

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
E 3811/2020-10, E 3845/2020-10
24. Februar 2021

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI und

Dr. Johannes SCHNIZER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Dr. Karin FELNHOFER-LUKSCH
als Schriftführerin,

in der Beschwerdesachen 1. des ***, und 2. des ***, beide vertreten durch Rechtsanwalt Mag. Clemens Lahner, Burggasse 116, 1070 Wien, gegen die Beschlüsse des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich 1. vom 1. Oktober 2020, Z LVwG-M-12/002-2020, und 2. vom 5. Oktober 2020, Z LVwG-M-11/002-2020, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit des § 1 der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom 9. April 2020, BNA5-I-20151/007, von Amts wegen geprüft.
- II. Die Beschwerdeverfahren werden nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerden und Vorverfahren

1. Die beiden Beschwerdeführer, die in der Bundesbetreuungsstelle für Asylwerber in Traiskirchen in Niederösterreich (im Folgenden: Betreuungsstelle Ost) untergebracht waren, machten in ihren auf Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG gestützten Maßnahmenbeschwerden an das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich geltend, dass sie am 26. April 2020 auf Grund einer gesetzwidrigen Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden mit Befehlsgewalt am Verlassen der Betreuungsstelle Ost gehindert worden wären. 1
2. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich wies die Beschwerden nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung mit Beschlüssen vom 1. Oktober 2020 und vom 5. Oktober 2020 als unzulässig zurück. Seiner Ansicht nach hätten die Beschwerdeführer freiwillig vom Verlassen der Betreuungsstelle Ost Abstand genommen, ohne am Verlassen durch verwaltungsbehördlichen Befehl oder Zwang gehindert worden zu sein. Eine allfällige Gesetzwidrigkeit der "als Rechtsgrundlage dienenden COVID-Verordnung zum Tatzeitpunkt" wäre gesondert in einem (zum damaligen Zeitpunkt) anhängigen Strafverfahren zu relevieren. 2

Diesem Ergebnis lagen die Feststellungen zugrunde, dass die Beschwerdeführer am 26. April 2020 gegen 11:20 Uhr das Gelände der Betreuungsstelle Ost verlassen hätten wollen, um Besorgungen zu machen. Im Ein- bzw. Ausgangsbereich der Betreuungsstelle Ost hätten Security-Mitarbeiter die Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass ein Verlassen der Betreuungsstelle "aufgrund der Geltung einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen – COVID-Verordnung – verboten sei". Auch mehrere Polizeibeamte, die vor der Betreuungsstelle Ost ihren Dienst verrichtet hätten, hätten den Beschwerdeführern ruhig und sachlich die geltende Rechtslage dargelegt und sie über die COVID-19-bedingte Ausnahmesituation bzw. die "zu diesem Zeitpunkt in Kraft gewesenen Covid-Verordnungen und den daraus resultierenden Vorschriften und Beschränkungen" in einem ca. halbstündigen Gespräch aufgeklärt, woraufhin die Beschwerdeführer, ohne auf das Verlassen des Geländes der Betreuungsstelle Ost zu insistieren, freiwillig in den Innenbereich der Betreuungseinrichtung zurückgekehrt seien.

3. Gegen diese Entscheidungen richten sich die vorliegenden, auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerden, in denen die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie der Sache nach in Rechten wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen beantragt wird.

4. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich hat die Gerichtsakten vorgelegt. Eine Gegenschrift hat es unter Hinweis auf die angefochtenen Entscheidungen nicht erstattet.

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die in Prüfung gezogene Bestimmung ist hervorgehoben):

§ 2 und § 2a COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl. I 12/2020, idF BGBl. I 23/2020 und § 3 COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl. I 12/2020, lauteten:

"Betreten von bestimmten Orten

§ 2. Beim Auftreten von COVID-19 kann durch Verordnung das Betreten von bestimmten Orten untersagt werden, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Die Verordnung ist

1. vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt,
2. vom Landeshauptmann zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf das gesamte Landesgebiet erstreckt, oder
3. von der Bezirksverwaltungsbehörde zu erlassen, wenn sich ihre Anwendung auf den politischen Bezirk oder Teile desselben erstreckt.

Das Betretungsverbot kann sich auf bestimmte Zeiten beschränken. Darüber hinaus kann geregelt werden, unter welchen bestimmten Voraussetzungen oder Auflagen jene bestimmten Orte betreten werden dürfen.

Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes

§ 2a. (1) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben die nach diesem Bundesgesetz zuständigen Behörden und Organe über deren Ersuchen bei der Ausübung ihrer beschriebenen Aufgaben bzw. zur Durchsetzung der vorgesehenen Maßnahmen erforderlichenfalls unter Anwendung von Zwangsmitteln zu unterstützen.

(1a) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben an der Vollziehung dieses Bundesgesetzes und der auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnungen mitzuwirken durch

1. Maßnahmen zur Vorbeugung gegen drohende Verwaltungsübertretungen,
2. Maßnahmen zur Einleitung und Sicherung eines Verwaltungsstrafverfahrens und
3. die Ahndung von Verwaltungsübertretungen durch Organstrafverfügungen (§ 50 VStG).

(2) Sofern nach der fachlichen Beurteilung der jeweiligen Gesundheitsbehörde im Rahmen der nach Abs. 1 vorgesehenen Mitwirkung für die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes nach der Art der übertragbaren Krankheit und deren Übertragungsmöglichkeiten eine Gefährdung verbunden ist, der nur durch besondere Schutzmaßnahmen begegnet werden kann, so sind die Gesundheitsbehörden verpflichtet, adäquate Schutzmaßnahmen zu treffen."

"Strafbestimmungen

§ 3. [...]

(3) Wer einen Ort betritt, dessen Betreten gemäß § 2 untersagt ist, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe von bis zu 3 600 Euro zu bestrafen."

Die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom 9. April 2020, BNA5-I-20151/007, (im Folgenden: Verordnung der Bezirkshauptmannschaft

Baden) wurde nach § 2 Z 3 COVID-19-Maßnahmengesetz "zum Schutz vor der Weiterverbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) für die Betreuungsstelle Ost, Otto Glöckel Straße 24, 2514 Traiskirchen" erlassen und lautete wie folgt (ohne Hervorhebungen im Original):

"Verordnung über die Untersagung des Betretens und des Verlassens der Betreuungsstelle Ost, Otto Glöckel Straße 24, 2514 Traiskirchen

§ 1

Das Betreten und das Verlassen des gesamten Geländes der Betreuungsstelle Ost, Otto Glöckel Straße 24, 2514 Traiskirchen, ist untersagt.

§ 2

Dieses Verbot gilt nicht für:

- (1) Beamte des Exekutivdienstes
- (2) Einsatzfahrten der Blaulichtorganisationen
- (3) allgemeine Versorgungsfahrten durch Zulieferer (z.B. Lebensmitteltransporte), Fahrten zur Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Müllabfuhr) sowie Fahrten im Bereich der versorgungskritischen öffentlichen Infrastruktur (z.B. Strom- und Wasserversorgung)
- (4) Betreuungspersonal und sonstiges Personal, welches zur Aufrechterhaltung des Betriebes unbedingt erforderlich ist.

§ 3

Übertretungen dieser Verordnung gelten als Verwaltungsübertretung und werden gemäß § 3 COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl. I Nr. 12/2020 idF BGBl. I Nr. 23/2020, mit einer Geldstrafe von bis zu € 3.600, bestraft.

§ 4

Diese Verordnung tritt am 14. April 2020 in Kraft und mit Ablauf des 30. April 2020 außer Kraft."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der – in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 Abs. 1 VfGG zur gemeinsamen Beratung verbundenen – Beschwerden sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des § 1 der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden entstanden.

9

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerden zulässig sind und die Verordnung dem Ersuchen der Bezirkshauptmannschaft

10

Baden entsprechend an der Amtstafel der Stadtgemeinde Traiskirchen bzw. an den Eingängen der Betreuungsstelle Ost angeschlagen worden ist, wodurch sie ein Mindestmaß an Publizität erlangt hat (vgl. VfSlg. 20.182/2017). Der Verfassungsgerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, dass – da die Beschwerdeführer von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes über die zu diesem Zeitpunkt und für diesen Ort geltende Rechtslage aufgeklärt wurden (vgl. dazu auch VfSlg. 18.836/2009) – das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich bei Erlassung seiner Entscheidungen die Wortfolge "und das Verlassen" in § 1 der zum damaligen Rechtsbestand gehörenden Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden zumindest denkmöglich angewendet hat bzw. anwenden hätte müssen und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Wortfolge bei seiner Entscheidung über die Beschwerden anzuwenden hätte.

