

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

zum Ministerialentwurf betreffend die Einführung einer Impfpflicht gegen COVID-19 durch das Bundesgesetz COVID-19-Impfpflichtgesetz (COVID-19-IG).

6. Jänner 2022

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

GRUNDSÄTZLICHES

Amnesty International Österreich sieht aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich eine weitreichende Immunisierung durch flächendeckende Impfungen als den wirksamsten Weg, die Pandemie und die damit einhergehenden menschenrechtlichen Einschränkungen weltweit zu beenden. Daher setzen wir uns auch dafür ein, dass alle Menschen ohne Diskriminierung, beispielsweise aufgrund des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft oder eines sonstigen Status, möglichst rasch den Zugang und die Möglichkeit haben, sich impfen zu lassen (vgl. Art 15 (2) Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte).

In Österreich ist trotz allgemeiner Verfügbarkeit von COVID-19 Impfstoffen die Durchimpfungsrate innerhalb der Bevölkerung gering. Die Bundesregierung plant nun als Maßnahme zur Pandemiebekämpfung die Einführung einer generellen Impfpflicht und hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt.

Eine Impfpflicht stellt grundsätzlich einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit, geschützt durch das Recht auf Privatleben gemäß Art 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art 17 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), dar. Daher muss grundsätzlich gewährleistet werden, dass alle Menschen das Recht haben, frei und auf Kenntnis der Sachlage gegründet eine Zustimmung zu einer Impfung geben zu können.

Allerdings kann eine Verpflichtung zur Impfung gerechtfertigt und sogar menschenrechtlich geboten sein, um das Recht auf Leben und Gesundheit anderer sowie die öffentliche Gesundheit zu schützen. Denn Menschenrechte schützen nicht nur uns selbst, sondern dienen dem Schutz von uns allen.

Ein derartiger Eingriff muss allerdings stets verhältnismäßig sein. Jede Einschränkung der Menschenrechte muss eine gesetzliche Grundlage haben, ein legitimes Ziel verfolgen - beispielsweise den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Rechte anderer, und notwendig sein. Das bedeutet, dass das legitime Ziel nicht durch ein anderes, gelinderes Mittel erreicht werden kann und dass die Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zur Erreichung des legitimen Zieles steht. Grundsätzlich muss immer das gelindeste Mittel vorgezogen werden. Schließlich müssen die Eingriffe zeitlich begrenzt sein und dürfen sich nicht diskriminierend auswirken.

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung beinhaltet eine generelle Impfpflicht für alle Menschen ab Vollendung des 14. Lebensjahres, die in Österreich leben. Ausnahmen von der Impfpflicht sind grundsätzlich für Menschen vorgesehen, die nicht ohne Gefahr für ihr Leben oder ihre Gesundheit geimpft werden können, für schwangere Personen sowie für genesene Menschen für einen gewissen Zeitraum nach ihrer Infektion. Der derzeitige Entwurf sieht eine zeitliche Befristung der Impfpflicht bis 31. Jänner 2024 vor.

Entsprechend der oben genannten Kriterien kann eine allgemeine Impfpflicht menschenrechtlich nur dann vorgesehen werden, sofern keine gelinderen (wie beispielsweise entsprechende Aufklärungsmaßnahmen) und gleichermaßen wirksamen Mittel zur Erreichung des legitimen Ziels – hier zum Schutz des Lebens und der Gesundheit – vorhanden sind.¹ Es ist zudem wichtig, dass die besonderen Bedürfnisse von Menschen in einer verletzlichen Situation berücksichtigt werden und allen Menschen gleichermaßen die Möglichkeit gegeben wird, frei und auf Kenntnis der Sachlage gegründet einer Impfung zuzustimmen.

