

Learning by doing?

Verordnungschaos im Gesundheitsministerium

Addendum – Moritz Moser | 28. Juli 2020

Außer Narzissten und wirklich Dummen erleben wohl alle Menschen Momente, in denen sie an ihrer Intelligenz zweifeln. Mir ging es so, als ich die letzte Verordnungsnovelle von Rudolf Anschober lesen musste.

Ich musste sie wieder und wieder durchgehen, um sie am Ende halbwegs zu verstehen. Das hat mich etwa einen Arbeitstag gekostet. Wenn ich jetzt Kritik an dieser Verordnung übe, dann nicht, weil ich zuerst gedacht habe, sie wäre zu schwierig für meinen Verstand – das war die Haushaltsrechtsreform 2013 auch, und die funktioniert einigermaßen.

Nein, diese Verordnung, mit der die Verordnung geändert wird, die die Einreise nach Österreich für die Dauer der Pandemie regelt, ist abgesehen von ihrer Komplexität auch einfach schlecht. Wenn man sie eben einmal halbwegs verstanden hat, kann man zu keinem anderen Schluss kommen. Es ist natürlich beruhigend, wenn Kapazitäten wie der Verfassungsjurist Heinz Mayer oder der ehemalige Präsidialsektionschef im Bundeskanzleramt Manfred Matzka das ähnlich sehen.

Einerseits kann ich so meine journalistische Zwurgerlanalyse in deren Windschatten stellen, andererseits bestätigt es meine ehrliche Befürchtung, dass die Legistik im Gesundheitsministerium so weit derangiert ist, dass man sie abreißen und neu aufbauen muss. Die Zeit der in Eile gemachten und darum verständlichen Fehler ist vorbei, jene der Konsolidierung sollte es auch sein. Österreich kann sich derzeit keine weiteren Verordnungen aus dem Hause Anschober mehr leisten. Entsprechend konsequent ist es, dass der Minister nun den Umbau seines Ressorts angekündigt hat.

Dem Gesundheitsministerium scheint die Legistik rund um die Corona-Krise mittlerweile völlig entglitten zu sein. Nachdem der Verfassungsgerichtshof Teile früherer Verordnungen für gesetzwidrig erklärt hat, gibt es nun massive Kritik an den neuen Einreiseregelungen.

Das erklärte Ziel der Bundesregierung war es eigentlich, von Bundeskanzler Sebastian Kurz so bezeichnete „*Balkanneuinfektionen*“ zu verhindern. Dazu sollte die Einreise aus bestimmten Staaten verschärften Beschränkungen unterliegen. Die von Gesundheitsminister Anschober verordnete Novelle jener Regelung, mit der die Einreise nach Österreich während der Corona-Krise geregelt werden soll, wirft jedoch verfassungsrechtliche Bedenken auf.

Die Erkenntnisse des VfGH zum Umgang der türkis-grünen Koalition mit der Corona-Krise offenbaren erstaunliche Details.

Wieder ein legistisches Tohuwabohu

Das Gesundheitsressort scheint aus der Kritik der vergangenen Wochen und Monate nicht gelernt zu haben. Der ohnehin schon schwer verständliche Text der Einreiseverordnung wurde durch die nun erfolgte Änderung noch weiter verkompliziert.

Schon bei der Erstellung der ursprünglichen Verordnung machte man einen entscheidenden Fehler: Für die Verhängung bestimmter Maßnahmen sind nicht nur Wohn- und Herkunfts-, sondern auch der Einreiseort und die Staatsbürgerschaft ausschlaggebend. Diese Kombination aus verschiedenen Faktoren trägt wesentlich zur Unübersichtlichkeit der Regelungen bei.

Absurde Zustände sind die Folge:

Wer mit dem Flugzeug aus Bulgarien einreist, muss entweder einen negativen SARS-CoV-2-Test vorlegen oder binnen 48 Stunden einen machen. Wer mit dem Auto aus Bulgarien kommt, kann hingegen auch zehn Tage ohne Test in Quarantäne gehen, weil er über ein anderes Land eingereist ist.

Gleichzeitig werden Reisende nur aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft diskriminiert. Addendum-Leser Franz Trautinger wendet beispielsweise ein: „Wer die Staatsbürgerschaft des Irak hat, kürz-

lich in Schweden war und über Deutschland nach Österreich einreisen will, gilt als Person gemäß (§ 2 Abs. 1), die testpflichtig und quarantänepflichtig ist. Besäße die Person die deutsche Staatsbürgerschaft, wäre sie gemäß § 2 Abs. 2 nur quarantänepflichtig.“

Kaum vollziehbar

Ein weiteres Problem stellt die Administrierbarkeit des kafkaesken Einreiseregulariums dar: An der Grenze ist bei der Einreise mit einem Pkw kaum feststellbar, woher die Reisenden letztlich kommen. Die Behörde ist auf die Ehrlichkeit der Betroffenen angewiesen. Die Verordnung verlangt, dass die Einreisenden glaubhaft machen, in den letzten zehn Tagen in keinem der in der Anlage A1 der Verordnung aufgezählten Staaten gewesen zu sein. Wie aber beweist man, nicht in einem Land gewesen zu sein?

Ein in Serbien lebender Serbe, der bei der Einreise mit dem Auto an der Grenze aufgehalten wird, muss ein ärztliches Zeugnis über einen höchstens 72 Stunden alten SARS-CoV-2-Test und Dokumente vorlegen, die bestätigen, dass er eine Unterkunft in Österreich hat, die ihm die zehntägige Quarantäne ermöglicht. Alternativ könnte er aber auch einfach behaupten, dass er sich nur auf Durchreise befindet. Dazu sind überhaupt keine Belege notwendig. Die Durchreise wird auch nicht kontrolliert.

