

## Sicherstellung der Tätigkeit von Nationalrat und Bundesrat in der COVID-19-Pandemie

**Christoph Konrath/Carina Neugebauer/Rosi Posnik/  
Christof Rattinger/Anna Katharina Struth,\* Wien**

***Abstract:** In diesem Beitrag werden die wesentlichen Rechtsfragen erörtert, die sich im Zusammenhang mit der Organisation der parlamentarischen Tätigkeiten und dem Verfahren von Nationalrat und Bundesrat in der COVID-19-Pandemie gestellt haben. Im Unterschied zu anderen Staaten wurden in Österreich weder exekutive Notstandsregelungen erlassen, noch die Rechtsgrundlagen des parlamentarischen Verfahrens angepasst. Die Maßnahmen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Nationalrat und Bundesrat während der COVID-19-Pandemie mussten folglich unter Anwendung der geltenden (Verfassungs-)Rechtslage getroffen werden. Im Zentrum stand die Gewährleistung der Beschlussfähigkeit der Vertretungskörper. Damit war es erforderlich, die allgemeinen COVID-19-Maßnahmen in ein Verhältnis zum Parlamentsrecht und zu den Statusrechten der Abgeordneten zu setzen. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben aus verfassungs- und parlamentsrechtlicher Sicht zu einer vertieften Auseinandersetzung mit zahlreichen rechtlichen Fragestellungen geführt, die zum Bezugspunkt für zukünftige Diskussionen werden kann.*

**Keywords:** Nationalrat, Bundesrat, Parlament, COVID-19-Pandemie, Notstand, Handlungsfähigkeit, Beschlussfähigkeit, freies Mandat, passives Wahlrecht, Immunität, Öffentlichkeit

---

\* Die Autorinnen und Autoren sind in den Abteilungen Öffentliches Recht & Legistik sowie Parlamentswissenschaftliche Grundsatzarbeit im Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienst der Parlamentsdirektion tätig. Sie haben in dieser Funktion verschiedene Stellungnahmen, Empfehlungen und Rechtsvergleiche zu COVID-19 – teilweise auch unter Mitwirkung anderer Organisationseinheiten der Parlamentsdirektion – erstellt. An diese Vorarbeiten wird hier angeknüpft. Alle für diesen Beitrag verwendeten Informationen sind öffentlich zugänglich. Die hier vertretenen Standpunkte sind ausschließlich den Autorinnen und Autoren zuzurechnen. Der Beitrag gibt den Stand der Rechtslage und Praxis am 15. Dezember 2021 wieder.

## I. Einleitung

Die COVID-19-Pandemie hat Parlamente weltweit vor große und vor allem unvorhergesehene Herausforderungen gestellt. Dabei standen grob drei Fragenbereiche im Zentrum: Das Hauptaugenmerk galt der Frage der Sicherstellung des Zusammentritts einer verhältnismäßig großen Zahl an Personen, um Funktions- und Entscheidungsfähigkeit zu gewährleisten.<sup>1</sup> In vielen Staaten trat dazu die Herausforderung, alle gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte für die Erlassung von Rechtsakten erfüllen zu können, wie zB die Einhaltung von Mindestfristen oder die Vorberatung in bestimmten Ausschüssen.<sup>2</sup> Schließlich war (sofern verfassungsrechtlich vorgesehen) zu entscheiden, ob die Tätigkeit von Parlamenten ausgesetzt wird und die Erlassung von Rechtsvorschriften im Rahmen des Notstands oder des Ausnahmezustands auf die Exekutive übergehen sollte.<sup>3</sup> Das österreichische Parlament (bestehend aus Nationalrat und Bundesrat) gehört dabei zur Gruppe jener Parlamente, in denen weder die Rechtsgrundlagen des parlamentarischen Verfahrens angepasst noch besondere Notstandsmaßnahmen gesetzt wurden. Damit stellte sich aber durchgängig die Frage, ob und wie allgemeine Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von COVID-19 im parlamentarischen Bereich wirken können, und welche Auswirkungen diese Maßnahmen auf die Tätigkeit von Abgeordneten zum Nationalrat und Mitgliedern des Bundesrates inner- und außerhalb des Parlaments haben. Auf einer grundsätzlichen Ebene geht es um die Frage, wie weit die Statusrechte von Nationalrat und Bundesrat als Organe (insb das Recht, die eigenen Angelegenheiten zu regeln) und jene ihrer Mitglieder (insb das – oft zitierte – freie Mandat und das passive Wahlrecht) reichen.

In diesem Beitrag sollen die wesentlichen Rechtsfragen vorgestellt werden, die sich im Zusammenhang mit der Organisation der parlamentarischen Tätigkeiten und dem Verfahren von Nationalrat und Bundesrat in der COVID-19-Pandemie gestellt haben und weiter stellen. Diese sollen in ihrem verfassungs- und parlamentsrechtlichen Kontext erörtert werden. In Einzelbereichen soll auch auf Fragen der praktischen Handhabung eingegangen werden, da diese in der parlamentarischen Realität häufig maßgeblich für die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Vorgehensweise waren und sind. Bevor die konkret in der COVID-19-Pandemie zu behandelnden Fragen adressiert werden, soll darauf eingegangen werden, warum es auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu keiner Zeit eine Option war, Notstandsmaßnahmen im Sinne des Art 18 Abs 3 B-VG zu setzen (II.), und aus welchen Gründen es auch weitestgehend unterblieben konnte, die Rechtsgrundlagen des parlamentarischen Verfahrens anzupassen (III.). Dies erscheint erforderlich, weil eben diese Fragestellungen im internationalen Vergleich in vielen Parlamenten zentral waren. Den Schwerpunkt des Beitrags sollen dann die Maßnahmen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von Nationalrat und Bundesrat während der COVID-19-Pandemie bilden. Hierbei soll zunächst auf die Frage der Sicherstellung der Beschlussfähigkeit eingegangen werden (IV.). Sodann sollen die allgemeinen COVID-19-Maßnahmen im Verhältnis zum

<sup>1</sup> Siehe dazu den Überblick in *Waismel-Manor/Bar-Siman-Tov/Rozenberg/Levanon/Benoît/Ifergane*, Covid-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study (2020).

<sup>2</sup> Eine umfassende Darstellung findet sich etwa in *Murphy*, Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. INTER PARES Parliamentary Primer No. 1, INTER PARES (2020).

<sup>3</sup> *European Parliamentary Research Service* (Hrsg), Parliaments in emergency mode: How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic (2020).

Parlamentsrecht und zu den Statusrechten der Abgeordneten thematisiert werden (V.), um schließlich spezifische COVID-19-Maßnahmen im Parlament darzustellen und einer Einordnung zuzuführen (VI.). Die damit verbundene Innenperspektive wird um eine Außenperspektive ergänzt: Dabei geht es darum, wie die genannten Rechtsfragen in Hinblick auf geladene Auskunftspersonen und Sachverständige sowie BesucherInnen der Parlamentsgebäude zu beantworten sind, und wie im Rahmen der COVID-19-Pandemie die für Parlamente konstitutive Öffentlichkeit der Verhandlungen und Abstimmungen garantiert werden kann (VII.). In einem letzten Abschnitt soll die besondere Rolle des Hauptausschusses des Nationalrates in der COVID-19-Pandemie als wesentlicher Aspekt der parlamentarischen Mitwirkung während der Pandemie erörtert werden (VIII.). Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung.

## II. Keine außergewöhnliche Situation im Sinne des Art 18 Abs 3 B-VG

Die dringende Notwendigkeit, persönliche Kontakte zur Vermeidung von Infektionsrisiken und damit der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu reduzieren, stand und steht in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu, dass die parlamentarische Arbeit und Rechtsetzung von einem Zusammentreffen einer Vielzahl von Personen aus unterschiedlichen Teilen des Landes geprägt ist und dieser bedarf. Insbesondere zu Beginn der COVID-19-Pandemie stellte sich – in zahlreichen betroffenen Staaten wie auch in Österreich – die Frage, ob ein Ausnahmezustand bzw Notstand angenommen werden müsste. In Bezug auf die hier gestellte Thematik der Rolle des Parlaments und der MandatarInnen bei und während der Bewältigung der Pandemie hätte dies insbesondere eine Zurückdrängung der parlamentarischen Rechtsetzung und eine Überlagerung durch – zumindest vorläufige – exekutive Regelungen im Sinne eines Notverordnungsrechtes zur Folge gehabt. Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten<sup>4</sup> wurde von einer solchen Option in Österreich aber letztlich zu keinem Zeitpunkt Gebrauch gemacht.

Die österreichische Bundesverfassung sieht mit Art 18 Abs 3 B-VG zwar ähnlich wie andere Verfassungen die Möglichkeit vor, dass die/der BundespräsidentIn in Ausnahmefällen zur Abwehr eines offenkundigen irreversiblen Schadens Maßnahmen durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen kann; dieses sog Notverordnungsrecht<sup>5</sup> ist aber auf den Fall beschränkt, dass der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist. Es setzt zudem einen Vorschlag der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Ständigen Unterausschuss des Hauptausschusses des Nationalrates voraus. Gemäß Art 18 Abs 5 B-VG dürfen nur solche Maßnahmen gesetzt werden, die zu keiner Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen führen und keine dauerhafte finanzielle Belastung des Bundes, der Länder oder Gemeinden bewirken, und es dürfen jedenfalls keine

<sup>4</sup> Siehe dazu FN 3.

<sup>5</sup> Vgl zu Begriff und Verständnis Wiederin, Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, in Neschwara/Reiter-Zatloukal/Staudigl-Ciechowicz/Ziegerhofer (Hrsg), Normsetzung im Notstand (2018) 385 (391 f).

Maßnahmen in den in Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG bezeichneten Angelegenheiten (Teile des Arbeitsrechts, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, Pflegegeldwesen, Sozialentschädigungsrecht ua) gesetzt werden. Auch in das Koalitionsrecht oder den Mieterschutz darf nicht eingegriffen werden.

Diese Voraussetzungen lagen während der COVID-19-Pandemie allerdings zu keinem Zeitpunkt vor. Die Handlungsunfähigkeit des Nationalrates ist nur dann gegeben, wenn kein Nationalrat existiert. Das ist zum einen dann der Fall, wenn die/der BundespräsidentIn vom Auflösungsrecht gem Art 29 Abs 1 B-VG Gebrauch macht. Eine Handlungsunfähigkeit kann aber auch dann vorliegen, wenn der Nationalrat nicht rechtzeitig zusammenentreten kann oder – mit Blick auf das für Beschlüsse notwendige Präsenzquorum – „durch höhere Gewalt“ in seiner Tätigkeit behindert ist. Darunter werden traditionell Katastrophen oder Unruhen verstanden.<sup>6</sup> Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass auch die gleichzeitige Erkrankung einer großen Zahl von MandatarInnen als ein solcher Fall höherer Gewalt verstanden werden könnte; um das Notverordnungsrecht anwendbar zu machen, also die Voraussetzungen des Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG zu erfüllen, hätten diese Umstände aber bereits eingetreten sein müssen, dh es hätte eine entsprechend hohe Zahl von MandatarInnen aufgrund einer Erkrankung an COVID-19 an der Teilnahme an Sitzungen gehindert sein müssen. Die bloße Möglichkeit, dass der Nationalrat nicht zusammenentreten kann, reicht jedenfalls nicht aus. Tatsächlich war die Handlungsfähigkeit des Nationalrates bislang zu jedem Zeitpunkt der COVID-19-Pandemie gegeben; trotz teilweise hoher Ansteckungszahlen konnte sie durch geeignete Begleitmaßnahmen zur Vermeidung der Ausbreitung des Virus dauerhaft sichergestellt werden (s IV. bis VI.).

Selbst unter der Annahme, dass der Nationalrat im Zuge der Pandemie – etwa wegen zahlreicher Ansteckungen unter den Abgeordneten – tatsächlich handlungsunfähig geworden wäre, ist allerdings fraglich, ob die rechtlichen und faktischen Voraussetzungen für das Tätigwerden des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses vorgelegen wären. Dieser Unterausschuss setzt sich in der aktuellen Gesetzgebungsperiode aus 13 Mitgliedern und 13 Ersatzmitgliedern zusammen. Für die Beschlussfähigkeit bedarf es der Anwesenheit von sieben Mitgliedern oder Ersatzmitgliedern. Wäre es bei oder im Umfeld einer Sitzung des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses zu einem Krankheitsfall gekommen, hätte das dazu führen können, dass auch dieses Gremium für einige Zeit nicht oder nicht in einer Weise hätte zusammenentreten können, die die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat widergespiegelt und das Zusammenwirken mit der Bundesregierung sichergestellt hätte. § 31 Abs 2 GOG-NR schließt die Wahl weiterer Ersatzmitglieder nämlich aus. Damit wäre die Erlassung von Notverordnungen faktisch und rechtlich unmöglich gewesen. Aufgrund der feststehenden, geringen Mitgliederzahl des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses war also das Risiko, im Ernstfall nur für begrenzte Dauer oder gar nicht auf diesen zurückgreifen zu können, tatsächlich hoch.

Überdies ist anzumerken, dass im Zuge der Pandemie notwendig gewordene Regelungen etwa im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts ohnehin nicht im Wege des

<sup>6</sup> Frank, Art 18 Abs 3-5 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (10. Lfg 2013) Rz 5.

Notverordnungsrechts hätten erlassen werden können, da sie gem Art 18 Abs 5 B-VG von diesem ausdrücklich<sup>7</sup> ausgenommen sind. Eine vollumfängliche Bewältigung der Gesundheitskrise und ihrer Folgen setzte somit – jedenfalls teilweise – zwingend die parlamentarische Rechtsetzung voraus und hätte schon aus diesen verfassungsrechtlichen Gründen nicht durch Notverordnungen des Bundespräsidenten ersetzt werden können.<sup>8</sup>

### III. (Keine) Anpassung der Rechtsgrundlagen des parlamentarischen Verfahrens

Während Art 69 Abs 3 B-VG, der die Voraussetzungen für die Beschlussfassung der Bundesregierung festlegt, bereits mit dem 2. COVID-19-Gesetz<sup>9</sup> dahingehend geändert wurde, dass die Beschlussfassung fortan auch im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz zulässig war,<sup>10</sup> wurden im österreichischen Parlament – auch im Unterschied zu den Parlamenten anderer Staaten<sup>11</sup> – zu keinem Zeitpunkt Änderungen der Rechtsgrundlagen des parlamentarischen Verfahrens vorgenommen oder auch nur diskutiert. Die einzige Ausnahme bildet die gesetzliche Verlängerung der Tätigkeit des „Ibiza-Untersuchungsausschusses“ (s unten B.).

Das ist insofern bemerkenswert, als im internationalen Vergleich viele Parlamente vor der Herausforderung standen, unter den Bedingungen der Pandemie alle (verfassungs-)gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte im Gesetzgebungsverfahren durchführen zu können. Das dringende Bedürfnis, Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen, machte es teilweise erforderlich, Verfahrensregeln zu ändern und führte zu Auseinandersetzungen über das Ausmaß der Zurückdrängung oder auch der Selbstaufgabe parlamentarischer Handlungsmacht.<sup>12</sup> In Österreich bestand hingegen keine Notwendigkeit, die Regeln des Gesetzgebungsverfahrens anzupassen, da diese bereits ein hohes Maß an Flexibilität erlauben.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Im Einzelnen ist die Auslegung des Art 18 Abs 5 B-VG umstritten; dazu *Frank*, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Art 18 Abs 3-5 B-VG, Rz 5.

<sup>8</sup> Siehe zu einem Überblick und dem Umfang der Maßnahmen *Klaushofer/Kneihs/Palmstorfer/Winner*, Ausgewählte unions- und verfassungsrechtliche Fragen der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Covid-19-Virus, ZÖR 2020, 649.

<sup>9</sup> BGBI I 16/2020. Siehe dazu *Eisenberger*, Art 69 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 17.