Zu prüfen sein wird auch, ob mit dem Verbot des Betretens in § 1 der Verordnung ein untrennbarer Zusammenhang besteht, der bei Zutreffen der Bedenken die Aufhebung (auch) dieses Verbotes erforderlich machen könnte, weil andernfalls ein Betreten der Betreuungsstelle Ost nach deren Verlassen für ihre Bewohner verboten bleiben könnte. 11

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die Wortfolge "und das Verlassen" in § 1 der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden folgende Bedenken: 12

3.1. Die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden ist auf Grund des § 2 Z 3 COVID-19-Maßnahmengesetz ergangen, der in der in den Anlassfällen des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich maßgeblichen Fassung BGBl. I 23/2020 die Bezirksverwaltungsbehörde ermächtigt hat, durch Verordnung das Betreten von bestimmten Orten zu untersagen, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist, wenn sich die Anwendung der Verordnung auf den politischen Bezirk der Bezirksverwaltungsbehörde oder Teile desselben erstreckt. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 14. Juli 2020, V 363/2020, dargelegt, dass diese gesetzliche Bestimmung dahingehend begrenzt ist, dass "das Betreten von bestimmten Orten untersagt werden darf, nicht aber, dass Menschen auf Grundlage des § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz dazu verhalten werden können, an einem bestimmten Ort, insbesondere auch in ihrer Wohnung, zu verbleiben" (vgl. auch VfGH 10.12.2020, V 512/2020). 13

Zunächst wird zu prüfen sein, ob die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden ordnungsgemäß kundgemacht wurde. Trifft dies zu, hegt der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken: 14

Mit der Wortfolge "und das Verlassen" in § 1 der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden wird den dort untergebrachten bzw. betreuten Personen (vgl. die für andere Personen geltenden Ausnahmen in § 2 der Verordnung) ausnahmslos verboten, das Gelände der Betreuungsstelle Ost für die siebzehntägige Dauer der Geltung der Verordnung zu verlassen. Zu einem derartigen, einer Ausgangssperre für Bewohner der Betreuungsstelle Ost gleichkommenden Verbot scheint § 2 COVID-19-Maßnahmegesetz, der im Rahmen grundsätzlich bestehender Freizügigkeit nur Betretungsverbote für bestimmte Orte vorsieht, gerade nicht zu ermächtigen. Es wird dabei auch zu prüfen sein, ob das Verbot, die Betreuungsstelle Ost zu verlassen, letztlich – da ja wegen des Betretungsverbotes eine Rückkehr in die Betreuungsstelle nicht möglich gewesen wäre – dieses unter Bedachtnahme darauf doch unter das Betretungsverbot subsumiert werden könnte. Die Bedenken, die zur Aufhebung der Ordnungsbestimmungen im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Juli 2020, V 363/2020, geführt haben, dürften – so die vorläufige Ansicht des Verfassungsgerichtshofes – aber auf das Verbot in § 1 der Verordnung, die Betreuungsstelle Ost zu verlassen, zu übertragen sein. 15

3.2. Aber auch eine andere gesetzliche Bestimmung, in der das vorliegende Verbot der Bezirkshauptmannschaft Baden Deckung gefunden hätte, vermag der Verfassungsgerichtshof vorläufig nicht zu erkennen. Zwar erlaubt das Epidemiegesetz Absonderungsmaßnahmen zur Verhütung der Weiterverbreitung des Coronavirus (vgl. § 7 Epidemiegesetz iVm der Verordnung betreffend die Absonderung Kranker, Krankheitsverdächtiger und Ansteckungsverdächtiger und die Bezeichnung von Häusern und Wohnungen, RGBl. 39/1915 idF 21/2020; vgl. auch § 17 Epidemiegesetz), jedoch müssen dafür besondere Voraussetzungen vorliegen. So dürfen nach § 7 Abs. 1a Epidemiegesetz (lediglich) kranke, krankheitsverdächtige bzw. ansteckungsverdächtige Personen abgesondert werden und dies nur, sofern nach der Art der Krankheit und des Verhaltens des Betroffenen eine ernstliche und erhebliche Gefahr für die Gesundheit anderer besteht, die nicht durch gelindere Mittel beseitigt werden kann. Dass diese Voraussetzungen bei 16

Erlassung der Verordnung vorgelegen wären, ist für den Verfassungsgerichtshof vorläufig nicht zu erkennen (vgl. VfGH 14.7.2020, V 411/2020).

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, von Amts wegen § 1 der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 17
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 18
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 19

Wien, am 24. Februar 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Dr. FELNHOFER-LUKSCH