohlichen Krankheit nur bis kurz nach Erstdiagnose nicht vorhersehbar war?

Unklar ist nach wie vor auch, **welcher Familienbegriff** dem Entwurf der EinreiseV zugrunde liegt.

Der Begriff des „Familienlebens“ in Art. 8 EMRK umfasst nicht nur die Kleinfamilie von Eltern und (minderjährigen) Kindern und Ehegatten, sondern auch entferntere verwandtschaftliche Beziehungen, sofern diese Beziehungen eine gewisse Intensität aufweisen. In der bisherigen Spruchpraxis der Straßburger Instanzen wurden als unter dem Blickwinkel des Art. 8 EMRK zu schützende Beziehungen bereits solche zwischen Enkel und Großeltern (EKMR 7.12.1981, B 9071/80), zwischen Geschwistern (EKMR 14.3.1980, B 8986/80, EuGRZ 1982, 311) und zwischen Onkel bzw. Tante und Neffen bzw. Nichten (EuGRZ 1981, 120) bzw. zwischen Eltern und erwachsenen Kindern (EKMR 6.10.1981, B 9202/80, EuGRZ 1983, 215) anerkannt. Der EGMR unterscheidet in seiner Rechtsprechung auch nicht zwischen einer ehelichen Familie oder einer unehelichen Familie, sondern stellt bloß auf das tatsächliche Bestehen eines Familienlebens ab (siehe EGMR 13.06.1979, Marckx, EuGRZ 1979, 454; 18.12.1986, Johnston u.a., EuGRZ 1987,).

Die Volksanwaltschaft hat seit Auftreten der Pandemie zahlreiche Beschwerde erhalten, weil Personen, die sich gesetzeskonform verhalten wollten, über den Inhalt der sie betreffenden Rechtsvorschriften im Unklaren waren. So wollte beispielsweise eine erwachsene Frau mit ihrem Mann und den gemeinsamen Kindern die Mutter bzw. Großmutter besuchen. Es war ihr unmöglich sel-

ber in Erfahrung zu bringen, ob bei einer Einreise nach Österreich der Schwiegersohn bzw. Vater der Enkelkinder von der Ausnahmebestimmung mitumfasst war. Überdies war unklar, ob die Einreise-Ausnahmenbestimmung auf den Schwiegersohn generell anwendbar ist oder nur, wenn dieser seiner Ehefrau bzw. seinen Kindern die Schwiegermutter besucht. Die FAQ-Seite des BMSGPK gab darüber auch keinen Aufschluss und auch eine Nachfrage bei der Bezirkshauptmannschaft ergab keine Klarheit. (2020-0.274.699 (VA/BD-GU/A-1)).

Unverständlich ist für die Volksanwaltschaft ferner auch der Umstand, dass der Besuch von Lebenspartnern ohne Einschränkungen nur aus Staaten der Anlage A möglich ist. Auch in dieser Absolutheit ist nicht nachvollziehbar, warum nach dem derzeitigen Entwurf Pendlerinnen und Pendler, auch wenn sie in infektionsgeneigteren Betrieben (Schlachthöfen etc.) tätig sind, ohne Einschränkungen einreisen, während Lebenspartner dies nur gemäß § 4 können sollen. Manche Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer beklagten in der Vergangenheit explizit, dass Pendlerinnen und Pendler uneingeschränkt nach Österreich einreisen konnten, aber (zeitweise) getrennt lebende Ehepaare aus manchen Ländern nicht bzw. nur mit Einschränkungen einreisen durften (2020-0.358.729 (VA/BD-GU/A-1)).

Auch welche Regeln für (minderjährige) Kinder von Elternteilen, die in verschiedenen Ländern leben, gelten sollen, ist in dem Entwurf der EinreiseV derzeit gar nicht geregelt. Nach dem Wortlaut der Verordnung wäre der Besuch von Kindern, selbst bei aufrechten Obsorgeverpflichtungen, nur aus Anlage A-Staaten ohne Einschränkungen möglich. Familien genießen aber einen besonderen grund- und menschenrechtlichen Schutz, der auch in Zeiten einer Pandemie gilt.

Die im Entwurf enthaltene weitgehende Beschränkung dieses Schutzes ist weder geeignet, den behaupteten Zweck der Eindämmung der Pandemie zu erreichen, noch ist sie verhältnismäßig. Das Virus hat sich längst in Österreich verbreitet und kann folglich auch nicht durch pauschale Einreiseverbote gestoppt werden. Was es im Lichte des Art 8 EMRK braucht, sind rechtliche Klärstellungen und administrative Erleichterungen für die Einreise von Elternteilen oder umgekehrt, der Kinder mit Begleitperson zu ihren Elternteilen, die von der Bundespolizei und den Grenzschutzorganen ohne weiteren Aufschub anhand eindeutiger Kriterien umgesetzt werden.