Die gesamte Verordnung ist von sachlich kaum zu rechtfertigenden Besser- und Schlechterstellungen bestimmter Staatsbürger und Berufsgruppen durchzogen. Dazu gehört auch jene Bestimmung, die es beispielsweise rumänischen Pflegerinnen und Erntehelfern erlaubt, ihre Heimquarantäne nach einem negativen Test abzubrechen, während ein rumänischer Handwerker trotz eines negativen Testergebnisses die vollen zehn Tage absitzen muss.

Pfusch bei Datum und Rechtschreibung

Selbst das Inkrafttreten der Novelle wurde vermurkst: Eigentlich wollte man eine Übergangsregelung bis zum 1. August schaffen. Da die Novelle bei ihrer Gültigkeit für in Österreich lebende aber bei Inkrafttreten im Ausland befindliche Personen jedoch auf die Kundmachung verweist und diese bereits am 24. Juli erfolgt ist, läuft die Frist bereits am 29. Juli ab.

Bei Rechtstexten bestätigt sich immer wieder die Regel: Der Inhalt folgt der Form. Eine Verordnung, die mit Zitations-, Rechtschreib- und Grammatikfehlern übersät ist, weist häufig auch inhaltliche Mängel auf. In der gegenständlichen Verordnung wird etwa das Wort „Österreichische“ mitten im Satz großgeschrieben. Schwerer wiegen die satzbaulichen Konstruktionen, die die Interpretation des Textes über weite Strecken zur Denksportaufgabe machen.

Um solche und andere Fehler zu vermeiden, hat der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt 1990 ein Handbuch der Rechtssetzungstechnik veröffentlicht. Es ist die derzeit wohl meist ignorierte verwaltungsinterne Richtlinie der Republik. Unter der Überschrift „*Schachtelsätze*“ heißt es dort beispielsweise: „*Lange Satzketten mit mehrfachen Unterordnungen sind zu vermeiden.*“ Schachtelsätze sind nicht nur schwer verständlich, in sie schleichen sich auch gerne Fehler ein, wie die Novelle der Einreiseverordnung zeigt:

„Kann das Gesundheitszeugnis nicht vorgelegt werden, ist eine 10-tägige selbstüberwachte Heimquarantäne oder die Quarantäne in einer geeigneten Unterkunft, wofür eine Bestätigung der Verfügbarkeit vorzulegen ist, deren Kosten selbst zu tragen sind und die für diesen Zeitraum nicht verlassen werden darf, anzutreten und dies mit ihrer eigenhändigen Unterschrift zu bestätigen, die für diesen Zeitraum nicht verlassen werden darf, sofern nicht die unverzügliche Ausreise sichergestellt ist.“

Eine Krise der Verwaltung

Die mangelnde Präzision des Rechtstextes hat in den vergangenen Tagen wiederholt die Kritik von Juristen auf sich gezogen. Im Zusammenhang mit der Anlage A2 zur Verordnung – die Gebiete mit besonderen Einreiserestriktionen aufzählt – wird durchgehend von Staaten gesprochen, obwohl diese auch eine chinesische Region beinhaltet. Daneben verstößt die Verordnung unter anderem auch gegen die vom Verfassungsdienst empfohlenen Zitierregeln. Man hat es durchgehend nicht geschafft, Gesetze richtig zu benennen. Bei der Erwähnung des Fremdenpolizeigesetzes fehlt etwa die Angabe der Stammfassung (BGBl. I Nr. 100/2005). Den in der Verordnung

aufgezählten Staat „Vatikan“ gibt es nicht. Man spricht vom Staat der Vatikanstadt oder kurz der Vatikanstadt, abgesehen davon, dass es praktisch unmöglich ist, dass jemand direkt von dort nach Österreich einreist.

Statt „zehntägige“ schrieb man „10-tägige“, ein Verstoß gegen Punkt 141 der legislativen Richtlinien. Einmal reisen Personen „von einem“, dann wieder „aus einem“ Staat ein. Der ehemalige Präsidialsektionschef im Bundeskanzleramt, Manfred Matzka, zählte in der Novelle insgesamt 27 Fehler. Verfassungsjurist Heinz Mayer sprach im Ö1-Mittagsjournal am Montag von „schweren grammatikalischen Schnitzern“.

Mayer kritisierte außerdem, dass die generelle Regel (§ 2 Abs 5 der Verordnung) nach den Ausnahmen komme. Anstatt die Verordnung neu zu textieren, wurden durch die Novelle zu den bereits vorhandenen Ausnahmetatbeständen neue Ausnahmen eingeführt, die die ursprünglichen Ausnahmen für den Großteil der Betroffenen unerheblich machen.

Die „Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz[,] mit der die Verordnung über die Einreise nach Österreich in Zusammenhang mit der Eindämmung von SARS-CoV-2 geändert wird“ passt qualitativ zu dem, was bereits in den vergangenen Wochen an Normsetzung aus dem Gesundheitsministerium kam. Der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Christoph Grabenwarter, sprach nach der Veröffentlichung der jüngsten Erkenntnisse des Gerichtshofes zur Corona-Legistik nicht ohne Grund von einer „Krise der Verwaltung“.

Entsprechend konsequent ist es, dass Gesundheitsminister Anschober nun den Umbau seines Ressorts angekündigt hat.