

Patricia M. Schiess Rütimann

Der Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen

Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus gemäss liechtensteinischem Recht

Covid-19 fordert Todesopfer, greift die physische und psychische Gesundheit an und gefährdet das Funktionieren des Gesundheitswesens. Auch die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus beeinträchtigen die Gesundheit. Im Zentrum dieses Beitrages steht deshalb die Pflicht des Staates, zwischen dem erwarteten Schutz und der vermuteten Belastung durch Massnahmen abzuwägen und ihre negativen Auswirkungen abzufedern. Liechtenstein steht dabei vor denselben Herausforderungen wie seine Nachbarländer, weshalb Urteile aus der Schweiz, Deutschland und Österreich beigezogen werden.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Grundrechte, Schutz des Privatlebens vor staatlichen Eingriffen, Gesundheitsrecht, Rechtsvergleichung

Zitiervorschlag: Patricia M. Schiess Rütimann, Der Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
 - 1.1. Anzahl Fälle in Liechtenstein
 - 1.2. Gesetzliche Grundlagen für die Bekämpfung des Coronavirus und seiner Folgen in Liechtenstein
 - 1.3. Gegenstand der Untersuchung
2. Die Ziele: Schutz von besonders gefährdeten Menschen und des Gesundheitssystems
3. Allgemein zur Einschränkung von Grundrechten
 - 3.1. Die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten
 - 3.2. Inpflichtnahme der gesamten Bevölkerung
 - 3.3. Zur Interessenabwägung
 - 3.3.1. Abwägen und abfedern
 - 3.3.2. Eingriffe in das Recht auf Gesundheit der einen Menschen zum Schutz von Leben und Gesundheit anderer Menschen
 - 3.3.3. Die drei Dimensionen der Grundrechte
 - 3.4. Die Überprüfungsbefugnisse des Staatsgerichtshofs
4. Bemerkungen zu ausgewählten Grundrechten und zu den Kontaktbeschränkungen
 - 4.1. Persönliche Freiheit
 - 4.2. Versammlungsfreiheit
 - 4.3. Religionsfreiheit
 - 4.4. Kontaktbeschränkungen
5. Unterschiedliche Regelungen in Nachbarstaaten und innerhalb Liechtensteins
 - 5.1. Vermeiden von Ausweichverhalten
 - 5.2. Unterschiede zwischen den Kantonen und zu Liechtenstein
 - 5.2.1. Öffnung der Skigebiete
 - 5.2.2. Ausnahmeregeln für Kantone mit günstiger Entwicklung
 - 5.2.3. Angleichung der Regelungen
 - 5.3. Gleichheitsgebot innerhalb Liechtensteins
6. Besonderheiten Liechtensteins wegen seiner Grösse?

1. Einleitung

1.1. Anzahl Fälle in Liechtenstein

[1] Am 1. November wurden 47 und am 5. November 2020 wurden 49 Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein positiv auf Covid-19 getestet.¹ An keinem Tag zuvor waren so viele neue Fälle gemeldet worden.² Seit der zweiten Hälfte Dezember stieg die Kurve noch einmal an. Die höchsten Werte wurden am 23. und 24. Dezember 2020 erreicht mit 63 und 60 neuen Fällen.³ Der tiefste Wert in der so genannten zweiten Welle wurde am 20. Januar 2021 erreicht mit fünf neuen Fällen im Schnitt der letzten sieben Tage. Mit Stand 11. Januar wurden seit Ausbruch der Pandemie insgesamt 2'355 laborbestätigte Infektionen und 49 Todesfälle⁴ verzeichnet, am 28. Januar 2021 2'484 Infektionen und 52 Todesfälle. Bis auf eine Person verstarben sämtliche der positiv getes-

¹ Siehe die Website der Regierung <https://www.regierung.li/coronavirus> und die Sonderseite des Amtes für Statistik <https://www.llv.li/inhalt/118804/amtsstellen/sonderseite-covid-19>.

² Damit waren in den 14 Tagen vor dem 5. November 2020 mehr als 1'050 pro 100'000 Einwohner erkrankt.

³ Damit waren in den 14 Tagen vor dem 24. Dezember 2020 mehr als 1'300 pro 100'000 Einwohner erkrankt. Der Schnitt der letzten 7 Tage lag bei gut 43 Fällen pro Tag.