<sup>10</sup> Die Möglichkeit der Beschlussfassung in einer Videokonferenz war zunächst mit 31. Dezember 2021 befristet, vgl Art 151 Abs 65 B-VG idF BGBI I 107/2021 und wird nunmehr bis 30. Juni 2022 verlängert, s AB 1222 BlgNR 27. GP.

<sup>11</sup> Siehe dazu oben FN 2.

<sup>12</sup> Vgl statt vieler *Ludwigs*, Entparlamentarisierung als verfassungsrechtliche Herausforderung, DVBl 2021, 353; *Griglio*, Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance, The Theory and Practice of Legislation 2020, 49.

<sup>13</sup> Vgl *Irresberger/Konrath*, Legislation in Austria, in Karpen/Xanthaki (Hrsg), Legislation in Europe: A Country by Country Guide (2020) 35 (39 ff). Anzumerken ist, dass § 108 GOG-NR für die Änderung des GOG-NR besondere Vorgaben vorsieht, die jedenfalls vier Sitzungen des Nationalrates (Einbringung, Erste Lesung und Zuweisung, Zweite Lesung, Dritte Lesung) und dazwischen die Einhaltung von Mindestfristen notwendig machen.

## A. Flexibilität der Regelungen des Gesetzgebungsverfahrens

Das B-VG regelt in seinem Art 41 die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens im Nationalrat. Es enthält keine allgemeinen Regeln über die Vorberatung von Gesetzentwürfen in Ausschüssen des Nationalrates<sup>14</sup>, setzt eine solche allerdings seit jeher als parlamentarische Praxis voraus.<sup>15</sup> Das kommt vor allem im GOG-NR zum Ausdruck, das die Vorberatung von Gesetzentwürfen und weiteren Verhandlungsgegenständen im Ausschuss als Regelfall ansieht.<sup>16</sup> Auch das GOG-NR enthält jedoch – abgesehen von wenigen Ausnahmen – keine Vorschriften darüber, in welchem Ausschuss ein Gesetzentwurf zu behandeln ist. Die Zuweisung an einen Ausschuss ist in der auf die Einbringung eines Initiativantrags bzw auf die Bekanntgabe des Einlangens einer Regierungsvorlage folgenden Sitzung des Nationalrates vorzunehmen. In der parlamentarischen Praxis erfolgt dies zumeist in einer sog Zuweisungssitzung, die unmittelbar an die „reguläre“ Sitzung anschließt und ausschließlich der Vornahme von geschäftsordnungsmäßigen Mitteilungen und Zuweisungen dient.

Nach der Zuweisung eines Gesetzentwurfs an einen Ausschuss kann der Nationalrat jedoch auch durch einen Fristsetzungsbeschluss gem § 43 Abs 1 GOG-NR bewirken, dass die Vorberatung des Gesetzentwurfs im Ausschuss zur Gänze entfällt: Mit einem solchen Beschluss kann einem Ausschuss des Nationalrates nämlich eine – grundsätzlich auch kurze – Frist zur Berichterstattung an das Plenum gesetzt werden. Nach Ablauf der Frist hat der Nationalrat den Antrag bzw die Regierungsvorlage in seiner nächsten Sitzung zwingend in Behandlung zu nehmen – unabhängig davon, ob ein Ausschussbericht vorliegt oder nicht (§ 44 Abs 3 GOG-NR).<sup>17</sup>

Gesetzentwürfe können zudem nicht nur im Ausschuss (§ 41 Abs 8 GOG-NR), sondern auch im Plenum des Nationalrates (noch) geändert werden: Ein Abänderungs- oder Zusatzantrag kann in der Zweiten Lesung gem § 53 Abs 3 bzw § 72 Abs 3 GOG-NR bis zum Schluss der Debatte zu „jedem einzelnen Teil der Vorlage“ gestellt werden. Eine umfangmäßige Beschränkung besteht nicht.<sup>18</sup>

Unter diesen Maßgaben war es daher besonders in der ersten Phase der COVID-19-Pandemie im März und April 2020 üblich, Gesetzentwürfe in Form von selbständigen Anträgen von Abgeordneten einzubringen und sie einem (einzig) Ausschuss – nämlich dem Budgetausschuss – zur Vorberatung zuzuweisen. Das heißt, es wurde auf die sonst übliche Zuweisung an (in der Praxis sog) Fachausschüsse verzichtet. Der Budgetausschuss tagte in dieser ersten Phase zumeist gleich im Anschluss an die

<sup>14</sup> Nur im Hinblick auf das BFG und das BFRG ist in Art 51 ff B-VG zwingend eine Vorberatung durch den „mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss“ – dh den Budgetausschuss des Nationalrates – vorgesehen. Abseits vom Gesetzgebungsverfahren sehen aber zB Art 23k (Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat), Art 49b Abs 1 (Antrag auf Abhaltung einer Volksbefragung) oder Art 50d (Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten des ESM) besondere Zuständigkeiten für die (Vor-)Beratung in einem Ausschuss vor.

<sup>15</sup> Kelsen/Froehlich/Merk/ Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 111 ff.

<sup>16</sup> Vgl insb § 13 Abs 4 erster Satz, § 21 Abs 1, § 32 Abs 1 und § 42 Abs 1 GOG-NR.

<sup>17</sup> Vgl in diesem Zusammenhang auch VfSlg 17.173/2004. Der VfGH hat – wenngleich in einem anders gelagerten Fall – ausgesprochen, dass „ein ‚Recht‘ von Ausschüssen bzw. von in Ausschüssen entsendeten Mandataren darauf, bestimmt strukturierte Regierungsvorlagen oder Teile davon beraten zu können, weder dem GOG NR noch gar der Bundesverfassung zu entnehmen“ ist.

<sup>18</sup> Vgl Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung<sup>4</sup> (2020) § 53 GOG-NR Anm 6.

Zuweisungssitzung des Nationalrates, sodass schon am Folgetag die Beschlussfassung in einer weiteren Sitzung des Nationalrates stattfinden konnte.<sup>19</sup> Alternativ wäre es möglich gewesen, das Ausschussverfahren im Zuge einer Fristsetzung gänzlich zu „überspringen“.

Aufgrund von Absprachen zwischen den PräsidentInnen des Nationalrates und den Vorsitzenden des Bundesrates wurde Vorsorge dafür getroffen, dass die Beratungen im Bundesrat unmittelbar im Anschluss an die Beschlussfassung im Nationalrat stattfinden konnten. Auch die GO-BR sieht grundsätzlich eine Vorberatung im Ausschuss vor.<sup>20</sup> Gemäß § 16 Abs 3 GO-BR kann der Bundesrat jedoch mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass bestimmte Verhandlungsgegenstände (ua Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates) ohne Vorberatung durch einen Ausschuss unmittelbar in Verhandlung zu nehmen sind. Auch von dieser Möglichkeit wurde im ersten Monat der Pandemie Gebrauch gemacht und es wurde im Plenum des Bundesrates zudem regelmäßig ein Beschluss gefasst, auf einen Einspruch gegen den Beschluss des Nationalrates zu verzichten.

Das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Bundesgesetzes wird durch eine solche beschleunigte Vorgehensweise nicht berührt. Im Hinblick auf die Wahrung der Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten aller MandatarInnen und Klubs im Nationalrat und Bundesrat stellt sich diese Praxis hingegen längerfristig als nicht unproblematisch dar. Ab Ende April 2020 wurde daher wieder weitgehend von dieser Praxis ab- und zum gewohnten Verfahren bestehend aus Ausschuss- und Plenarberatungen im Nationalrat und Bundesrat übergegangen.

## B. Verlängerung der Tätigkeit des „Ibiza-Untersuchungsausschusses“

Im GOG-NR wurde eine einzige COVID-19-bezogene Änderung vorgenommen. Kurz vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie, am 22. Jänner 2020, war der sog „Ibiza-Untersuchungsausschuss“<sup>21</sup> aufgrund eines Minderheitsverlangens eingesetzt und konstituiert worden. Die Befragung von Auskunftspersonen sollte plangemäß ab Ende April 2020 erfolgen, da zuvor die erforderlichen Akten und Unterlagen beschafft werden mussten.<sup>22</sup> Gemäß § 53 Abs 1 VO-UA endet die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses spätestens 14 Monate nach Einsetzung, wobei auf Verlangen der Einsetzungsminderheit gem § 53 Abs 5 VO-UA eine Verlängerung um längstens drei Monate und mit Beschluss des Nationalrates gem § 53 Abs 6 VO-UA eine abermalige Verlängerung um bis zu drei Monate möglich ist.

<sup>19</sup> Vgl die Behandlung der Anträge 396/A (COVID-19-Gesetz), 397/A (2. COVID-19-Gesetz), 402/A (3. COVID-19-Gesetz), 403/A (4. COVID-19-Gesetz) und 404/A (5. COVID-19-Gesetz), jeweils 27. GP.

<sup>20</sup> Vgl insb § 19 GO-BR.

<sup>21</sup> Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss), 1/US 27. GP.

<sup>22</sup> Siehe zum Ablauf des Untersuchungsausschussverfahrens im Detail *Parlamentsdirektion* (Hrsg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat<sup>2</sup> (2019) Rz 337 ff und 477 ff.

Im April 2020 war nicht absehbar, wie lange die Verkehrsbeschränkungen und die Gefahrensituation aufgrund der COVID-19-Pandemie anhalten würden. Daher kamen die Nationalratsklubs überein, ausdrücklich nur für den „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ eine Sonderbestimmung in § 107 GOG-NR zu schaffen, der zufolge die Monate März bis Mai 2020 nicht in die Fristen gem § 53 VO-UA eingerechnet werden.<sup>23</sup> Das bedeutete, dass der „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ – vorbehaltlich weiterer Verlängerungen gem § 53 Abs 5 und 6 VO-UA – statt am 22. März 2021 erst am 22. Juni 2021 enden sollte.<sup>24</sup>

#### **IV. Sicherstellung der Beschlussfähigkeit von Nationalrat und Bundesrat**

Die zentrale Herausforderung für den Nationalrat und den Bundesrat war die Sicherstellung ihrer Handlungsfähigkeit. Diese wird in erster Linie durch die Sicherstellung der Beschlussfähigkeit gewahrt. Aus politischer Sicht kommt als Qualifikation überdies hinzu, dass auch die Mehrheitsverhältnisse und damit die Unterstützung der Regierung(smaßnahmen) sichergestellt sein müssen. Praktisch wurde zu Beginn der Pandemie versucht, das Infektionsrisiko für MandataInnen und Bedienstete ua dadurch möglichst gering zu halten, dass die Anzahl der bei Sitzungen Anwesenden freiwillig reduziert wurde. Zudem wurden technische und organisatorische Schutzvorkehrungen getroffen.

Im Hinblick auf die Beschlussfassung im Nationalrat und im Bundesrat enthalten Art 31 und Art 37 Abs 1 sowie Art 44 Abs 1 und 2 B-VG strikte Vorgaben: Im Nationalrat muss für den Beschluss eines einfachen Bundesgesetzes mindestens ein Drittel der Mitglieder anwesend sein, für den Beschluss eines Bundesverfassungsgesetzes oder einer Verfassungsbestimmung mindestens die Hälfte. Im Bundesrat ist ebenfalls die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder erforderlich, bei Verfassungsgesetzen oder Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, mindestens der Hälfte. Diese Voraussetzungen sind anlässlich jeder Abstimmung zwingend zu prüfen. Wenn sie fehlen, kommt ein Gesetzesbeschluss nicht zustande.<sup>25</sup>

Eine Fiktion der Beschlussfähigkeit, etwa durch Nichtbeeinspruchung, sehen weder das B-VG noch das GOG-NR bzw die GO-BR vor.<sup>26</sup> Aus der Zusammenschau mit den Regelungen über das freie Mandat in Art 56 Abs 1 B-VG wird zudem vom Erfordernis der persönlichen Stimmabgabe auszugehen sein.<sup>27</sup> Das bedeutet, dass auch eine stellvertretende

<sup>23</sup> BGBI I 45/2020.

<sup>24</sup> AB 147 BlgNR 27. GP. Da in weiterer Folge eine Verlängerung gem § 53 Abs 5 VO-UA erfolgte, endete die Tätigkeit des „Ibiza-Untersuchungsausschusses“ schließlich am 22. September 2021.

<sup>25</sup> Siehe Konrath, Art 31 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (19. Lfg 2017) Rz 22 f.

<sup>26</sup> Vgl im Unterschied dazu die Regelung in § 45 der GO des Deutschen Bundestages, die von einer Vermutung der Beschlussfähigkeit ausgeht. Um die Gefahr zu vermeiden, dass die Beschlussfähigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht erreicht werden kann, hat der Bundestag im März 2020 das erforderliche Quorum befristet auf ein Viertel der Mitglieder gesenkt. Siehe BT-DS 19/18126.

<sup>27</sup> Siehe dazu die Diskussion anhand der vergleichbaren Rechtslage in Deutschland in Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete (2020) 346 ff.

Stimmabgabe durch andere Abgeordnete nicht möglich ist.<sup>28</sup> Im Zuge der COVID-19-Pandemie musste daher auf andere Mittel zurückgegriffen werden.

Die Regelungen über die Beschlussfähigkeit stellen ausschließlich auf die Zahl der anwesenden Mitglieder ab. Ob durch diese auch die bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat oder Bundesrat gewahrt werden können, ist aus rechtlicher Sicht irrelevant. Aus politischer Sicht kommt es jedoch genau darauf an. In der Präsidialkonferenz<sup>29</sup> des Nationalrates wurde daher für die Sitzungen des Nationalrates am 2. und 3. April 2020 eine freiwillige verhältnismäßige Reduktion der Anzahl der anwesenden Abgeordneten vereinbart.<sup>30</sup> Dies diente – wie bereits eingangs erwähnt – dem Ziel, die Zahl der Anwesenden auf ein Maß zu reduzieren, das den Empfehlungen der Gesundheitsbehörden entsprach (das waren damals max 100 Personen), und so die Ansteckungsgefahr zu reduzieren und die Handlungsfähigkeit des Nationalrates zu sichern. Einer solchen Vereinbarung in der Präsidialkonferenz kommt allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit zu, sie hat lediglich empfehlenden Charakter. Eine verbindliche Festlegung war – im Lichte des Rechts der Abgeordneten auf Teilnahme an den Sitzungen – auch nie beabsichtigt. Schon das abweichende Verhalten einer/eines einzigen Abgeordneten, die/der zusätzlich zur vereinbarten Zahl erscheint, hätte unter Umständen die Stimmenverhältnisse verändern können. In weiterer Folge wurde von einer solchen Reduktion wieder abgesehen.

Die Zahl der anwesenden Abgeordneten hätte darüber hinaus auch durch den Abschluss sog Pairing-Vereinbarungen unter Wahrung der Stimmverhältnisse reduziert werden können. Solche Vereinbarungen sehen vor, dass sich bei (längerem) Fehlen einer bzw eines Abgeordneten einer Fraktion auch ein/e Abgeordnete/r der Gegenfraktion von Abstimmungen zurückzieht. Solche Vorgangsweisen sind in freiwilliger Form in einigen Parlamenten üblich und kommen insbesondere im Zusammenhang mit Mutterschutz und Betreuungspflichten von Abgeordneten vor.<sup>31</sup> In Österreich wurde diese Möglichkeit aber bislang und auch im Zuge der COVID-19-Pandemie nicht diskutiert.

Grundsätzlich hätte die Beschlussfähigkeit auch durch eine Teilnahme via Videokonferenzsystem und Online-Abstimmungen sichergestellt werden können. Diese Möglichkeit wurde im Zuge der COVID-19-Pandemie von einer wachsenden Zahl von Parlamenten umgesetzt und auch rechtlich verankert.<sup>32</sup> Im Nationalrat und Bundesrat wurde

<sup>28</sup> Vgl im Unterschied dazu zB die französische Regelung in Art 27 der Verfassung von 1958, die eine solche Vorgangsweise ermöglicht. Dieser Bestimmung kam in der Zeit der COVID-19-Pandemie große praktische Bedeutung zu. Siehe dazu *Derosier/Toulemonde, Le Parlement français et la pandémie : un Parlement sous assistance respiratoire* (2020) 5 f.