Unabhängig von der konkreten Prüfung des vorliegenden Gesetzesentwurfes kritisiert Amnesty International Österreich, dass die für das Erreichen einer ausreichend hohen Durchimpfungsrate notwendigen Aufklärungsmaßnahmen in Form von zielgruppengerechten Kampagnen zu einem großen Teil erst zu einem Zeitpunkt erfolgt sind, als von Seiten der Regierung bereits öffentlich über eine geplante Impfpflicht gesprochen wurde. Seit Sommer 2021 gibt es in Österreich eine breit angelegte Impfkampagne; erst im Herbst wurden die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen dazu intensiviert. Parallel dazu wurde aber bereits öffentlich die Einführung einer Impfpflicht von Regierungsseite angekündigt. So wurden beispielsweise Schreiben mit Impfterminen samt entsprechender zielgruppengerechter Informationen über die Impfung relativ zeitgleich mit einer öffentlichen Ankündigung einer Impfpflicht durch Mitglieder der Bundesregierung versandt.

Die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht kann grundsätzlich aufgrund der epidemiologischen Situation zum Schutz der Gesundheit als letztes Mittel menschenrechtlich geboten sein. Zum Schutz der Menschenrechte sieht Amnesty International Österreich allerdings einen Bedarf, den vorliegenden Entwurf zum COVID-19-Impfpflichtgesetz in nachstehenden Punkten betreffend 1. die vorgesehen Geldstrafen; 2. die Nicht-Diskriminierung; 3. das Kindeswohl anzupassen und in der Umsetzung die

¹ EGMR, 08.04.21, 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15 Vavříčka/Tschechische Republik

menschenrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Überdies sollte die Bundesregierung bis zum Inkrafttreten der allgemeinen Impfpflicht ihre Bemühungen intensivieren, durch geeignete und niederschwellige Kommunikation möglichst viele Menschen zu erreichen und über die Impfung aufzuklären.

ANALYSE DER MASSNAHME IM DETAIL

Die Einführung einer Impfpflicht stellt einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit, geschützt durch das Recht auf Privat- und Familienleben gemäß Art 8 EMRK und Art 17 IPbPR, dar. Ein derartiger Eingriff in Art 8 EMRK und Art 17 IPbPR muss eine gesetzliche Grundlage haben, ein legitimes Ziel verfolgen - beispielsweise den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Rechte anderer -, notwendig und verhältnismäßig sein und er darf sich zudem nicht diskriminierend auswirken. Grundsätzlich muss immer das gelindeste Mittel vorgezogen werden und die Eingriffe müssen zeitlich begrenzt sein.

Aus menschenrechtlicher Sicht kritisiert Amnesty International am vorliegenden Entwurf konkret folgende Punkte:

1. Bei Nichteinhalten der Impfpflicht sieht der Ministerialentwurf – im vereinfachten Verfahren – die Verhängung von Strafverfügungen iHv € 600 alle drei Monate sowie im ordentlichen Verwaltungsverfahren Verwaltungsstrafen von bis zu € 3.600 vor. Eine Ersatzfreiheitsstrafe bei Uneinbringlichkeit der Geldstrafe wurde im Entwurf ausgeschlossen. Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse und allfällige Sorgepflichten seien bei der Bemessung der Geldstrafe gemäß § 7 Abs 1 Z4 des Ministerialentwurfes zum COVID-19 Impfpflichtgesetz zu berücksichtigen. § 8 Abs 2 sieht zudem vor, dass der Gesundheitsminister – im vereinfachten Verfahren – eine geringere Strafe für bestimmte Personengruppen festsetzen kann.