⁴ Liechtenstein verzeichnete im Jahr 2020 bei den Menschen über 65 Jahren eine Übersterblichkeit. Die Anzahl Todesfälle lag um ein Viertel höher als im Durchschnitt der vorangegangenen zehn Jahre, wobei eine hohe Sterberate im November und Dezember 2020 zu verzeichnen war: *Amt für Statistik, Übersterblichkeit in Liechtenstein, Vaduz, 15. Januar 2021, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/as/uebersterblichkeit-liechtenstein-2020.pdf>.*

teten Personen nach dem 28. Oktober 2020, also in der zweiten Welle.⁵ Der Schnitt der letzten sieben Tage lag am 11. Januar bei knapp 16 neuen Fällen pro Tag, am 28. Januar 2021 bei gut sieben neuen Fällen pro Tag. In den letzten 14 Tagen waren – hochgerechnet auf 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner⁶ – am 11. Januar 2021 über 700 Menschen an Covid-19 erkrankt,⁷ am 28. Januar 2021 noch knapp 300 Menschen.⁸

[2] Damit befindet sich Liechtenstein zu Beginn des neuen Jahres wie die Schweiz⁹ unter den europäischen Staaten mit einer hohen Infektionsrate¹⁰ und – gemessen an einer Wohnbevölkerung von knapp 39'000 Menschen – einer grossen Zahl an Toten.¹¹ Dazu kommt, dass die britische und die südafrikanische Virusvariante in Liechtenstein festgestellt worden sind. Bis zum 4. Februar 2021 wurden bei den liechtensteinischen Laborproben 30 Fälle der britischen und ein Fall der südafrikanischen Virusmutation festgestellt, wobei 28 dieser 31 Personen in Liechtenstein wohnhaft sind.¹² Liechtenstein setzt seit Ausbruch der Pandemie konsequent auf PCR-Tests und lässt sämtliche Proben sequenzieren, so dass alle Fälle einer britischen oder südafrikanischen Mutation erkannt werden.¹³

1.2. Gesetzliche Grundlagen für die Bekämpfung des Coronavirus und seiner Folgen in Liechtenstein

[3] Massgebend für den Kampf gegen die Verbreitung von Covid-19 ist die Verordnung vom 25. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, die so genannte Covid-19-Verordnung.¹⁴ Sie bildet die Grundlage für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisa-

⁵ In der Medienmitteilung «COVID-19: Situationsbericht vom 30. Oktober 2020» meldete die Regierung den zweiten Todesfall. Die Medienmitteilungen sind abrufbar unter: <https://www.llv.li/medienmitteilungen>.

⁶ Liechtenstein zählte am 30. Juni 2020 38'896 Einwohnerinnen und Einwohner: <https://www.llv.li/inhalt/1124/amtstellen/bevolkerungsstatistik>.

⁷ Medienmitteilung der Regierung: «COVID-19: Situationsbericht vom 12. Januar 2021».

⁸ Medienmitteilung der Regierung: «COVID-19: Situationsbericht vom 29. Januar 2021».

⁹ Die Zahlen für die Schweiz (inklusive Liechtenstein) lauten per 12. Januar 2021 (<https://www.covid19.admin.ch/de/overview>): Total Fälle: 487'357, Total Verstorbene: 7793, Erkrankte in den letzten 14 Tagen pro 100'000 Einwohner: 494,9. Die Schweiz zählte per 30. September 2020 8'655'118 Einwohnerinnen und Einwohner.

¹⁰ Dies wird der Öffentlichkeit kommuniziert. Siehe z.B. PATRIK SCHÄDLER, Corona: Die Zahlen zeigen in die falsche Richtung. Liechtenstein ist zum Hotspot geworden, Liechtensteiner Vaterland, 23. Dezember 2020, S. 1.