<sup>29</sup> Die nach § 8 GOG-NR bzw § 10 GO-BR eingerichteten Präsidialkonferenzen des Nationalrates bzw des Bundesrates bestehen jeweils aus den drei PräsidentInnen/Vorsitzenden und den Obleuten der Klubs bzw Vorsitzenden der Fraktionen. Die Präsidialkonferenzen sind beratende Gremien, denen keine Entscheidungs- oder Vertretungsbefugnisse zukommen. In der parlamentarischen Praxis haben die Präsidialkonferenzen große Bedeutung für die Klärung von Organisations- und Verfahrensfragen.

<sup>30</sup> Vgl Parlamentskorrespondenz Nr 294 vom 26. März 2020.

<sup>31</sup> So etwa in Irland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und dem Vereinigten Königreich sowie in deutschen Landesparlamenten. Siehe dazu *Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete*, 355 ff.

<sup>32</sup> Siehe dazu ausführlich *Bereuter/Konrath, Digitalisierung von Parlamenten in der COVID-19-Krise* (im Erscheinen).

diese Option – mit Ausnahme der Anhörung von Auskunftspersonen in öffentlichen Ausschusssitzungen (s VII.A.) – nicht weiter erörtert. Sie bedürfte jedenfalls einer verfassungs- und in weiterer Folge auch einer geschäftsordnungsrechtlichen Grundlage: Art 25 B-VG, der den Sitz des Nationalrates regelt, geht nämlich von einem Zusammenkommen an einem physischen Ort aus.<sup>33</sup> Der Bundesrat ist gem Art 36 Abs 3 B-VG ebenfalls an den Sitz des Nationalrates einzuberufen. Auch aus Art 55 Abs 3 B-VG lässt sich das Erfordernis einer physischen Zusammenkunft ableiten: Mit dieser Bestimmung wird der Geschäftsordnungsgesetzgeber beauftragt, Vorsorge zu treffen, dass der Ständige Unterausschuss des Hauptausschusses des Nationalrates jederzeit einberufen werden und zusammentreten kann. § 66 Abs 2 GOG-NR ermöglicht zwar die Verwendung einer Abstimmungsanlage, stellt jedoch auf eine Abstimmungsanlage im Sitzungssaal ab – zumal zum Zeitpunkt der Erlassung dieser Bestimmung im Jahr 1996 eine Fernabstimmung technisch ausgeschlossen war.<sup>34</sup> Fraglich ist, ob eine solche strikte Sichtweise auch für das Ausschussverfahren zutreffen muss, das grundsätzlich nicht im B-VG geregelt ist. Jedenfalls erscheint dafür aber eine entsprechende Verankerung in der Geschäftsordnung erforderlich.

Um dennoch eine möglichst gefahrlose Teilnahme aller Abgeordneten an den Sitzungen zu ermöglichen, wurden im Nationalrat technische und organisatorische Maßnahmen gesetzt. Zunächst wurden zusätzliche Sitzmöglichkeiten auf der Galerie des Plenarsaals<sup>35</sup> bzw in Nebenräumen – mit Videoübertragung von der Sitzung – geschaffen, um ausreichende Abstände zwischen den SitzungsteilnehmerInnen gewährleisten zu können (zur Frage der Maskenpflicht im Parlament s VI.A.). Im Herbst 2020 wurden Plexiglasscheiben zwischen den Sitzen montiert, um die Ausbreitung von Aerosolen zu beschränken.

Außerdem wurde (und wird) von der in § 65 Abs 1 GOG-NR vorgesehenen Möglichkeit, Abstimmungen zu verschieben, Gebrauch gemacht: Anstelle der üblichen Abstimmung direkt nach Schluss der jeweiligen Debatte fanden (und finden) Abstimmungen (derzeit noch) jeweils nach Ausschusszuständigkeiten geblockt statt. Es werden also zunächst die Debatten über alle Verhandlungsgegenstände eines bestimmten Ausschusses durchgeführt und danach geblockt die Abstimmungen über diese Tagesordnungspunkte vorgenommen. Im Anschluss wird in der Tagesordnung mit den Verhandlungsgegenständen des nächsten Ausschusses fortgefahrene. Durch diese Vorgehensweise kann der Verkehr innerhalb des Sitzungssaales deutlich reduziert werden, weil Abgeordnete weniger oft für Abstimmungen in den Sitzungssaal kommen müssen. Zwar sieht § 65 Abs 1 zweiter Satz GOG-NR die Verlegung der Abstimmung nur für den Fall explizit vor, dass umfangreiche oder kurzfristig eingebrachte Abänderungs- oder Zusatzanträge oder Verlangen auf getrennte oder namentliche Abstimmung vorliegen. § 65 Abs 1 erster Satz GOG-NR bietet jedoch durch die Wortfolge „in der Regel“ den im konkreten Fall benötigten Spielraum. Die Praxis der geblockten Abstimmungen geht auf ein entsprechendes Einvernehmen in der Präsidialkonferenz zurück; auch ihre Beibehaltung wurde und wird für jede Sitzungswoche des Nationalrates erneut in der Präsidialkonferenz vereinbart.

<sup>33</sup> Neugebauer/Rattinger, Art 25 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 3 f.

<sup>34</sup> AB 284 BlgNR 20. GP, 6. Praktisch wurde bislang keine Abstimmungsanlage eingebaut.

<sup>35</sup> Die Galerie war bis Anfang Juni 2021 und von November bis Mitte Dezember 2021 wieder für BesucherInnen geschlossen, s dazu noch VII.B.

Für den Bundesrat waren keine besonderen Anpassungen nötig. Dieser nutzt für den Zeitraum der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes bis Herbst 2022 denselben Sitzungssaal wie der Nationalrat. Aufgrund der weitaus geringeren Anzahl an Mitgliedern des Bundesrates bietet der Sitzungssaal ausreichend Platz für eine hygienekonforme Platzierung.

## **V. Allgemeine COVID-19-Maßnahmen – Geltung im Parlament bzw für MandatarInnen?**

Mit Erlassung der ersten Maßnahmen zum Schutz vor einer weiteren Ausbreitung von COVID-19 stellte sich die Frage, inwieweit diese Maßnahmen auch im Bereich der Parlamentsgebäude bzw für MandatarInnen im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit gelten. Im Folgenden soll daher zunächst auf den Geltungsbereich der entsprechenden Rechtsgrundlagen eingegangen und sodann die Frage beantwortet werden, wie sich bestimmte Maßnahmen auf die Bewegungsfreiheit der MandatarInnen auswirken (können).

### **A. Geltungsbereich des COVID-19-Maßnahmengesetzes und der darauf beruhenden Verordnungen**

Mit dem COVID-19-Maßnahmengesetz<sup>36</sup> wurde der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) zunächst ua dazu ermächtigt, das Betreten von bestimmten Orten mit Verordnung zu untersagen, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. In weiterer Folge durfte er auch bestimmte Voraussetzungen oder Auflagen für das Betreten bestimmter Orte regeln.<sup>37</sup> Infolge einer Entscheidung des VfGH<sup>38</sup> wurde eine umfassende Ermächtigung ua zur Regelung des Betretens und des Befahrens von bestimmten Orten und öffentlichen Orten in ihrer Gesamtheit sowie zu Ausgangsregelungen als gesundheitspolizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 beschlossen.<sup>39</sup> Im Detail wurde diese Verordnungsermächtigung noch mehrfach erweitert und präzisiert.

Zu Beginn der Pandemie stellte sich die Frage, ob das Parlament als „bestimmter Ort“ bzw „öffentlicher Ort“ im Sinne des COVID-19-Maßnahmengesetzes angesehen werden kann (und inwieweit Ausgangsregelungen auch Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates betreffen – s dazu unten B.) – konkret also, ob der BMSGPK als Verwaltungsorgan Regelungen treffen darf, die auch für das Betreten des Parlaments gelten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dies aus mehreren Gründen zu verneinen:

Zum einen ist das Selbstversammlungsrecht des Parlaments zu beachten. Dieses zählt zu den wesentlichen Elementen der Parlamentsautonomie und bedeutet, dass ein Parlament,

<sup>36</sup> BGBI I 12/2020, in Kraft getreten am 16. März 2020.

<sup>37</sup> BGBI I 23/2020.

<sup>38</sup> VfSlg 20.398/2020.

<sup>39</sup> BGBI I 104/2020.

um zusammenentreten zu können, nicht von einem anderen Organ abhängig sein darf. Es muss selbst darüber bestimmen dürfen, wann und zu welchem Zweck es zusammentritt. Auf diese Weise soll es seine Aufgaben ohne einen Druck von außen oder eine Einmischung durch andere Staatsgewalten wahrnehmen können. In Österreich garantiert Art 28 Abs 5 B-VG das Selbstversammlungsrecht des Nationalrates uneingeschränkt dann, wenn der Nationalrat tagt.<sup>40</sup> Das Selbstversammlungsrecht des Bundesrates ist durch Art 36 Abs 3 B-VG jederzeit gewährleistet.

Zum anderen haben die MandatarInnen ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht, an Sitzungen teilzunehmen. Dieses leitet sich für Mitglieder des Nationalrates aus dem passiven Wahlrecht gem Art 26 Abs 4 B-VG ab, für Mitglieder des Bundesrates aus Art 35 B-VG.<sup>41</sup> Das passive Wahlrecht umfasst nicht nur das Recht, sich bei Wahlen zu bewerben, sondern im Falle der Wahl auch das Recht, gewählt zu bleiben.<sup>42</sup> Der VfGH hat ausgesprochen, dass es sich bei letzterem um ein subjektives verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Ausübung des Mandats handelt.<sup>43</sup> Das schließt insbesondere das Recht ein, an den Sitzungen des Vertretungskörpers teilzunehmen. Das aus dem passiven Wahlrecht folgende Recht gilt freilich nicht absolut, Einschränkungen können unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots zulässig sein.<sup>44</sup> Für Eingriffe durch ein Gesetz (bzw Verordnungen) ist dabei zwischen „intentionalen Beschränkungen“ und „allgemeinen Gesetzen“ zu unterscheiden.<sup>45</sup> Eine Regelung, die direkt und intentional auf die Beschränkung des Grundrechts abzielt, ist bei einem vorbehaltlos gewährleisteten Recht ausnahmslos untersagt. Demgegenüber verletzen allgemeine, nicht intentional gegen die entsprechende grundrechtliche Position gerichtete Regelungen das Grundrecht nur dann, wenn sie nicht den Kriterien der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Verordnungsermächtigung des COVID-19-Maßnahmengesetzes war und ist allgemein gehalten (zielt also nicht intentional auf eine Beschränkung des passiven Wahlrechts ab) und ist per se nicht als unverhältnismäßig zu bewerten.<sup>46</sup> Die erste Verordnung gem § 2 Z 1 des COVID-19-Maßnahmengesetzes, BGBl II 98/2020, war im Wortlaut offen gehalten (Betretungsverbot für alle „öffentlichen Orte“) und hat noch keine Ausnahmeregelung für

<sup>40</sup> Konrath, Art 28 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (19. Lfg 2017) Rz 11 und 45 ff.

<sup>41</sup> Im Unterschied zum Nationalrat findet sich in Lehre und Rechtsprechung keine nähere Auseinandersetzung mit Umfang und Gehalt des passiven Wahlrechts zum Bundesrat. Die Ausführungen beschränken sich im Wesentlichen auf den Wahlvorgang (s Gamper, Art 35 B-VG, in Korinek/Holoubek ua. [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar [13. Lfg 2017] Rz 44; Weber, Art 35 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid [Hrsg], Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte [2021] Rz 5 ff). Es finden sich jedoch auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die aus dem passiven Wahlrecht folgenden Rechte der Abgeordneten zum Nationalrat anders oder umfangreicher sein sollen als jene der Mitglieder des Bundesrates, zumal diese ebenfalls für eine bestimmte Periode gewählt sind (wenngleich von den Landtagen).

<sup>42</sup> VfSlg 3169/1957.

<sup>43</sup> VfSlg 6106/1969 sowie auch VfSlg 13.060/1992 und VfSlg 15.266/1998; mwN Öhlänger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019) Rz 901.

<sup>44</sup> Vgl Eberhard/Kopetzki, Gutachterliche Stellungnahme zum Aktionsradius in der aktuellen Krisensituation (April 2020) 5 ff; veröffentlicht unter <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2020/104AktionsradiusAbgeordnete.shtml>.

<sup>45</sup> Vgl Öhlänger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>12</sup>, Rz 720.

<sup>46</sup> In einem auf dem Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ gem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG beruhenden Materiengesetz können Maßnahmen vorgesehen werden, die dem Schutz der (gesamten) Bevölkerung vor COVID-19 im Generellen dienen (wie dies eben im Epidemiegesetz 1950 und im COVID-19-Maßnahmengesetz erfolgt ist). Eine Anwendbarkeit solcher Regelungen auf Abgeordnete in Sitzungen wäre verfassungsgesetzlich nur dann zulässig, wenn es nicht notwendig ist, den Parlamentsbereich wegen seiner besonderen Gegebenheiten spezifisch zu regeln, sodass es sich nicht um „Geschäfte des Nationalrates“ handelt, die gem Art 30 Abs 2 B-VG im GOG-NR zu regeln sind.

Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung und/oder Vollziehung vorgesehen. Unter Berücksichtigung der in der Verordnung festgelegten Ausnahmen vom Betretungsverbot, insbesondere jene betreffend „berufliche Zwecke“, konnte sie – vor allem im Lichte des passiven Wahlrechts und der in diesem Zusammenhang erforderlichen Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme – nicht so verstanden werden, dass sie auch das Betreten des Parlaments untersagen würde. Für die Erforderlichkeit eines solchen – im Hinblick auf die Parlamentsautonomie und die Statusrechte der MandataInnen äußerst weitreichenden – Schrittes fehlten nämlich jegliche Anhaltspunkte. Zudem erschien es mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltentrennung problematisch, wenn eine Verwaltungsbehörde Regelungen für den Zutritt zum bzw das Verhalten im Parlament erließe. Die Verordnung war daher verfassungskonform so auszulegen, dass sie sich nicht auch auf das Parlament bzw die Parlamentsgebäude bezog.<sup>47</sup>

Die auf diese erste Verordnung folgende COVID-19-Lockerungsverordnung<sup>48</sup> enthielt folgerichtig eine explizite Ausnahme für „Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung und Vollziehung“. Diese Ausnahme wurde auch in allen folgenden Verordnungen beibehalten.<sup>49</sup> Mit der 3. COVID-19-Maßnahmenverordnung wurde die bisherige Formulierung etwas abgeändert und in mehrere Ausnahmetatbestände unterteilt<sup>50</sup>; dies blieb auch in den weiteren Verordnungen<sup>51</sup> so.

## B. Generelle Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (Ausgangs- bzw Aus- und Einreisebeschränkungen)

Es stellte sich auch die Frage, wie sich die Bewegungsfreiheit der Abgeordneten zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates zu den außerhalb des Parlaments geltenden seuchenrechtlichen Bewegungsbeschränkungen verhalten. Wie bereits oben ausgeführt, waren Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung von den auf Verordnungsebene erlassenen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen zunächst nicht ausgenommen. Für individuell-personenbezogene Maßnahmen nach dem Epidemiegesetz 1950 (insb Absonderungen) gibt es nach wie vor keine Ausnahme für

<sup>47</sup> Vgl auch Eberhard/Kopetzki, Gutachterliche Stellungnahme zum Aktionsradius in der aktuellen Krisensituation, 20 f.

<sup>48</sup> BGBl II 197/2020, in Kraft getreten am 1. Mai 2020.

<sup>49</sup> COVID-19-Maßnahmenverordnung, COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung (ab dieser Verordnung wurde die Ausnahmebestimmung um den Satzteil „mit Ausnahme des Parteienverkehrs in Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten, sofern keine anderslautenden Regelungen im Bereich der Hausordnung bestehen“ erweitert), COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, 2. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, 3. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, 2. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, 3. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, 4. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, COVID-19-Öffnungsverordnung, 2. COVID-19-Öffnungsverordnung, 2. COVID-19-Maßnahmenverordnung.