Dies erscheint besonders relevant für jene 17,5 % der österreichischen Bevölkerung, die ausgrenzungs- oder armutsgefährdet sind, da für sie eine Strafverfügung iHv € 600 alle drei Monate unerschwinglich wäre. Darüber hinaus könnte eine solche Sanktion diesen Menschen die Möglichkeit nehmen, frei und auf Kenntnis der Sachlage gegründet ihre Zustimmung zu einer Impfung zu geben. Daher muss sichergestellt werden, dass die **Vollstreckung der Geldstrafen nicht zu einer unverhältnismäßigen existenziellen Gefährdung jener Menschen in Österreich** führt,

die ausgrenzungs- oder armutsgefährdet sind – und das betrifft 1.592.000 Menschen.²

2. Eine Impfpflicht darf sich nicht diskriminierend auf einzelne Menschen oder Menschengruppen auswirken.

Grundsätzlich sieht der Entwurf vor, dass alle von der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) zugelassenen Impfstoffe akzeptiert sind, d.h. Impfstoffe der Hersteller AstraZeneca, BioNTech/Pfizer, Moderna und Janssen-Cilag/Johnson und Johnson.

Nachdem die Impfpflicht alle Menschen umfasst, die in Österreich einen Wohnsitz bzw. eine Hauptwohnsitzbestätigung nach dem Meldegesetz 1991 haben, betrifft sie beispielsweise auch Personen aus dem Ausland, die in Österreich studieren, oder sogenannte „24-h Betreuer*innen“ – um nur einige exemplarisch zu nennen. Damit sind auch Menschen von der Impfpflicht betroffen, die möglicherweise bereits geimpft sind – allerdings mit einem nicht von der EMA, sehr wohl aber mit einem der von der Weltgesundheitsbehörde (WHO) zugelassenen Impfstoff, wie beispielsweise der Hersteller Sinovac oder Sinopharm.

Um diskriminierende Auswirkungen der Impfpflicht zu vermeiden, empfiehlt Amnesty International Österreich, dass eine Impfung mit einem von der WHO zugelassenen Impfstoff einer Impfung durch einen von der EMA zugelassenen Impfstoff gleichgestellt wird und **Personen, die bereits mit einem WHO-zugelassenen Impfstoff geimpft wurden, keine Sanktionen durch die Einführung einer Impfpflicht drohen.**

Zudem muss wie oben angeführt sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse von Personen und Gruppen in einer besonders verletzlichen Situation bei der Umsetzung berücksichtigt werden. So hat eine kürzlich durchgeführte Analyse der Impfquoten nach sozioökonomischen Kriterien ergeben, dass Bildung und Erwerbstätigkeit einen großen Einfluss auf die Impfbereitschaft haben.³ Daher muss sichergestellt werden, dass Menschen, die aufgrund ihres sozialen Status und /oder Erfahrungen von Marginalisierung und Diskriminierung einen erschwerten Zugang zu oder geringes Vertrauen in staatliche Informationen haben, mit angemessenen zielgerichteten Informationen und Angeboten erreicht werden. Allen Menschen muss grundsätzlich die gleiche Möglichkeit gegeben werden, frei und auf Kenntnis der Sachlage

² EU SILC 2020: <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>.

³ https://statistik.at/web_de/presse/127333.html

gegründet eine Zustimmung zu einer Impfung geben zu können und die Impfpflicht darf nicht zu weiterer Ausgrenzung, Stigmatisierung und Ungleichbehandlung führen.

3. Bei der im Entwurf vorgesehenen Impfung von Menschen im Alter zwischen 14 und 18 Jahren muss der Staat sicherstellen, dass stets das **Kindeswohl** im Sinne des Art 1 Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern **vorrangig berücksichtigt** wird. Während dies auf Basis der wissenschaftlichen Erkenntnisse allgemein angenommen werden kann, muss es stets in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände geprüft werden. Zudem muss der Staat umfassende Maßnahmen setzen, um das Vertrauen von Eltern und Kindern in die Sicherheit der Impfung zu stärken und eine freiwillige Zustimmung zur Impfung zu ermöglichen. Dies setzt u.a. zielgerecht aufgearbeitete Informationen und Angebote voraus, um auf Kenntnis der Sachlage begründet eine Zustimmung zu einer Impfung geben zu können. Der vorliegende Ministerialentwurf geht nach Ansicht von Amnesty International Österreich nicht ausreichend darauf ein, in welcher Form die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohles sichergestellt wird.