¹¹ Siehe zum Vergleich mit Stand 12. Januar 2021: *Deutschland* (83'166'711 Einwohner per 31. Dezember 2019), https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html: Total Fälle seit Ausbruch der Pandemie: 1'933'826; Fälle pro 100'000 Einwohner: 2'325; Total Tote seit Ausbruch der Pandemie: 41'577; Tote pro 100'000 Einwohner: 50,0; Neuinfektionen während der letzten 7 Tage pro 100'000 Einwohner: 164. *Österreich* (8'902'600 Einwohner per 1. Januar 2020), https://covid19-dashboard.ages.at/dashboard_Tod.html: Total Fälle seit Ausbruch der Pandemie: 382'763; Total Tote 6'782; Tote pro 100'000 Einwohner: 76,2; Neuinfektionen während der letzten 7 Tage pro 100'000 Einwohner: 157,4. *Bundesland Vorarlberg* (397'094 Einwohner per 1. Januar 2020): Total Fälle seit Ausbruch der Pandemie: 21'329; Total Tote 233; Tote pro 100'000 Einwohner: 58,7; Neuinfektionen während der letzten 7 Tage pro 100'000 Einwohner: 149,8. *Schweiz* (8'655'118 Einwohner per 30. September 2020), <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>: Total Fälle seit Ausbruch der Pandemie: 487'357; Fälle pro 100'000 Einwohner: 5'638; Total Tote seit Ausbruch der Pandemie: 7'793; Tote pro 100'000 Einwohner: 90,2; Neuinfektionen während der letzten 14 Tage pro 100'000 Einwohner: 494,9.

¹² Medienmitteilung der Regierung: «COVID-19: Situationsbericht vom 5. Februar 2021».

¹³ So die Ausführungen von Regierungsrat Mauro Pedrazzini in der Landtagssitzung vom 29. Januar 2021.

¹⁴ LGBL. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24, <https://www.gesetze.li/konso/2020.206>. <https://www.gesetze.li/konso/gebietssystematik> ist das Pendant zur SR in der Schweiz.

tionen und Institutionen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie.¹⁵ Diese Massnahmen können sich auf die Art. 30 ff. des schweizerischen Epidemiengesetzes (EpG)¹⁶ stützen. Dieses gilt kraft des zwischen Liechtenstein und der Schweiz geschlossenen Zollanschlussvertrages (ZV)¹⁷ auch in Liechtenstein.¹⁸ Art. 4 Abs. 1 ZV bestimmt nämlich:

«Zufolge des Zollanschlusses finden im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz die zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrages geltenden und während dessen Dauer in Rechtswirksamkeit tretenden Bestimmungen: 1 der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung; 2 der übrigen Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt.»

[4] In der Kundmachung vom 6. Oktober 2020 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften¹⁹ wird das Epidemiengesetz neben weiteren Bundesgesetzen und Verordnungen aus dem Bereich «Gesundheit» aufgelistet. Damit steht es in Liechtenstein in Kraft und ist unmittelbar anwendbar.²⁰ Massnahmen zur Förderung der Gesundheit oder zur Prävention und Anordnungen gegenüber Einrichtungen des Gesundheitswesens können sich überdies auf das liechtensteinische Gesundheitsgesetz²¹ stützen.

[5] Das COVID-19-VJBG²² regelt demgegenüber vor allem die Erstreckung von Fristen in gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren, den Betrieb von Gerichten und Verwaltungsbehörden sowie Massnahmen im Gesellschaftsrecht, die Versammlungen von Organen ohne physische Anwesenheit ermöglichen.

[6] Schon am 17. März 2020 beschloss die Regierung die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung, um die wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus auszugleichen.²³ Der Landtag verabschiedete in einer Sondersitzung vom 20. März 2020 ein Massnahmenpaket zur Unterstützung

¹⁵ Art. 1 Abs. 3 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 hält fest: «Soweit diese Verordnung nichts Besonderes bestimmt, finden die aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein anwendbaren Bestimmungen der schweizerischen «Covid-19-Verordnung besondere Lage», «Covid-19-Verordnung 3» und «Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs» Anwendung.»

¹⁶ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101.

¹⁷ Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBL. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112, <https://www.gesetze.li/konso/1923.024>.

¹⁸ Ausführlich hierzu: PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 13 f., ebenfalls veröffentlicht als Arbeitspapier Liechtenstein-Institut, 65, BERN 2020, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-65>. Siehe auch den Ingress der Covid-19-Verordnung und den in Fn 15 wiedergegebenen Art. 1 Abs. 3 Covid-19-Verordnung.

¹⁹ LGBL. 2020 Nr. 285, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.285>. Die Landesgesetzblätter (LGBL.) (das Pendant zur AS in der Schweiz) sind abrufbar unter: <https://www.gesetze.li/chrono/suche>.

²⁰ Siehe VGH 2018/157 Erw. 2 bezüglich Erlassen des Lebensmittelrechts.

²¹ Gesundheitsgesetz vom 13. Dezember 2007, LGBL. 2008 Nr. 30 LR 811.01, <https://www.gesetze.li/konso/2008.030>.

²² Gesetz vom 8. April 2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus, LGBL. 2020 Nr. 136 LR 170.70, <https://www.gesetze.li/konso/2020.136>.