<sup>50</sup> § 18 Abs 1 Z 3: „Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung, sofern keine anderslautenden Regelungen im Bereich der Hausordnung bestehen“, Z 4: „Tätigkeiten im Wirkungsbereich der allgemeinen Vertretungskörper, sofern sie nicht ohnehin von Z 3 erfasst sind und keine anderslautenden Regelungen im Bereich der Hausordnung bestehen“, Z 6: „für – mit Ausnahme [...] – sonstige Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Vollziehung, sofern keine anderslautenden Regelungen im Bereich der Hausordnung bestehen“ (BGBl II 475/2021).

<sup>51</sup> 5. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, 5. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, 6. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung.

MandatarInnen (s dazu unten C.). Nach einer Diskussion in der Präsidialkonferenz im März 2020 hat der Präsident des Nationalrates zu diesen Fragestellungen zwei Gutachten in Auftrag gegeben; der FPÖ-Klub hat von sich aus ein Gutachten vorgelegt.<sup>52</sup> Auch in der Folge wurde diesbezüglich jedoch nicht zwischen allen Klubs eine einheitliche Rechtsauffassung erzielt.

Generelle verkehrsbeschränkende Maßnahmen wurden in erster Linie durch Verordnungen auf Basis des COVID-19-Maßnahmengesetzes und des Epidemiegesetzes 1950 erlassen – auf Bundes-, Landes- oder Bezirksebene.<sup>53</sup> Im ersten Jahr der Pandemie (2020) handelte es sich bei diesen Maßnahmen in der Regel entweder um bundesweit gültige Ausgangsbeschränkungen bzw. Betretungsverbote oder um regionale Ausreisebeschränkungen aus bestimmten Hochrisiko- bzw. Virusvarianten-Gebieten.<sup>54</sup> Soweit ersichtlich, enthielten jedoch alle diese Regelungen Ausnahmen für Betretungen bzw. Ausreisen zu (erforderlichen) beruflichen Zwecken, sodass die Anreise der MandatarInnen zu den Sitzungen im Ergebnis immer gewährleistet war.

Ab dem Zeitpunkt, als Testmöglichkeiten flächendeckend zur Verfügung standen, wurden Ausreisebeschränkungen für bestimmte Gebiete zunächst primär in der Form erlassen, dass für die Ausreise ein negatives Testergebnis vorgewiesen werden musste; in einigen Regelungen wurde auch ein Genesungsnachweis akzeptiert. Mit steigender Impfquote wurde schließlich zumeist auf einen 3G-Nachweis abgestellt. Ausreisen zu beruflichen Zwecken waren (und sind) von derartigen Test- bzw. Nachweisverpflichtungen – anders als von den oben geschilderten generellen Ausgangs- bzw. Ausreisebeschränkungen bzw. Betretungsverboten – üblicherweise nicht ausgenommen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dies jedoch nicht bedenklich, wie der VfGH in seiner Entscheidung zur COVID-19-Virusvariantenverordnung<sup>55</sup> festgehalten hat:

Die COVID-19-Virusvariantenverordnung<sup>56</sup> galt im Februar und März 2021 für weite Teile Tirols und normierte eine Testpflicht für die Ausreise aus dem definierten Virusvariantengebiet. Ein in Tirol wohnhaftes Mitglied des Bundesrates, das auf Grund seiner Mandatsausübung regelmäßig nach Wien reisen musste, bekämpfte diese Verordnung mittels Individualantrags, der jedoch abgewiesen wurde. Der VfGH akzeptierte die Testpflicht als geeignetes und verhältnismäßiges Mittel, um einerseits die Ausreise aus dem Epidemiegebiet zu ermöglichen und andererseits die (Weiter-)Verbreitung dieser Virusvariante zu unterbinden. Aufgrund der vorliegenden Daten und Studien habe der Verordnungsgeber zudem davon ausgehen können, dass auch bei Personen mit Antikörpern gegen COVID-19 im Hinblick auf die Virusvariante B.1.351 keine „niedrigere epidemiologische Gefahr“ vorgelegen sei, weshalb auch sie zur Vorlage eines negativen Testergebnisses

<sup>52</sup> Die eingelangten Gutachten wurden auf der Parlamentswebsite veröffentlicht, s <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2020/104AktionsradiusAbgeordnete.shtml>.

<sup>53</sup> Vgl die Abstufung in § 7 COVID-19-Maßnahmengesetz.

<sup>54</sup> Eingehende Darstellungen finden sich bei *Klaushofer/Kneihs/Palmstorfer/Winner*, ZÖR 2020, 649, und *dies*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Covid-19-Virus (II), ZÖR 2021, 613.

<sup>55</sup> VfGH 24.6.2021, V 87/2021.

<sup>56</sup> BGBl II 63/2021; die ursprüngliche Geltungsdauer wurde zweimal verlängert.

verpflichtet werden durften – die mangelnde Ausnahme für Genesene beurteilte der VfGH also ebenfalls als unbedenklich.

Der Antragsteller hatte auch vorgebracht, dass ihn die Testpflicht in seinem Recht auf freie Mandatsausübung gem Art 56 Abs 1 B-VG verletze. Interessanterweise sprach der VfGH dazu aus, dass ein Verstoß gegen das freie Mandat aus den in der Entscheidung bereits dargelegten Gründen (Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel des Gesundheitsschutzes) nicht vorliege. Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Maßnahme überhaupt in den Schutzbereich des Art 56 Abs 1 B-VG eingreift und ob nicht vielmehr das (im Individualantrag allerdings nicht geltend gemachte) passive Wahlrecht der richtige Prüfungsmaßstab gewesen wäre: Während das passive Wahlrecht (wie oben unter A. dargestellt) das Recht, das Amt auszuüben, sichert, garantiert der Grundsatz des freien Mandats gem Art 56 Abs 1 B-VG (nur) eine bestimmte Art und Weise der Ausübung des Mandats. Für Abgeordnete zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates ist demnach „jegliche Möglichkeit einer Bindung ihres Verhaltens ausgeschlossen“.<sup>57</sup> Die MandatarInnen sollen bei der Ausübung ihres Mandats an keine Weisungen gebunden sein.<sup>58</sup> Aus Art 56 Abs 1 B-VG folgt aber keine Sonderstellung der Abgeordneten zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates in sonstiger Hinsicht. Nach zutreffender Ansicht bedeutet diese Bestimmung also nicht, dass den MandatarInnen eine Sonderstellung gegenüber den für jedermann geltenden gesetzlichen Bindungen und Verpflichtungen zukomme; sie garantiert daher auch keinen spezifischen Schutz der Bewegungsfreiheit von MandatarInnen.<sup>59</sup>

Angesichts der Begründung des VfGH kann aber wohl davon ausgegangen werden, dass er auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht keine Bedenken gegen die Bestimmungen der COVID-19-Virusvariantenverordnung gehegt hätte. Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, ob eine Testpflicht bei der Ausreise überhaupt das Recht auf Mandatsausübung, also das passive Wahlrecht, einschränkt. Sofern die Ausreise zum Zweck der Sitzungsteilnahme bei Fehlen eines geeigneten Nachweises verweigert wird, wäre dies wohl zu bejahen. Wenn die Testpflicht per se aber zum Schutz vor besonders ansteckenden Virusvarianten verhältnismäßig ist, wird sie – gerade auch im Lichte des Ziels der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments (s C.) – wohl auch eine verhältnismäßige Einschränkung des passiven Wahlrechts darstellen.

Generelle Verkehrsbeschränkungen, die MandatarInnen betreffen können, sind schließlich die Regelungen über die Einreise nach Österreich – im Zusammenhang mit der Rückkehr von beruflichen Reisen. Die COVID-19-Einreiseverordnung<sup>60</sup> differenziert zwischen verschiedenen Gruppen von Staaten und Gebieten je nach epidemiologischem Risiko und

<sup>57</sup> VfSlg 4126/1961.

<sup>58</sup> Ausführlich Wieser, Art 56 Abs 1 B-VG, in Korinek/Holoubek ua. (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar (3. Lfg 2000) Rz 15, 17 und 27.

<sup>59</sup> Eberhard/Kopetzki, Gutachterliche Stellungnahme zum Aktionsradius in der aktuellen Krisensituation, 5 f.

<sup>60</sup> BGBl II 445/2020 vom 15. Oktober 2020, im Juni 2021 abgelöst durch die COVID-19-Einreiseverordnung 2021, BGBl II 276/2021.

knüpft daran unterschiedliche Maßnahmen, die (kumulativ oder alternativ) von einer Vorab-Registrierung über die Vorlage eines 3G-Nachweises bis zum Antritt einer zehntägigen Quarantäne reichen können. Aus bestimmten Hochrisikogebieten bzw Virusvariantengebieten ist die Einreise mitunter auch generell untersagt; dieses Verbot gilt jedoch (ua) nicht für österreichische StaatsbürgerInnen und für Personen, die zu beruflichen Zwecken einreisen. Im Detail wurden die Regelungen bereits sehr häufig geändert. Von Beginn an nimmt die Verordnung jedoch eine Einreise „im zwingenden Interesse der Republik Österreich“ von ihrem Geltungsbereich aus.<sup>61</sup> Für gewisse – aber wohl nicht für alle – Reisen von MandatarInnen (insb für Reisen der Präsidentin/des Präsidenten des Nationalrates oder der/des Vorsitzenden des Bundesrates) kann dieser Ausnahmetatbestand erfüllt sein. Mangels näherer Konkretisierung dieser Ausnahme in der Verordnung lässt sich jedoch nicht immer vorhersagen, ob sie bei einer Einreise akzeptiert wird. Allerdings privilegiert die Verordnung in aller Regel auch Einreisen „zu beruflichen Zwecken“. Zwar sind Einreisen zu beruflichen Zwecken – anders als Einreisen „im zwingenden Interesse der Republik Österreich“ – nicht von einer Verpflichtung zur Vorlage eines 3G-Nachweises ausgenommen<sup>62</sup>, jedoch entfällt – außer bei der Einreise aus einem Virusvariantengebiet<sup>63</sup> – die Verpflichtung zur Quarantäne.<sup>64</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Konzeption bestehen auch im Hinblick auf MandatarInnen grundsätzlich nicht. Sollte eine Reise einer/eines Abgeordneten in ein Virusvariantengebiet zur Ausübung des Mandats unabdingbar sein (was in der Praxis wohl nur selten der Fall sein wird), so wird diese Reise wohl im zwingenden Interesse der Republik Österreich liegen und die Wiedereinreise damit ohne Verpflichtung zur Quarantäne zulässig sein.

## C. Individuelle freiheitsentziehende Maßnahmen (insb Absonderungen)

Von den für alle Personen gleichermaßen geltenden flächenbezogenen Maßnahmen sind individuell-personenbezogene freiheitsentziehende Maßnahmen wie die Absonderung oder die Unterbringung in einer Krankenanstalt zu unterscheiden. Diese beruhen auf § 7 Epidemiegesetz 1950<sup>65</sup> und beziehen sich (ausschließlich) auf kranke, krankheitsverdächtige oder ansteckungsverdächtige Personen. Derartige Maßnahmen dienen dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, im Hinblick auf MandatarInnen aber auch der Sicherung der Funktionsfähigkeit von Nationalrat und Bundesrat: Die Teilnahme infizierter oder erkrankter Personen an Sitzungen würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Ansteckung einer signifikanten Anzahl anderer MandatarInnen führen und könnte in weiterer Folge zur Beschlussunfähigkeit des Vertretungskörpers führen. Insoweit erscheint es gerechtfertigt, diese öffentlichen Interessen stärker zu gewichten als die individuellen rechtlichen Positionen einzelner MandatarInnen.<sup>66</sup> Es bestehen daher keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, dass bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen auch gegenüber MandatarInnen eine

<sup>61</sup> Siehe § 8 Abs 1 Z 4 COVID-19-Einreiseverordnung, BGBl II 445/2020; ebenso § 10 Abs 1 Z 4 der aktuell geltenden COVID-19-Einreiseverordnung 2021, BGBl II 276/2021 idF BGBl II 491/2021.

<sup>62</sup> Vgl etwa § 5 sowie § 7 Abs 2 und 3 der COVID-19-Einreiseverordnung 2021, BGBl II 276/2021 idF BGBl II 491/2021.

<sup>63</sup> Vgl § 6 iVm Anlage 2 leg cit.

<sup>64</sup> Vgl § 7 Abs 3 Z 4 iVm § 6 Abs 1 Z 12 leg cit. In der Praxis sind Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates daher mit einer Bescheinigung der Präsidentin/des Präsidenten ihres Vertretungskörpers ausgestattet, mit der der berufliche Charakter der jeweiligen Reise bestätigt wird.

<sup>65</sup> Vgl auch Art 5 Abs 1 lit e EMRK und Art 2 Abs 1 Z 5 des BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit.

<sup>66</sup> Siehe im Detail Eberhard/Kopetzki, Gutachterliche Stellungnahme zum Aktionsradius in der aktuellen Krisensituation, 7 ff.

epidemierechtliche Absonderung verfügt werden kann, sie von diesen Maßnahmen also nicht per se ausgenommen sind.

Folgerichtig wäre es auch zulässig, Abgeordneten zum Nationalrat oder Mitgliedern des Bundesrates, die positiv auf COVID-19 getestet wurden, während aufrechter Infektion den Zutritt zu den Parlamentsgebäuden zu verwehren. Dafür zuständig wäre die/der PräsidentIn des Nationalrates, die/der das Hausrecht in den Parlamentsgebäuden ausübt (§ 14 Abs 1 GOG-NR iVm Z 1 HO 2006) und in diesem Zusammenhang zur Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit berufen ist. Die/Der PräsidentIn des Nationalrates kann daher etwa Personen den Zutritt verwehren, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit nötig ist (Z 5, Z 16 ff. und Z 57 HO 2006).

Handelt es sich um Abgeordnete zum Nationalrat oder Mitglieder des Bundesrates, ist dabei freilich zu bedenken, dass für sie – wie oben erwähnt (s V.A.) – das passive Wahlrecht gilt und sie grundsätzlich auch verpflichtet bzw berechtigt sind, an Sitzungen teilzunehmen (§ 11 Abs 1, § 35 Abs 7 und § 36 Abs 1 GOG-NR bzw § 4 Abs 1 GO-BR). Daher kann ihnen der Zutritt zu den Parlamentsgebäuden jedenfalls nur im absoluten Ausnahmefall verweigert werden. Selbst bei restriktiver Auslegung stellt allerdings eine COVID-19-Infektion von Abgeordneten zum Nationalrat oder Mitgliedern des Bundesrates einen absolut dringenden Notfall dar, der es ohne Zweifel rechtfertigen würde, ihnen zur Vermeidung unmittelbar drohender Nachteile für die Funktionsfähigkeit des Parlaments den Zutritt zu den Parlamentsgebäuden zu verweigern. In diesem Fall wäre die Verweigerung des Zutritts zu den Parlamentsgebäuden gegenüber Abgeordneten zum Nationalrat oder Mitgliedern des Bundesrates daher als verhältnismäßiger Eingriff in das passive Wahlrecht zu qualifizieren.<sup>67</sup> In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Erkrankung einen Verhinderungsgrund gem § 11 Abs 2 GOG-NR bzw § 4 GO-BR darstellt, der den/die Mandatar/in von der Verpflichtung zur Teilnahme an einer Sitzung entbindet. Ihm/Ihr erwachsen aus der entschuldigten Abwesenheit auch keine Nachteile.