Bei all diesen Überlegungen sollte auch bedacht werden, dass in den letzten Jahren die Zahl der binationalen Ehen, Lebenspartnerschaften und Familien zugenommen hat. Aber auch die EU-Freizügigkeit hat für viele Menschen Arbeits-, Lebens- und Familienrealitäten verändert.

Da derzeit vor allem viele EU-/EWR-Staaten in der Anlage A gelistet sind, scheint dieser Bereich nur auf den ersten Blick kein besonders großes Problem darzustellen. Diese Situation kann sich

während der kalten Jahreszeit aber schnell ändern. Im Hinblick auf das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht nach Art 8 EMRK und das verfassungsgleich gewährleistete Recht nach Art 7 GRC kommt es dann umso mehr darauf an, dass Familien auch dann keine unverhältnismäßigen Hürden in den Weg gestellt werden. Prinzipiell bedarf nicht die Inanspruchnahme, sondern die Beschränkung des Grundrechts einer sachlichen Rechtfertigung.

### **Zu § 9:**

*Wie Umstände, welche die uneingeschränkte Einreise aus besonderen familiären Gründen ermöglichen hätten, nachgewiesen bzw. glaubhaft gemacht hätte werden sollen, blieb zuweilen unklar, obwohl zuvor Erkundigungen über die Rechtslage eingeholt worden waren (2020-0.491.841 (VA/BD-GU/A-1)). Die auch jetzt im Entwurf der EinreiseV verankerte Verpflichtung, die besonders berücksichtigungswürdigen Gründe bei der Einreise glaubhaft zu machen, verschafft Vollziehungsorganen nicht nur unverhältnismäßig Einblick in das Privat- und Familienleben sondern eröffnet auch Vollzugsspielräume.*

Oft konnten Einreisende keine Hotelrechnungen, Bestätigungen von Verwandten, bei denen sie wohnten, Beweise über Reiserouten oder Ähnliches vorweisen. Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer berichteten der Volksanwaltschaft, dass sie ein ihnen vorgelegtes Formular eiligst ausfüllen mussten, schnell abgefertigt wurden und in Ruhe später gerne Informationen über die genauen Hintergründe der erfolgten Aufforderung in Händen gehabt hätten. In Fällen in denen bei Einreise eine Pflicht zum Antritt einer selbstüberwachten Heimquarantäne angenommen wurde, erhielten Einreisende zuweilen weder eine Information, auf welche Rechtsgrundlage sich diese stützt noch wurden ihnen Kopien unterfertigter Formulare ausgehändigt oder über Rechtsschutzmöglichkeiten informiert. Selbst auf der Homepage des BMSGPK war angegeben, dass keine derartigen Bestätigungen ausgegeben würden. In einem Fall schilderte eine Frau der Volksanwaltschaft, dass Grenzbeamte telefonisch bei Vorgesetzten rückfragten, ob es erlaubt wäre, dass sie zumindest mit ihrer Handykamera ein Foto der von ihr unterfertigten Verpflichtungserklärung zum Antritt der selbstüberwachten Heimquarantäne macht. Dies wurde schließlich erlaubt (2020-0.270.565 (VA/BD-GU/A-1)).

Der Entwurf der neuen EinreiseV sieht keine diesbezüglichen Verbesserungen vor.

Es sollte ein Mindeststandard für rechtsstaatliches Handeln sein, dass der Nachweis über die auf die EinreiseVO gestützte Verpflichtung einer 10 bzw. 14-tägigen selbstüberwachten Heimquarantäne, die einen enormen Grundrechtseingriff darstellt, im Zuge der Amtshandlung übergeben wird (2020-0.491.841 (VA/BD-GU/A-1)).

Dass überdies auch im BMSGPK Unklarheiten über den verfügbaren Rechtsschutz vorlagen, wie die Volksanwaltschaft einer eingeholten Stellungnahme entnahm, stimmt bedenklich (2020-0.256.807 (VA/BD-GU/A-1)). Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn mit dem Verpflichtungsnachweis auch Informationen zum verfügbaren Rechtsschutz (Rechtsmittelbelehrung) übergeben würden.

**Zu § 11:**

Die Klarstellung, dass notwendige Wege zur Inanspruchnahme eines molekularbiologischen Tests auf SARS-CoV-2 vom Verbot gemäß § 3 ausgenommen sind, wird von der Volksanwaltschaft begrüßt.

Abschließend möchte die Volksanwaltschaft ganz allgemein festhalten, dass Unsicherheiten beim Grenzübertritt durch Teststationen an den Grenzen verringert werden könnten. In Deutschland gibt es diese Möglichkeiten und die Ergebnisse mancher Testverfahren sind in einem kurzen Zeitraum verfügbar. Gerade im Zusammenhang mit Verwandtenbesuchen, die nicht uneingeschränkt durchgeführt werden können, wäre eine schnelle Testmöglichkeit – unabhängig ob gratis oder gegen Bezahlung – besonders wertvoll.

Mit freundlichen Grüßen

Der Vorsitzende

Volksanwalt Mag. Bernhard ACHITZ e.h.