## D. COVID-19-Maßnahmen und parlamentarische Immunität

Die außerberufliche Immunität gem Art 57 Abs 2 ff B-VG steht freiheitsentziehenden Maßnahmen auf Grundlage des Epidemierechts nicht entgegen: Zwar schützt Art 57 Abs 2 B-VG auch vor Verhaftungen und sonstigen Freiheitsentziehungen<sup>68</sup>, dies jedoch unbestritten nur im Kontext der Verfolgung einer strafbaren Handlung. Freiheitsentziehungen ohne Strafzusammenhang fallen somit nicht unter den Schutz der

<sup>67</sup> Mangels gesetzlicher Grundlage für die Ausübung von Zwangsgewalt könnte eine zwangsweise Durchsetzung nur gestützt auf allgemeine Regelungen, wie etwa das Selbsthilferecht gem §§ 19 und 344 ABGB, erfolgen. Siehe Neugebauer/Hofmann, Sicherheit im Parlament – Ausgewählte Rechtsfragen im Spannungsverhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung, in Baumgartner (Hrsg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2021 (2021) 279 (290).

<sup>68</sup> Der Verhaftungsbegriff des Art 57 Abs 2 B-VG entspricht jenem des Freiheitsentzuges im BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG); s Kopetzki, Art 57 B-VG, in Korinek/Holoubek ua. (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar (1. Lfg 1999) Rz 43 und ders, Art 2 PersFrG, in Korinek/Holoubek ua. (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar (4. Lfg 2001) Rz 18 ff.

außerberuflichen Immunität und sind daher auch gegenüber Abgeordneten zum Nationalrat und Mitgliedern des Bundesrates<sup>69</sup> zulässig.<sup>70</sup>

Die außerberufliche Immunität ist jedoch ua dann berührt, wenn Abgeordnete gegen (verwaltungsstrafbewehrte) epidemierechtliche Bestimmungen verstößen und ein Zusammenhang zwischen diesem Verstoß und ihrer politischen Tätigkeit nicht offenkundig ausgeschlossen ist (Art 57 Abs 3 B-VG). Für parlamentarische Diskussion sorgte in diesem Zusammenhang der Fall der Teilnahme eines FPÖ-Abgeordneten an einer nicht genehmigten Corona-Demonstration: Der Nationalrat stellte in diesem Fall mit Stimmenmehrheit fest, dass kein Zusammenhang zwischen der strafbaren Handlung und der politischen Tätigkeit des Abgeordneten bestehe, und ermöglichte dadurch die behördliche Strafverfolgung (vgl § 10 Abs 3 letzter Satz GOG-NR). Die Oppositionsparteien übten an dieser Entscheidung geschlossen Kritik, da das Auftreten des Abgeordneten bei der Corona-Demonstration aus ihrer Sicht offenkundig im Zusammenhang mit seiner politischen Tätigkeit erfolgte (da er sich bekanntlich gegenüber den von den Regierungsfraktionen beschlossenen COVID-19-Maßnahmen ablehnend positioniert hatte).<sup>71</sup> Aus Anlass eines ähnlich gelagerten Falles hat sich der Immunitätsausschuss des Nationalrates im Oktober 2021 einstimmig dafür ausgesprochen, „zur Erörterung zuletzt aufgetretener, grundsätzlicher Fragen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Immunität von Abgeordneten“ eine parlamentarische Arbeitsgruppe einzurichten.<sup>72</sup>

## VI. Spezifische COVID-19-Maßnahmen im Parlament

### A. Maskenpflicht für MandatarInnen

Von den allgemeinen Maßnahmen, die für jede/n gelten, sind besondere Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von COVID-19 zu unterscheiden, die Nationalrat und Bundesrat selbst treffen. Die Sicherstellung eines ausreichenden Abstands zwischen den Sitzen, die technischen Schutzmaßnahmen (wie das Anbringen von Plexiglaswänden) und die Eindämmung des Verkehrs in den Sitzungssälen durch geblockte Abstimmungen wurden bereits erörtert (oben IV.). Sie waren im Parlament nicht umstritten. Anders verhält es sich mit dem Nachvollziehen allgemeiner Präventionsmaßnahmen wie der Maskenpflicht oder der sog 3G-Regel in den Parlamentsgebäuden. Dies hatte (und hat) neben den zu erörternden Rechtsfragen vor allem eine politische Komponente, da im Laufe der COVID-19-Pandemie die Befolgung bzw die Ablehnung solcher Maßnahmen zu einem wesentlichen Bestandteil politischer Äußerungen und Auseinandersetzungen wurde.

Im Verlauf der COVID-19-Pandemie wurden in Österreich und international sukzessive Vorschriften für das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes (im Folgenden: Maske) in verschiedenen technischen Varianten an öffentlich zugänglichen Orten, in Schulen usw

<sup>69</sup> Für sie gilt gem Art 58 B-VG die Immunität von Mitgliedern des Landtages, der sie entsendet hat; gem Art 96 Abs 1 B-VG genießen Mitglieder des Landtages die gleiche Immunität wie die Mitglieder des Nationalrates.

<sup>70</sup> Statt vieler Kopetzki; Art 57 B-VG, in Korinek/Holoubek ua. (Hrsg), Rz 47; s zur konkreten Situation auch Eberhard/Kopetzki, Gutachterliche Stellungnahme zum Aktionsradius in der aktuellen Krisensituation, 10 ff.

<sup>71</sup> Vgl Parlamentskorrespondenz Nr 483 vom 22. April 2021.

<sup>72</sup> 303/KOMM 27. GP.

erlassen. Diesem Beispiel wurde auch in der überwiegenden Zahl von Parlamenten gefolgt.<sup>73</sup> Im österreichischen Parlament wurde erstmals am 13. Oktober 2020 eine Maskenpflicht für die Parlamentsgebäude verfügt – MandatarInnen waren davon anfangs jedoch gänzlich ausgenommen. Die Anordnung der Maskenpflicht erfolgte mittels Abweichender Anordnungen zur Hausordnung für die Parlamentsgebäude (HO 2006):

Gemäß § 14 Abs 1 GOG-NR übt die/der PräsidentIn des Nationalrates das Hausrecht in den Parlamentsgebäuden aus und erlässt nach Beratung in der Präsidialkonferenz die Hausordnung.<sup>74</sup> Das GOG-NR determiniert den Inhalt der Hausordnung nicht näher; die Bedingungen des Zutritts zu den Parlamentsgebäuden und die zur Aufrechterhaltung der Ordnung notwendigen Bestimmungen waren jedoch historisch immer Teil der Hausordnung.<sup>75</sup> Z 4 der HO 2006 räumt der Präsidentin/dem Präsidenten des Nationalrates auch die Möglichkeit ein, für begrenzte Zeit Anordnungen zu treffen, die von den sonstigen Bestimmungen der Hausordnung abweichen. Derartige Abweichende Anordnungen können aus Gründen der Sicherheit oder des störungsfreien Ablaufs des parlamentarischen Geschehens getroffen werden. Sie bedürfen keiner vorherigen Beratung in der Präsidialkonferenz.

Die Maskentragepflicht in den Parlamentsgebäuden wurde im Oktober 2020 vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen mit dem Ziel erlassen, die gesundheitliche Sicherheit jener Personen zu gewährleisten, die sich in den Parlamentsgebäuden aufhalten. Wie bereits erwähnt, waren Abgeordnete zum Nationalrat, Mitglieder des Bundesrates und österreichische Mitglieder des Europäischen Parlaments von der Maskentragepflicht in den Parlamentsgebäuden zunächst gänzlich ausgenommen.<sup>76</sup> Erst im April 2021 wurde die Regelung auch auf MandatarInnen ausgedehnt.<sup>77</sup> Bei Wortmeldungen und der Vorsitzführung musste jedoch keine Maske getragen werden. Im Detail wurden die Abweichenden Anordnungen – die ua auch Regelungen für Büro- und Arbeitsräume der Bediensteten der Parlamentsdirektion, die Parlamentsgastronomie, Veranstaltungen etc enthielten – mehrfach geändert. Ab Juli 2021 entfiel die Maskenpflicht auf den Sitzplätzen der MandatarInnen sowie auf der Regierungsbank (die Ausnahme für Wortmeldungen und die Vorsitzführung blieb bestehen). Im Oktober 2021 wurde die generelle Maskenpflicht in den Parlamentsgebäuden weitgehend durch eine Verpflichtung zum 3G-Nachweis ersetzt (s

<sup>73</sup> Parlamentsdirektion, Fachdossier: Wie reagieren Parlamente auf COVID-19? (29. April 2021), <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/parlament-und-demokratie/wie-reagieren-parlamente-auf-covid-19/>. Vgl in diesem Zusammenhang auch die Allgemeinverfügung des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 5. Oktober 2020 (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-allgemeinverfuegung-masken-795794>); zuletzt angepasst und verlängert durch die Allgemeinverfügung der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 6. Dezember 2021. (<https://www.bundestag.de/allgemeinverfuegung>).

<sup>74</sup> Art 30 Abs 2 B-VG ermächtigt den Geschäftsordnungsgesetzgeber dazu, auch Regelungen der Hausordnung zu treffen, vgl *Siess-Scherz*, Art 30 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (22. Lfg 2019) Rz 51 und 54 mwN.

<sup>75</sup> *Siess-Scherz*, Art 30 B-VG in Kneihs/Lienbacher (Hrsg) Rz 120 f mwN.

<sup>76</sup> Demgegenüber galt die Maskenpflicht grundsätzlich auch für Mitglieder der Bundesregierung, StaatssekretärInnen, die Präsidentin des Rechnungshofes und die Mitglieder der Volksanwaltschaft.

<sup>77</sup> Vgl Parlamentskorrespondenz Nr 402 vom 6. April 2021.

unten B.). Im Rahmen von Sitzungen blieb die Maskenpflicht jedoch erhalten; konkret galt sie dann – mit den bereits erwähnten Ausnahmen – im Sitzungssaal im engeren Sinn, in den Gängen um den Saal, auf der Galerie sowie in den Ausschusslokalen samt den unmittelbar angrenzenden Vorräumen. Insbesondere mit Blick auf die Erlassung der 5. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung wurde zuletzt wieder eine generelle Maskenpflicht in den Parlamentsgebäuden eingeführt; auch diese gilt weiterhin ua nicht während Sitzungen auf den Sitzplätzen der MandatarInnen, bei Wortmeldungen und der Vorsitzführung.

Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Maskenpflicht durch MandatarInnen bestehen jedoch nicht. Im Hinblick auf ihr – durch das passive Wahlrecht garantiertes – Recht auf faktische Ausübung des Mandats (s V.A.) erschien es verfassungsrechtlich problematisch, ihnen bei Verweigerung des Maskentragens den Zutritt zu den Parlamentsgebäuden zu verwehren. Andere Sanktionsmöglichkeiten stehen auf Basis der geltenden Rechtslage ebenfalls nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund wurde im April 2021 über Möglichkeiten diskutiert, Sanktionen für Verletzungen der in den Parlamentsgebäuden geltenden Maskenpflicht durch Abgeordnete zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates einzuführen.<sup>78</sup> ÖVP und Grüne schlugen eine Ergänzung der Ordnungsbestimmungen des GOG-NR um einen neuen § 102a vor, der die Verhängung eines Ordnungsgelds ermöglichen sollte, wenn „Anordnungen des Präsidenten, die zum gesundheitlichen Schutz der Anwesenden erlassen wurden“, fortgesetzt missachtet würden.<sup>79</sup> In weiterer Folge wurde auch eine Ergänzung der GO-BR vorgeschlagen, der zufolge die/der Vorsitzende des Bundesrates für Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse Anordnungen zum gesundheitlichen Schutz der anwesenden Personen erlassen kann<sup>80</sup>, deren Verletzung ebenfalls mithilfe eines Ordnungsgelds sanktioniert werden könnte.<sup>81</sup> Die SPÖ brachte demgegenüber einen Vorschlag eines „Bundesverfassungsgesetzes über besondere Verpflichtungen für Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und des Europäischen Parlaments in den Parlamentsgebäuden während der Covid-19-Pandemie“ ein. Dieser enthielt eine Maskentragepflicht für MandatarInnen (die im Wesentlichen den damals geltenden Abweichenden Anordnungen zur Hausordnung entsprach) und als Sanktionsmechanismus (ebenfalls) die Möglichkeit der Verhängung eines Ordnungsgelds.<sup>82</sup> Alle drei Initiativen sahen – wohl im Hinblick auf die Anforderungen der Art 10 und 13 EMRK<sup>83</sup> – hinsichtlich der Verhängung eines Ordnungsgelds eine Begründungspflicht wie auch ein Einspruchsverfahren vor. Der Gesetzesantrag der Regierungsfraktionen betreffend

<sup>78</sup> Vgl Parlamentskorrespondenz Nr 428 vom 9. April 2021, Nr 488 vom 26. April 2021 und Nr 489 vom 26. April 2021.

<sup>79</sup> Antrag der Abgeordneten *August Wöginger, Sigrid Maurer, BA*, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Geschäftsordnungsgesetz 1975 geändert wird (1550/A 27. GP).

<sup>80</sup> Das Hausrecht in den Parlamentsgebäuden kommt zwar ausschließlich der Präsidentin/dem Präsidenten des Nationalrates zu, die Erlassung besonderer sitzungsspezifischer Regelungen für den Bundesrat fällt jedoch weder unter die „Geschäfte des Nationalrates“ gem Art 30 Abs 2 B-VG, noch unter das allgemeine Hausrecht – weshalb sie gem Art 37 Abs 2 B-VG in der GO-BR vorgesehen werden können.

<sup>81</sup> Antrag der Bundesräte *Karl Bader, Marco Schreuder*, Kolleginnen und Kollegen betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates (294/A-BR/2021).

<sup>82</sup> Antrag der Abgeordneten *Mag. Jörg Leichtfried*, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesverfassungsgesetz über besondere Verpflichtungen für Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und des Europäischen Parlaments in den Parlamentsgebäuden während der Covid-19-Pandemie erlassen wird (1548/A 27. GP).

<sup>83</sup> EGMR (GK) 17.5.2016, 42461/13 und 44357/13, *Karácsony ua. gegen Ungarn*, Rz 156 ff.

Änderung des GOG-NR wurde gem § 108 zweiter Satz GOG-NR in erste Lesung genommen<sup>84</sup>; jedoch wurde bislang weder dieser Antrag noch jener der SPÖ im jeweils zuständigen Ausschuss behandelt. Der Antrag betreffend Änderung der GO-BR wurde hingegen im Geschäftsordnungsausschuss des Bundesrates aufgrund von Stimmengleichheit abgelehnt<sup>85</sup>; in der Folge fand er auch im Plenum des Bundesrates keine Mehrheit.

In der Literatur wurde als Alternative die Streichung der Ausnahmebestimmung für „Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung“ in der jeweils geltenden COVID-19-Verordnung<sup>86</sup> vorgeschlagen.<sup>87</sup> Die Ausnahme war jedoch mit der Begründung geschaffen worden, dass sich „diese Bereiche durch das Erfordernis spezifischer, sachadäquater Regelungen und die selbständige Setzung der für den jeweiligen Bereich angepassten, erforderlichen Schutzmaßnahmen auszeichnen“.<sup>88</sup> Dies erscheint insofern konsequent und auch notwendig, als die Verordnung nicht (bloß) *eine* allgemein geltende Anordnung einer Maskenpflicht enthält, sondern im Hinblick auf Maskenpflicht, 3G-Nachweis etc. zwischen verschiedenen Arten von Orten und Situationen (öffentliche Orte, Kundenbereiche, Gastronomie, Orte der beruflichen Tätigkeit, Zusammenkünfte etc) und den für diese jeweils bestehenden unterschiedlichen Erfordernissen differenziert. Vor diesem Hintergrund dürfte es geboten sein, auch für den Bereich des Parlaments spezifische, sachadäquate Regelungen vorzusehen – was im Lichte des Art 30 Abs 2 B-VG jedoch diesem selbst zusteht. Auch im Lichte des Prinzips der Gewaltentrennung wäre es kritisch zu sehen, wenn Verwaltungsbehörden im Wege einer Verordnung Regelungen (auch) für das Verhalten von MandatarInnen in Parlamentssitzungen aufstellen würden.

## B. 3G-Regel für MandatarInnen

Mit 15. Oktober 2021 wurde in den Abweichenden Anordnungen zur Hausordnung (s dazu oben A.) die bis dahin (nur) für BesucherInnen und MitarbeiterInnen der Parlamentsdirektion eingeführte Verpflichtung zum Nachweis einer geringen epidemiologischen Gefahr auch auf MandatarInnen ausgedehnt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen dagegen keine Bedenken, da die Ausübung des Mandats durch eine derartige Nachweispflicht per se nicht berührt wird. Allerdings wäre es im Lichte des passiven Wahlrechts wohl unzulässig, MandatarInnen, die einen solchen Nachweis nicht vorweisen können, den Zutritt zu den Parlamentsgebäuden zu verwehren. Damit erweist sich diese Verpflichtung jedoch als ebenso wenig durchsetzbar wie die Verpflichtung zum Tragen einer Maske. Dies führt dazu, dass die 3G-Regel im Parlament theoretisch zwar flächendeckend (mit Ausnahme der Klubräumlichkeiten) gilt, praktisch jedoch nicht sichergestellt ist, dass sich nur Personen mit geringem epidemiologischem Risiko in den Parlamentsgebäuden bewegen. Anders als bei der Maskentragepflicht ist zudem nicht äußerlich erkennbar, welche MandatarInnen sich an

<sup>84</sup> Vgl Parlamentskorrespondenz Nr 608 vom 20. Mai 2021.

<sup>85</sup> AB 10631 BlgBR.

<sup>86</sup> Aktuell § 21 Abs 1 Z 3 der 6. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl II 537/2021.

<sup>87</sup> Kopetzki, Das maskenfreie Mandat, RdM 2021/176.

<sup>88</sup> So die damals veröffentlichte rechtliche Begründung zu § 15 COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl II 463/2020.

die Regelung halten und welche nicht. Dies ist wohl einer der Gründe dafür, dass die grundsätzlich auch im Rahmen von Sitzungen geltende Maskenpflicht – bei denen naturgemäß besonders viele Personen zusammenkommen – mit den oben genannten Ausnahmen weiterhin bestehen blieb.

## VII. Zutritt anderer Personen und Information der Öffentlichkeit

Zwar hat sich im Zuge der COVID-19-Pandemie die Frage des Zusammentritts für den Nationalrat (und eingeschränkt auch für den Bundesrat) primär aus der Binnenperspektive der Mitglieder und Klubs/Faktionen gestellt, es darf jedoch nicht übersehen werden, dass der Zutritt und Aufenthalt in den Gebäuden des Parlaments ebenso wie der Besuch von Sitzungen des Nationalrates und des Bundesrates auch für andere Personen als MandatarInnen sowie deren MitarbeiterInnen von Relevanz ist. Auch aus dieser Perspektive warf (und wirft) die COVID-19-Pandemie (und insb die mit ihr verbundenen Kontaktbeschränkungen zur Vermeidung des Infektionsrisikos) unterschiedliche Fragen auf. Zum einen können und sollen auch während der Pandemie etwa Auskunftspersonen und Sachverständige geladen und gehört werden können, um den parlamentarischen Beratungen beider Vertretungskörper gerade auch, aber nicht nur zu den unmittelbar auf die COVID-19-Situation bezogenen Fragen notwendige Informationen und Expertisen zukommen zu lassen. Zum anderen sieht die Bundesverfassung die Öffentlichkeit der Sitzungen von Nationalrat und Bundesrat vor (Art 32 Abs 1 bzw Art 37 Abs 3 B-VG), die nicht ohne Weiteres vollständig außer Acht gelassen werden darf, um das Infektionsrisiko zu senken bzw ein solches zu vermeiden.

### A. Ladung und Befragung von Auskunftspersonen und Sachverständigen

Zunächst stellt sich die Frage, wie mit dem Recht der MandatarInnen, Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur mündlichen oder schriftlichen Äußerung einzuladen, umzugehen ist, wenn die Vermeidung bzw Verringerung des Infektionsrisikos mit SARS-CoV-2 es gebietet, physische Kontakte zu reduzieren. Zur Beantwortung dieser Fragen ist zum einen die rechtliche Differenzierung zwischen den (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates auf der einen Seite und Untersuchungsausschüssen auf der anderen Seite in den Blick zu nehmen; zum anderen ist deren Einfluss auf die rechtliche Beurteilung von sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen darzustellen.

Personen, die von den (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates als Auskunftsperson bzw Sachverständige/r geladen werden, sind zwar gem § 40 GOG-NR bzw § 33 GO-BR gesetzlich verpflichtet, der Ladung zu folgen. Beide Bestimmungen sehen auch grundsätzlich für den Fall der Nichtfolgeleistung die Möglichkeit vor, dass die Vorführung durch die politische Behörde veranlasst wird. In der parlamentarischen Praxis wird davon jedoch nicht Gebrauch gemacht.<sup>89</sup> Auskunftspersonen werden idR im gegenseitigen Einverständnis und im Interesse des Informationsaustausches geladen.

Anders stellt sich die Situation in Untersuchungsausschüssen dar, in denen ein Recht des Untersuchungsausschusses bzw einer qualifizierten Minderheit der Mitglieder desselben

<sup>89</sup> Siehe Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung<sup>4</sup> § 40 GOG-NR Anm 10.

besteht, eine bestimmte Person unter Wahrheitspflicht als Auskunftsperson zu befragen. Die Ladung von Auskunftspersonen kann entweder aufgrund eines schriftlichen Antrags eines Mitgliedes durch einen Beschluss der Mehrheit (§ 28 VO-UA) oder auf schriftliches Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses (§ 29 VO-UA) erfolgen. Nach § 33 VO-UA hat eine Auskunftsperson einer ordnungsgemäß erfolgten Ladung Folge zu leisten und in der Befragung wahrheitsgemäß zu antworten. Aus § 36 VO-UA folgt zudem eine gesetzliche Pflicht, als Auskunftsperson zu erscheinen. Leistet eine Auskunftsperson einer Ladung ohne genügende Entschuldigung nicht Folge, kann der Untersuchungsausschuss beim BVwG die Verhängung einer Beugestrafe gem § 55 VO-UA beantragen bzw die Auskunftsperson (zugleich) auch neuerlich unter Androhung der Vorführung laden. Leistet die Auskunftsperson einer solchen Ladung ohne genügende Entschuldigung nicht Folge, so kann der Untersuchungsausschuss beschließen, dass sie durch die politische Behörde vorzuführen ist (§ 36 Abs 2 VO-UA). Gegen eine solche Vorführung ist eine Beschwerde an das BVwG zulässig (Art 130 Abs 1a B-VG, § 36 Abs 4 VO-UA).

Vor dem Hintergrund dieser Regelungen stellte sich in der Praxis die Frage, ob und wie es möglich ist, zu Zeiten der COVID-19-Pandemie und hoher Ansteckungszahlen Befragungen von Auskunftspersonen durchzuführen, das Ansteckungsrisiko aber gleichzeitig möglichst gering zu halten.

## 1. (Fach-)Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates

Für die Frage, ob und wie eine Befragung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in den Ausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates bei gleichzeitiger Vermeidung eines Infektionsrisikos mit SARS-CoV-2 durchgeführt hätte werden können bzw kann, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Ausschüsse gem § 37a Abs 2 GOG-NR bzw § 31 GO-BR grundsätzlich, soweit nichts anderes bestimmt ist, nicht-öffentliche tagen. Ton- und Bildaufnahmen sind verboten. § 37a Abs 1 GOG-NR sieht für den Nationalrat zwar eine Reihe von Ausnahmen vor, insbesondere wenn Berichte der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder gem § 28b GOG-NR nur im Ausschuss behandelt werden (sog „Enderledigungen“), wenn die Generaldebatte oder eine umfangreiche Erörterung eines Volksbegehrens unter Beziehung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen stattfindet, oder wenn Sachverständige und Auskunftspersonen zu „bedeutsamen Gesetzentwürfen und Staatsverträgen“ angehört werden. In diesen Fällen hat der Ausschuss entweder bereits ex lege öffentliche Sitzungen durchzuführen (zB Enderledigung, Volksbegehren), oder kann diese (nach dem Ermessen der Mehrheit) beschließen (bedeutsame Gesetzentwürfe). Für den Regelfall einer Befragung von Auskunftspersonen und Sachverständigen gilt aber, dass sie nicht-öffentliche sind. Für diesen Fall gilt daher das Folgende:

Schon aufgrund des ausdrücklichen Verbots von Bild- und Tonaufnahmen in nicht-öffentlichen Sitzungen und Sitzungsteilen ist es nicht möglich, eine Befragung auch in Form einer Videokonferenz mit der Auskunftsperson oder der/dem Sachverständigen abzuhalten. An nicht-öffentlichen Befragungen dürfen nur die in § 37 GOG-NR bzw §§ 29 bis 30 und 33

GO-BR genannten Personen teilnehmen. Dazu zählen nur die Abgeordneten zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates, berechtigte Bedienstete der Parlamentsdirektion und der Klubs sowie Mitglieder der Bundesregierung und StaatssekretärInnen sowie Personen in deren Auftrag.<sup>90</sup> Die Teilnahme aller weiteren Personen müsste der Ausschuss gem § 37a Abs 3 GOG-NR bzw § 31 Abs 1 GO-BR beschließen. Ohne einen solchen Beschluss ist ihre Teilnahme unzulässig. Bei der Zuschaltung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen via Videokonferenz könnte nicht gewährleistet werden, dass nicht auch weitere, nicht zum berechtigten Personenkreis zählende Personen das Sitzungsgeschehen verfolgen. Die Einhaltung der Bestimmungen zur nicht-öffentlichen Sitzung der Ausschüsse könnte dann nicht garantiert werden. Allerdings bestanden im Lichte von Ausgangsbeschränkungen nach der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung keine rechtlichen Bedenken gegen die Abgabe von mündlichen Äußerungen (Statements) durch Auskunftspersonen per Videotelefonie („Liveübertragung“ ohne Aufzeichnung) mit deren Einverständnis. Eine Befragung der Auskunftspersonen und eine weitere Teilnahme an den nicht-öffentlichen Ausschussberatungen über Videotelefonie wäre hingegen differenziert zu beurteilen.

Anders verhält es sich im Nationalrat bei den bereits genannten öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen und Auskunftspersonen bei der Vorberatung von bedeutsamen Gesetzentwürfen und Staatsverträgen im Falle eines entsprechenden Beschlusses des Ausschusses oder einer umfangreichen Erörterung eines Volksbegehrens (§ 37a Abs 1 Z 3 und 4 GOG-NR). Hier sind Ton- und Bildaufnahmen zulässig und der Kreis der ZuhörerInnen ist grundsätzlich nicht beschränkt. In diesen Fällen kann die Befragung bzw Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen grundsätzlich – auch ohne dass dies ausdrücklich vorgesehen ist – per Videoübertragung stattfinden. Tatsächlich wurde diese Möglichkeit in solchen Fällen während der COVID-19-Pandemie auch genutzt; es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Praxis in den dargestellten, zulässigen Fällen auch nach der COVID-19-Pandemie beibehalten werden wird. Ausgeschlossen ist eine Anhörung von Auskunftspersonen per Videoübertragung allerdings auch bei den Vorberatungen von Berichten des Rechnungshofes. Hier kann der Rechnungshofausschuss zwar beschließen, dass die Anhörung öffentlich ist, Ton- und Bildaufnahmen sind für diesen spezifischen Fall aber gem § 37a Abs 1 Z 5 GOG-NR ausdrücklich ausgeschlossen. Für diesen Fall gilt im Ergebnis daher dasselbe wie im Regelfall der nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen: Eine Befragung von Auskunftspersonen und Sachverständigen per Videoübertragung ist rechtlich nicht möglich.

## 2. Untersuchungsausschüsse

Von den nicht-öffentlichen bzw öffentlichen Teilen der Ausschusssitzungen in Nationalrat und Bundesrat bei der Befragung und Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen sind die Sitzungen eines Untersuchungsausschusses zur Befragung von Auskunftspersonen zu unterscheiden. Zwar ist auch hier die Öffentlichkeit von den Sitzungen und auch den Befragungen ausgeschlossen; die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen ist allerdings – wenn der Untersuchungsausschuss keinen

<sup>90</sup> Gleichermaßen gilt gem § 20 GOG-NR für die Teilnahme der Präsidentin/des Präsidenten des Rechnungshofes und der Mitglieder der Volksanwaltschaft an Ausschuss- und Plenarsitzungen des Nationalrates bzw gem §§ 29a und 37a GO-BR für die Teilnahme der Mitglieder der Volksanwaltschaft an Ausschuss- und Plenarsitzungen des Bundesrates.

anderslautenden Beschluss fasst (§ 17 Abs 4 VO-UA) oder die Öffentlichkeit gem § 17 Abs 2 VO-UA aus einem der dort genannten Gründe auszuschließen ist – gem § 17 Abs 1 VO-UA grundsätzlich medienöffentlich. Das Bestehen von Medienöffentlichkeit bedeutet, dass hier nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten MedienvertreterInnen Zutritt gewährt wird. Eine publikumsöffentliche Sitzung des Untersuchungsausschusses ist auch bei Anhörung von Auskunftspersonen rechtlich nicht möglich. Ton- und Bildaufnahmen für die Öffentlichkeit sind stets und daher auch bei Bestehen von Medienöffentlichkeit verboten. Gemäß § 17 Abs 1 Satz 2 VO-UA sind sie aber für Zwecke der Protokollierung gem § 19 VO-UA und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude gestattet. Die letztgenannte Ausnahme wurde ursprünglich eingeführt, um die Übertragung des Sitzungsgeschehens im Untersuchungsausschuss in einen Arbeitsraum für MedienvertreterInnen zu ermöglichen.<sup>91</sup>

Während vor dem Hintergrund dieser Regelungen eine Befragung von Auskunftspersonen per Videoübertragung von einem beliebigen Ort außerhalb des Parlaments wegen fehlender Öffentlichkeit der Sitzungen grundsätzlich ausgeschlossen ist,<sup>92</sup> lässt der Wortlaut des § 17 Abs 1 Satz 2 VO-UA es aber zu, dass Auskunftspersonen sich in einem außerhalb des Sitzungssaals des Untersuchungsausschusses, aber innerhalb der Parlamentsgebäude befindlichen Raum aufhalten und über eine Videoübertragung in den Sitzungssaal von den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses befragt werden. Soweit dabei sichergestellt ist, dass die Informationssicherheit bzw eine allfällige Vertraulichkeit der Verhandlungen des Untersuchungsausschusses nicht verletzt und die Rechte der Vertrauensperson entsprechend gewahrt werden, stehen weder die VO-UA noch andere Bestimmungen einer solchen Vorgehensweise entgegen. Da sie durch die starke Reduzierung von Kontakten während der Befragung geeignet ist, das Infektionsrisiko zu minimieren und die Anhörung dennoch durchführen zu können, wurde eine solche Vorgangsweise Auskunftspersonen, die sich keinem gesundheitlichen Risiko aussetzen wollten, vom Untersuchungsausschuss im Interesse der Erlangung einer Aussage in der Praxis auch angeboten.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Näher dazu *Parlamentsdirektion* (Hrsg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat<sup>2</sup>, Rz 238.

<sup>92</sup> Der VwGH stellte im Zuge der Revision einer vom Untersuchungsausschuss geladenen Auskunftsperson, die die Befragung per Video von einem Ort außerhalb des Parlaments verlangt hatte, ausdrücklich fest, eine – auch nur inzidente – Beurteilung, ob die Ladung einer Auskunftsperson durch den Untersuchungsausschuss überhaupt oder allenfalls zum konkreten Zeitpunkt oder zu einem bestimmten Beweisthema erforderlich war, bzw ob der Untersuchungsausschuss allenfalls die Befragung auch mittels Videokonferenz hätte durchführen können, komme dem BVwG bzw im Revisionsweg dem VwGH nicht zu; dies sei deshalb der Fall, weil Akte, die von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen bzw in deren Auftrag gesetzt werden, zur Staatsfunktion Gesetzgebung gehörten und daher weder von den Verwaltungsgerichten noch vom VfGH überprüft werden könnten (unter Verweis auf VfSlg 18.406/2008). Die Verwaltungsgerichte hätten lediglich zu prüfen, ob der Ladung ohne genügende Entschuldigung nicht Folge geleistet worden sei (VwGH 8.2.2021, Ra 2021/03/0001-4, Rz 13 ff). Auch die Festlegung des Arbeitsplans (§ 16 VO-UA) und die Beweiserhebung (§ 22 VO-UA) aufgrund des grundsätzlichen Beweisbeschlusses (§ 24 VO-UA) seien Akte des Untersuchungsausschusses, die nicht der Kontrolle des BVwG unterliegen, ebenso wenig wie der vom/von der Vorsitzenden unter Bedachtnahme u.a. auf den Arbeitsplan zu bestimmende Zeitpunkt der Befragung von Auskunftspersonen (§ 30 Abs 2 VO-UA; vgl zur Zurechnung auch der Akte des/der Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses zur Staatsfunktion Gesetzgebung VfSlg 13.450/1993).

<sup>93</sup> Siehe dazu VwGH 8.2.2021, Ra 2021/03/0001-4.

Neben der Frage, ob Befragungen von Auskunftspersonen per Videoübertragung stattfinden können, stellte sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob Bewegungsbeschränkungen und sonstige Maßnahmen im Zuge der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie bzw das Infektionsrisiko bei einer Befragung jeweils einen tauglichen Entschuldigungsgrund für Personen darstellen können, die von einem Untersuchungsausschuss als Auskunftspersonen geladen wurden. Zum einen wurde vorgebracht, eine Wahrnehmung des Termins der Befragung sei durch Reisebeschränkungen nicht möglich, zum anderen wurde eingewendet, das gesundheitliche Risiko, durch eine Ansteckung im Untersuchungsausschuss an COVID-19 zu erkranken, sei für die betroffene Person zu hoch. Im Parlament trat die Problematik im Zusammenhang mit dem Erlass der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung<sup>94</sup> im November 2020 auf. Es war fraglich, ob Auskunftspersonen, die in den Ibiza-Untersuchungsausschuss geladen worden waren, der Ladung vor dem Hintergrund der Verordnungsregelungen Folge leisten mussten bzw überhaupt anreisen durften, und ob die in der Verordnung geregelten Beschränkungen allein als Entschuldigungsgrund im Sinne der VO-UA genügen konnten bzw mussten. Aus den Bestimmungen des COVID-19-Maßnahmengesetzes und des Epidemiegesetzes 1950 selbst, die Grundlage der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung waren, konnte insoweit nichts abgeleitet werden. § 15 Abs 1 Z 3 COVID-19-Notmaßnahmenverordnung sah allerdings vor, dass Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen (vgl bereits oben V.A.). Dementsprechend war anzunehmen, dass die Verordnung Sitzungen von Ausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates sowie von Untersuchungsausschüssen des Nationalrates gar nicht regelte und das Sitzungsgeschehen somit auch nicht zu beschränken vermochte. Folglich lag auch die Anreise von Auskunftspersonen bzw Sachverständigen zu einer Ausschusssitzung, zu der sie geladen bzw eingeladen worden waren, schon außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung und war daher jedenfalls nicht durch diese beschränkt.

Überdies ist aber anzumerken, dass selbst im Falle einer Orientierung an den Vorgaben der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung für den Bereich der Gesetzgebung eine Befragung oder Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Ausschüssen und Untersuchungsausschüssen hätte stattfinden können, da § 1 Abs 1 Z 6 der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung eine Ausnahme betreffend die Wahrnehmung von unaufschiebbaren behördlichen oder gerichtlichen Wegen enthielt. Diese Ausnahme war schon nach der rechtlichen Begründung des BMSGPK so weit zu verstehen, dass darunter alle notwendigen Partei- und Amtshandlungen zu einem bestimmten Termin oder innerhalb eines bestimmten Zeitraumes sowie auch die Teilnahme an Gemeinderatssitzungen zu verstehen waren. Danach sollte ein unaufschiebbarer behördlicher oder gerichtlicher Weg jedenfalls auch dann vorliegen, wenn zum Beispiel ZeugInnen und Parteien zu einer mündlichen Verhandlung geladen würden. Vor diesem Hintergrund war davon auszugehen, dass der Begriff „Behörde“ vom Verordnungsgeber weit verstanden wurde und – ungeachtet der bestehenden Ausnahme für den Bereich der Gesetzgebung – grundsätzlich auch Tätigkeiten im Bereich von allgemeinen Vertretungskörpern umfasste.<sup>95</sup> In diesen Fällen wäre von der „Behörde“, also hier dem Untersuchungsausschuss bzw auch einem anderen

<sup>94</sup> COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, BGBl II 479/2020.

<sup>95</sup> Vgl dazu auch VwGH 8.2.2021, Ra 2021/03/0001-4, Rz 33.

Ausschuss des Nationalrates oder des Bundesrates, letztlich zu beurteilen gewesen, ob die Anhörung der Auskunftsperson „unaufschiebbar“ im Sinne der Verordnung war. Mit Blick auf die Befristung der Beweisaufnahme eines Untersuchungsausschusses gem §§ 22, 51 und 53 VO-UA wäre es jedenfalls nicht per se ferngelegen, eine solche Unaufschiebbarkeit je nach den Umständen des Einzelfalles im Fall einer Ladung einer Auskunftsperson anzunehmen.

In Bezug auf die Frage, ob und inwiefern Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung von COVID-19 einen genügenden Entschuldigungsgrund gem § 36 Abs 1 VO-UA (s oben) für die Nichtbefolgung einer Ladung in einen Untersuchungsausschuss darstellen können, ist anzumerken, dass eine Beurteilung zunächst durch den Untersuchungsausschuss selbst und sodann im Fall einer Beschwerde durch das BVwG bzw in weiterer Folge den VwGH erfolgt.

Der VwGH sprach aus, dass das Verlassen des privaten Wohnbereichs zur Befolgung der Ladung eines Untersuchungsausschusses als zum Zweck der Wahrnehmung eines unaufschiebaren behördlichen Weges im Sinne des § 1 Abs 1 Z 6 COVID-19-Notmaßnahmenverordnung anzusehen sei.<sup>96</sup> Zwar handle es sich beim Untersuchungsausschuss nicht um eine Verwaltungsbehörde (und auch nicht um ein Gericht), sondern um ein parlamentarisches Kontrollorgan, das organisatorisch und funktionell der gesetzgebenden Gewalt – in Abgrenzung zur Verwaltung – zuzuordnen sei, der Untersuchungsausschuss werde bei der Ladung von Auskunftspersonen aber hoheitlich (und in diesem Sinne „behördlich“) tätig. Der weiterhin zeitlich befristete Untersuchungsausschuss müsse in der Lage sein, Auskunftspersonen zu laden, ohne damit die geladenen Personen in eine Situation zu bringen, in der sie aufgrund der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung ihren Wohnbereich zur Befolgung der Ladung nicht verlassen dürften. Dem Verordnungsgeber, der ohne nähere Differenzierung auf die „Wahrnehmung von behördlichen und gerichtlichen Wegen“ (und damit insb nicht allein auf „verwaltungsbehördliche Wege“) abstellt, könne nicht zugesonnen werden, dass er das Verlassen des privaten Wohnbereichs zum Zweck der Befolgung der Ladung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht unter diesem Ausnahmetatbestand erfassen wollte, zumal auch diese Ladungen hoheitlich ergehen und bei ihrer Nichtbefolgung Rechtsfolgen bis hin (im Wiederholungsfall) zur Vorführung auslösen können.

Hinsichtlich der Frage, ob eine Befragung durch den Untersuchungsausschuss wegen des Risikos einer Ansteckung mit COVID-19 eine zu hohe Gesundheitsgefährdung darstellen würde, stellte der VwGH fest, dass der in § 33 Abs 1 VO-UA festgelegten Pflicht von Auskunftspersonen, der Ladung Folge zu leisten (und in der Befragung wahrheitsgemäß zu antworten), wesentliche Bedeutung für die Erlangung von Informationen zukomme, die zur Wahrnehmung der demokratiepolitisch wesentlichen Kontrollfunktion des Untersuchungsausschusses notwendig seien.<sup>97</sup> Es seien daher strenge Anforderungen an die Pflicht, der Ladung Folge zu leisten, zu stellen. Zur Entschuldigung im Sinne des

<sup>96</sup> VwGH 8.2.2021 Ra 2021/03/0001-4, Rz 53 ff.

<sup>97</sup> VwGH 8.2.2021 Ra 2021/03/0001-4, Rz 30 ff.

§ 36 Abs 1 VO-UA genüge es nicht, eine allgemeine Sorge um die Gesundheit bzw die Gesundheit von Angehörigen zum Ausdruck zu bringen. Durch die im Untersuchungsausschuss getroffenen Hygieneschutzmaßnahmen und Vorschriften für den Bereich der Parlamentsräume sei eine Infektion mit COVID-19 weitgehend hintangehalten, jedenfalls aber das Risiko erheblich minimiert worden. Das Erscheinen vor dem Untersuchungsausschuss sei daher nicht unzumutbar. So sei nicht jenes allgemeine Risiko einer möglichen Infektion überschritten worden, wie es bei einer generalisierenden Betrachtung von der Allgemeinheit im täglichen Leben – etwa im Erwerbsleben oder auch zur Wahrnehmung unaufschiebbarer behördlicher Wege – zu jenem Zeitpunkt ebenso zu tragen gewesen sei. Die Sorge, dass sich das allgemeine Lebensrisiko verwirklichen könnte, sei für sich genommen keine genügende Entschuldigung im Sinne des § 36 Abs 1 VO-UA für die Nichtbefolgung einer Ladung zur Befragung als Auskunftsperson durch den Untersuchungsausschuss. Die Behandlung einer Beschwerde zu demselben Thema wurde vom VfGH abgelehnt.<sup>98</sup>

Das BVwG entschied in einem weiteren Fall, dass auch eine Berufung auf die Zugehörigkeit zur COVID-19-Risikogruppe keine iSd § 36 Abs 1 VO-UA „genügende Entschuldigung“ für das Ausbleiben einer geladenen Auskunftsperson darstelle.<sup>99</sup>

## B. Öffentlichkeit der Sitzungen des Nationalrates und des Bundesrates

Während der COVID-19-Pandemie stellte sich auch die Frage der Art und des Umfangs der Gewährung von Öffentlichkeit in Nationalrat und Bundesrat. Art 32 Abs 1 bzw Art 37 Abs 3 B-VG bestimmen, dass der Nationalrat bzw der Bundesrat grundsätzlich öffentlich tagen. Damit wird sichergestellt, dass das parlamentarische Geschehen von der Öffentlichkeit bewertet werden kann.<sup>100</sup> Eine öffentliche Sitzung ist dann gegeben, wenn „es jedermann nach Maßgabe des zur Verfügung stehenden Raumes gestattet ist, den Verhandlungen [...] in einem vom Verhandlungsraum deutlich abgeschiedenen Raum zuzuhören“.<sup>101</sup> Angesichts der räumlichen Gegebenheiten muss Saalöffentlichkeit aber immer begrenzt sein; ein subjektives Recht von jedermann oder zumindest von StaatsbürgerInnen auf Zutritt zu Sitzungen besteht nicht. Vor dem Hintergrund der faktischen Möglichkeiten kann insbesondere die Privilegierung von MedienvertreterInnen beim Saalzutritt zulässig sein, da diese durch ihre Berichterstattung die Grundlagen für die Information einer möglichst großen Öffentlichkeit schaffen.<sup>102</sup> An den Ausschluss der Medien von parlamentarischen Sitzungen sind zudem aus Gründen der grundrechtlichen Gewährleistung der Medienfreiheit aus Art 10 EMRK hohe Anforderungen zu stellen. Medien berichten in ihrer Rolle als public watchdogs aus dem Sitzungsgeschehen und erfüllen damit eine besonders wichtige Rolle in der demokratischen Gesellschaft. Nach der Rechtsprechung des EGMR müssen sehr gewichtige Gründe, wie etwa die Gefährdung von Leben und

<sup>98</sup> VfGH 24.2.2021, E 27/2021.

<sup>99</sup> BVwG 3.8.2020, W234 2233183-1.

<sup>100</sup> Vgl Wiederin, Information, Medien und Demokratie, in Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg), Information Medien und Demokratie (1997) 216.

<sup>101</sup> Kelsen/Froehlich/Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 99.

<sup>102</sup> Vgl VfSlg 13.577/1993 zur Öffentlichkeit der Sitzungen von Untersuchungsausschüssen in einem Landtag.

Gesundheit, vorliegen, damit der Ausschluss von MedienvertreterInnen im Einzelfall gerechtfertigt sein kann.<sup>103</sup>

Vor dem Hintergrund dieser verfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben stellte sich im Rahmen der COVID-19 Pandemie die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen der Gewährleistung von Saal- und insbesondere Medienöffentlichkeit und der Vermeidung bzw. Verringerung eines Ansteckungsrisikos umzugehen ist.

Die während der Pandemie insbesondere per Verordnung gesetzten Maßnahmen wie Kontakt- und Bewegungsbeschränkungen blieben insofern ohne unmittelbare Auswirkungen. Formal war dies bereits deshalb der Fall, weil Sitzungen des Nationalrates und des Bundesrates ohne Zweifel dem Kernbereich der Staatsfunktion Gesetzgebung zuzurechnen sind,<sup>104</sup> der von den Verordnungsregelungen, die der BMSGPK erließ, stets aus Gründen der Gewaltentrennung ausdrücklich ausgenommen war (vgl dazu bereits oben V.A.).

Allerdings war im Bereich des Parlaments unter Bedachtnahme auf die räumliche Situation und im Interesse, das Ansteckungsrisiko für MandatarInnen und Bedienstete so gering wie möglich zu halten, nichtsdestoweniger unbestritten, dass der Zugang zum Sitzungssaal beschränkt werden musste. Um ausreichend Platz für die MandatarInnen bieten zu können und das Ansteckungsrisiko zu minimieren, wurde bereits im März 2020 die Besuchergalerie im Plenarsaal für die allgemeine Öffentlichkeit geschlossen.<sup>105</sup> Fraglich war daher, ob die Zurverfügungstellung eines Live-Streams der Sitzungen ausreichen kann, um die verfassungsrechtlich erforderliche Öffentlichkeit herzustellen. Diese Frage wurde zuvor weder in der Judikatur noch in der Literatur erörtert.<sup>106</sup> Faktisch ist in Betracht zu ziehen, dass der derzeit existierende Live-Stream der Parlamentsdirektion, der über die Mediathek auf der Website des Parlaments übertragen wird, nur die Situation am Rednerpult bzw. Präsidium abbildet. ZuseherInnen können das sonstige Geschehen im Sitzungssaal – insbesondere die Vorgänge in den Abgeordnetenreihen wie Abstimmungen, Zwischenrufe und Reaktionen – nicht verfolgen. Eine gesamthafte Übertragung des Sitzungsgeschehens wird in der Kombination der Übertragung über den Live-Stream der Parlamentsdirektion und durch

<sup>103</sup> EGMR 9.5.2017, 67259/14, *Selmani u.a. gegen Frühere jugoslawische Republik Mazedonien*.

<sup>104</sup> Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Organisation und Funktionsweise des Nationalrates sind in Art 30 B-VG festgelegt. Sie werden durch Art 37 Abs 2 B-VG im Hinblick auf die Regelung des Verfahrens des Bundesrates ergänzt. Für das Verständnis von Art 30 B-VG und damit alle im Zusammenhang mit der Organisation der parlamentarischen Vertretungskörper stehenden Fragen ist die Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung zentral. Zum Bereich Gesetzgebung zählen alle Aufgaben, Verfahren und Handlungen, die unmittelbar mit der Staatsfunktion Gesetzgebung zusammenhängen. Das reicht von den Geschäften des Nationalrates – einschließlich der Ausübung der Kontrollrechte und der Mitwirkung an der Vollziehung – bis zu Veröffentlichungen des Nationalrates. Für den Bundesrat sind diese insb in Art 37 B-VG geregelt. In diesen Bereichen handelt der jeweilige Vertretungskörper autonom. Abgesehen vom Bundesverfassungsgesetzgeber kann kein anderes Organ die Entscheidungen beeinflussen und überprüfen. Soweit es nicht besondere Regelungen wie jene in Art 138b B-VG bzw § 56 VO-UA im Zusammenhang mit dem Untersuchungsausschuss vorsehen, besteht keine Rechtsschutzmöglichkeit vor einem Gericht (s dazu Konrath/Neugebauer, Art 30 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid [Hrsg], Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte [2021] Rz 6 und 14).

<sup>105</sup> Parlamentskorrespondenz Nr 259 vom 14. März 2020.

<sup>106</sup> Neugebauer/Rattinger, Art 32 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 4.

Übertragungen von Seiten öffentlich-rechtlicher und privater Medien sichergestellt. In der Praxis war es folglich in Nationalrat und Bundesrat wichtig, unter Berücksichtigung der allgemeinen Empfehlungen zu Abständen und mechanischen Infektionsschutzmaßnahmen hinreichend räumliche Kapazitäten für den Zutritt von MedienvertreterInnen zu schaffen und mit Hilfe einer möglichst weitgehenden Bild- und Tonberichterstattung auch eine hinreichende Öffentlichkeit der Sitzungen zu garantieren. Auf diese Weise konnten die verfassungs- und grundrechtlichen Anforderungen zu jedem Zeitpunkt bei gleichzeitig möglichst weitgehender Vermeidung eines Infektionsrisikos gewahrt werden.

### C. Maskenpflicht und 3G-Regel für BesucherInnen

Da die allgemeinen COVID-19-Maßnahmen – wie bereits erwähnt – aufgrund ausdrücklicher Ausnahmebestimmungen für Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung<sup>107</sup> und über einen langen Zeitraum hinweg auch für Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Vollziehung<sup>108</sup> nicht galten, wurden – in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen auf Bundes- und Landesebene – auch im Bereich des Parlaments Maßnahmen für BesucherInnen im Wege von Abweichenden Anordnungen zur Hausordnung für die Parlamentsgebäude erlassen. Zunächst wurde primär eine Maskenpflicht und im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2021 auch eine Pflicht zum Nachweis einer geringen epidemiologischen Gefahr („3G“ bzw „2G“ und „2G-plus“) als Voraussetzung für das Betreten der und das Verweilen in den Parlamentsgebäuden verfügt, um das Infektionsrisiko ebendort möglichst gering und die Verbreitung von COVID-19 damit hintan zu halten.<sup>109</sup>

Im Rahmen des Hausrechts (s dazu bereits oben VI.A.) kommt dem Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates auch die Befugnis zu, zu bestimmen, wer unter welchen Voraussetzungen berechtigt ist, sich in Räumlichkeiten aufzuhalten, die Zwecken des Parlaments gewidmet sind.<sup>110</sup> Dass Regelungen über die Bedingungen des Zutritts zu den Parlamentsgebäuden dabei zulässige und traditionelle Inhalte der Hausordnung sind,<sup>111</sup> gilt auch in Bezug auf BesucherInnen der Parlamentsgebäude.

Vor diesem Hintergrund konnten die Regelungen zu Masken- und Nachweispflichten für BesucherInnen vom Präsidenten des Nationalrates zulässigerweise in den Abweichenden Anordnungen zur Hausordnung getroffen werden.

Welcher Rechtsnatur diese Regelungen sind und wie sich infolgedessen der Rechtsschutz dagegen bzw gegen darauf gestützte Maßnahmen gestaltet, ist differenziert, nämlich aufgabenbezogen – je nach Zuordnung zum Bereich Gesetzgebung oder Verwaltung – zu

<sup>107</sup> Vgl dazu die aktuell geltende Regelung des § 21 Abs 1 Z 3 der 6. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung und die entsprechenden Vorgängerregelungen; § 11 Abs 1 Wiener COVID-19-Schutzmaßnahmenbegleitverordnung 2021.

<sup>108</sup> Zuletzt wurde diese Ausnahme in Teilen aufgehoben und es wurden einzelne Regelungen, insb jene zu Pflichten zum Nachweis einer geringen epidemiologischen Gefahr an Orten der beruflichen Tätigkeit auch für den Bereich der Tätigkeiten im Wirkungsbereich der Organe der Vollziehung anwendbar gemacht, vgl die Hinweise in FN 107.

<sup>109</sup> Siehe aktuell Abweichende Anordnungen im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie gem Z 4 der Hausordnung für die Parlamentsgebäude vom 6. Dezember 2021: <https://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/HO/index.shtml>.

<sup>110</sup> *Siess-Scherz*, Art 30 BVG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg) Rz 121.

<sup>111</sup> Vgl dazu *Siess-Scherz*, Art 30 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg) Rz 120.

beurteilen.<sup>112</sup> Zu klären wäre jeweils im Einzelfall, ob es sich um eine Regelung oder Maßnahme im Bereich des Hausrechts (meist als Akt der Privatwirtschaftsverwaltung, wie insb bei allgemeinen Zutritts- und Nutzungsbedingungen), im Bereich der Hoheitsverwaltung<sup>113</sup> oder im Bereich der Gesetzgebung (insb sitzungspolizeiliche Maßnahmen<sup>114</sup>) handelt.

## VIII. Exkurs: Besondere Rolle des Hauptausschusses und Berichtspflichten

Auch wenn insgesamt die Frage der Sicherung der Funktionsfähigkeit von Nationalrat und Bundesrat im Vordergrund stand, so wurde doch von Beginn der COVID-19-Pandemie an die Frage danach gestellt, wie weit der Gesetzgeber die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Auswirkungen bestimmen soll, und wie weit er diese der Bundesregierung bzw deren Mitgliedern im Rahmen von Verordnungsermächtigungen überlässt.<sup>115</sup> Das betrifft einerseits die Frage nach der erforderlichen Dichte der gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungserlassung, und andererseits jene der Information des Gesetzgebers und des ausreichenden Maßes demokratischer Legitimation, das unter politischen Gesichtspunkten nicht immer bloß formal bestimmt werden kann.<sup>116</sup>

In Österreich bestanden zum Zeitpunkt des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie keine besonderen Vorkehrungen zum Umgang mit dieser Problematik. Das in Art 55 Abs 5 B-VG geregelte Erfordernis der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates zu Verordnungen im Bereich der Wirtschaftslenkung konnte mangels Anwendbarkeit nicht herangezogen werden.<sup>117</sup> Allerdings kann gem Art 55 Abs 4 B-VG durch Bundesgesetz festgesetzt werden, dass bestimmte allgemeine Akte der Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder (das sind insb Verordnungen) des Einvernehmens mit dem Hauptausschuss bedürfen. Die Herstellung des Einvernehmens bedeutet, dass die Zustimmung des Hauptausschusses zum gesamten Akt eingeholt werden muss. Das Verfahren im Hauptausschuss selbst ist nicht näher geregelt.<sup>118</sup>

<sup>112</sup> Vgl dazu *Siess-Scherz*, Art 30 B-VG, in Kneihs/Lienbacher (Hrsg) Rz 122.

<sup>113</sup> Vgl VfSlg 18.366/2008.

<sup>114</sup> Vgl VfSlg 11.882/1988 und VfSlg 19.990/2015.

<sup>115</sup> Siehe etwa die weitreichende Kritik bei *Ehs*, Krisendemokratie. Sieben Lektionen aus der Coronakrise (2020). Vgl auch *Noll*, Corona-Krise: Der Verordnungsstaat, Vom Siechen der Grundrechte in Zeiten der Seuche am Beispiel der vom Gesundheitsminister verordneten Ausgangsbeschränkung, Kommentar der anderen, Der Standard vom 25.3.2020; sowie ausführlicher *ders*, Vom Gesetzesstaat zum Verordnungsstaat, in *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg), Verfassungsfragen der Corona-Gesetzgebung. Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 55 (2021) 9.

<sup>116</sup> Beispieldhaft kann auf den britischen Civil Contingencies Act 2004 verwiesen werden: In diesem Gesetz wird anerkannt, dass die Exekutive in Not- und Katastrophensituationen rasch Maßnahmen im Verordnungsweg setzen können muss. Um einen exzessiven Einsatz dieser Notstandskompetenzen zu verhindern, können solche Verordnungen nur befristet und nach Befassung des Parlaments erlassen werden. Siehe dazu *House of Commons Library*, Insight: Coronavirus Bill: What is the sunset clause provision?, 29.3.2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/coronavirus-bill-what-is-the-sunset-clause-provision/>.

<sup>117</sup> Vgl dazu *Rattinger/Neugebauer*, Art 55 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 14 f.

<sup>118</sup> Ausführlich *Rattinger/Neugebauer*, Art 55 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg) Rz 8 ff mwN.

Mit einer Änderung des COVID-19-Maßnahmengesetzes im September 2020 wurde ein solches Zustimmungsverfahren geschaffen.<sup>119</sup> Konkret sieht § 11 (nunmehr: § 12) COVID-19-Maßnahmengesetz vor, dass bestimmte als besonders eingriffsintensiv bewertete Verordnungen des bzw der für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesministers bzw Bundesministerin – insb Verordnungen betreffend Betretungsverbote und Ausgangsbeschränkungen – des Einvernehmens mit dem Hauptausschuss bedürfen. Nur bei Gefahr in Verzug kann der/die BundesministerIn die notwendigen Maßnahmen sofort setzen und das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss binnen vier Tagen nach Verordnungserlassung herstellen. Verweigert der Hauptausschuss das Einvernehmen bzw wird dieses nicht binnen vier Tagen hergestellt, wird die Verordnung rechtswidrig.<sup>120</sup> Bei einer Verlängerung der Maßnahmen muss das Einvernehmen erneut hergestellt werden, da diese eingriffsintensiven Maßnahmen immer nur für eine bestimmte Dauer erlassen werden durften und dürfen (vgl ursprünglich § 11 Abs 3, nunmehr § 12 Abs 3 COVID-19-Maßnahmengesetz). In der Praxis war bzw ist es daher insbesondere in Zeiten eines Lockdowns erforderlich, den Hauptausschuss regelmäßig zu Sitzungen einzuberufen.

Neben den Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von COVID-19 wurden bereits zu Beginn der Pandemie auch umfangreiche wirtschaftliche und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen geschaffen.<sup>121</sup> Über Auftrag des Bundesministers für Finanzen (BMF) wurde gem § 2 Abs 2a ABBAG-Gesetz die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) gegründet. Der Gesellschaftsvertrag der COFAG sieht die Einrichtung eines Beirats vor, dem VertreterInnen der Nationalratsklubs angehören können, die jedoch Verschwiegenheitspflichten unterliegen.<sup>122</sup> Die Aufbringung der Mittel erfolgt vorrangig durch den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds.<sup>123</sup>

Diese Gesetze sehen monatliche Berichtspflichten der/des BMF an den Budgetausschuss des Nationalrates vor. Darüber hinaus haben die entsprechenden haushaltsleitenden Organe dem jeweils zuständigen Ausschuss des Nationalrates<sup>124</sup> monatlich einen Bericht über Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erstatten, die aus den finanziellen Mitteln des Fonds bedeckt wurden. Solche Berichte werden in den Ausschüssen idR gem § 28b GOG-NR enderledigt und nicht mehr im Plenum behandelt. Auch bei diesen Berichten sind Verschwiegenheitspflichten zu beachten. Eine detaillierte parlamentarische und damit auch grundsätzlich öffentliche Kontrolle wird durch diese Regelungen nicht gewährleistet. Sie würde umfassende Berichtspflichten und unmittelbare Einsicht in die Unterlagen der mit der

<sup>119</sup> Siehe AB 370 BlgNR 27. GP, 7 (BGBl I 104/2020).

<sup>120</sup> Vgl AB 370 BlgNR 27. GP, 16.

<sup>121</sup> Das erfolgte in erster Linie auf Grundlage des Bundesgesetzes über die Errichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, BGBl I 23/2020, und infolge von Anpassungen des Bundesgesetzes über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft des Bundes (ABBAG-Gesetz). Siehe insb BGBl I 12/2020, BGBl I 23/2020 und BGBl I 44/2020.

<sup>122</sup> Siehe dazu die Schriftliche Anfrage 1577/J 27. GP sowie deren Beantwortung 1575/AB 27. GP durch den Bundesminister für Finanzen.

<sup>123</sup> COVID-19-FondsG, BGBl I 12/2020.

<sup>124</sup> Damit ist nach parlamentarischer Übung jeweils der Ausschuss gemeint, in dessen üblichen Zuständigkeitsbereich die Angelegenheiten des betreffenden Regierungsmglieds fallen. Eine gesetzliche Festlegung der Ausschusszuständigkeiten sieht das GOG-NR nicht vor.

Abwicklung betrauten Gesellschaften erfordern. Das würde aber, der Systematik des B-VG entsprechend, eine besondere verfassungsrechtliche Grundlage erfordern.

Im Übrigen wurde ab Jänner 2021 im Ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses ein Verlangen auf Prüfung der Gebarung einzelner Bundesministerien hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie behandelt.

## IX. Schlussbetrachtung

Rechts- und PolitikwissenschaftlerInnen sind in Bezug auf moderne Verfassungsstaaten bislang davon ausgegangen, dass staatliche Organe und Institutionen grundsätzlich immer ihre Funktionen erfüllen können. Das gilt besonders für das österreichische Verfassungsrecht, das auf dem Grundsatz der dauernden Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Staatsorgane aufbaut. Dementsprechend haben sich sowohl die Verfassungsrechtslehre als auch die Organe und deren FunktionsträgerInnen bzw Mitglieder vor allem mit einzelnen Fragen, wie zB dem freien Mandat, befasst. Die Auseinandersetzung mit grundlegenden Problemen der Aufrechterhaltung der Tätigkeit konnte ebenso unterbleiben wie eine nähere Verhältnisbestimmung zwischen Parlamentsrecht und Verwaltungsrecht.<sup>125</sup> Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben die Beschränktheit vieler traditioneller Zugänge aufgezeigt. Aus verfassungs- und parlamentsrechtlicher Sicht haben sie zu einer maßgeblichen Vertiefung der Auseinandersetzung geführt, die zum Bezugspunkt für zukünftige Diskussionen werden kann. Dabei wird auch deutlich, dass die österreichischen Regelungen, die im internationalen Vergleich ein großes Alter und meist wenig Regelungsdichte aufweisen, ein hohes Maß an Flexibilität ermöglichen, das zur wesentlichen Stütze für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments auch in Krisensituationen werden kann. Zugleich zeigt sich aber, dass flexible Vorgangsweisen, wie zB jene zur Verkürzung von Beratungsprozessen oder zur Sicherstellung technischer Vorkehrungen im Sitzungssaal, sehr oft auf den Konsens der Parlamentsklubs angewiesen sind. Wenn ein solcher Konsens nicht erreicht wird, wie zB bei einer freiwilligen Reduktion der Zahl der anwesenden Abgeordneten oder der Umsetzung einer Maskenpflicht, dann kann sich die Flexibilität der Bestimmungen in ihr Gegenteil verkehren und als Blockadeinstrument genutzt werden. Schließlich kann auch deutlich werden, dass das Parlamentsrecht zwar viele Handlungsspielräume eröffnet, diese aber in manchen Bereichen auch einschränken kann. Das betrifft vor allem die Frage der elektronischen Unterstützung parlamentarischer Tätigkeit, also etwa die Durchführung von Sitzungen oder Sitzungsteilen (zB bei der Anhörung von Auskunftspersonen) mittels Videokonferenzsystemen.

---

<sup>125</sup> Ausgenommen ist die – wenn auch erst in den letzten zehn Jahren intensivierte – Befassung mit Fragen des Datenschutzrechts und der Sicherheitsverwaltung. Siehe dazu die Hinweise in FN 104.