²³ Verordnung vom 17. März 2020 über die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung zum Ausgleich der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus, LGBL. 2020 Nr. 96, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.096>. Diese Verordnung wurde abgelöst durch die Verordnung vom 9. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung [...] (COVID-19-ALVV), LGBL. 2020 Nr. 138 LR 837.012, <https://www.gesetze.li/konso/2020.138>.

der Wirtschaft.²⁴ Dazu gehörte das Ausfallgarantiesgesetz.²⁵ Es betraute die Liechtensteinische Landesbank damit, befristet liquiditätssichernde Kredite an Unternehmen zu vergeben. Es folgten weitere Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus.²⁶ Zuletzt stimmte der Landtag am 4. Dezember 2020 einem Nachtragskredit an die Kulturstiftung Liechtenstein zu.²⁷ Mit diesen Geldern sollen zur Bewahrung der liechtensteinischen Kulturlandschaft Projekte von Kulturschaffenden, Kulturunternehmen und -vereinen unterstützt werden.²⁸ Einen Monat zuvor hatte der Landtag das Massnahmenpaket 3.0 verabschiedet. Es umfasst zwei Finanzbeschlüsse: Einen ausserordentlichen Beitrag an die Arbeitslosenkasse²⁹ und einen Nachtragskredit an die Beiträge gemäss dem Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen zur Wirtschaftsförderung³⁰. Des Weiteren räumt es der Regierung die Kompetenz ein, Vorschriften zu erlassen, damit das Instrument der Kurzarbeit wirkungsvoll eingesetzt werden kann.³¹ Mit der Genehmigung des Massnahmenpakets 4.0 sprach der Landtag am 29. Januar 2021 einen weiteren Nachtragskredit in der Höhe von 15 Mio. Franken zur Ausrichtung von Beiträgen gemäss dem Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen zur Wirtschaftsförderung.³² Um diese Summe zu sprechen, wurde der – im Hinblick auf die Landtagswahlen vom 7. Februar 2021 bereits geschlossene – Landtag zu einer Sondersitzung einberufen, was gemäss der Verfassung (LV)³³ zulässig ist,³⁴ aber noch nie vorgekommen war.³⁵

[7] Am 3. April 2020 war eine bis zum 30. Juni 2020 befristete Verordnung erlassen worden, die den Termin für zwei bereits angeordnete Volksabstimmungen auf Landesebene verschob.³⁶ Hin-

²⁴ Siehe BuA Nr. 22/2020 vom 19. März 2020 betreffend die Schaffung eines Massnahmenpakets [...]. Die Berichte und Anträge der Regierung (BuA) (das Pendant zu den Botschaften des Bundesrates) sind abrufbar unter: <https://bua.regierung.li/BuA/default.aspx>. Der Landtag stimmte sowohl dem Ausfallgarantiesgesetz als auch den beiden Finanzbeschlüssen einhellig zu: Landtags-Protokolle 2020 S. 387 ff.

²⁵ Gesetz vom 20. März 2020 über die befristete Gewährung einer Ausfallgarantie zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten [...] (Ausfallgarantiesgesetz), LGBL. 2020 Nr. 100 LR 617.1, <https://www.gesetze.li/konso/2020.100>.

²⁶ Siehe die Übersicht in BuA Nr. 141/2020 vom 3. November 2020 betreffend das Massnahmenpaket 3.0, S. 6 ff. Siehe auch ANDREAS BRUNHART/MARTIN GEIGER, Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein und Vergleichsstaaten während der Corona-Krise: Analyse aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport, BERNER Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.regierung.li/ministerien/ministerium-fuer-infrastruktur-wirtschaft-und-sport/downloads> und https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2916/0380/2749/Brunhart_Geiger_Studie_zu_wirtschaftlichen_Corona-Massnahmen.pdf.

²⁷ Finanzbeschluss vom 4. Dezember 2020 über die Genehmigung eines Nachtragskredits an die Kulturstiftung Liechtenstein [...], LGBL. 2021 Nr. 19, <https://www.gesetze.li/chrono/2021.019>.

²⁸ BuA Nr. 144/2020 vom 26. November 2020, S. 4.

²⁹ Finanzbeschluss vom 6. November 2020 über die Gewährung eines ausserordentlichen Landesbeitrags an die Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse, LGBL. 2020 Nr. 515, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.515>.

³⁰ Finanzbeschluss vom 6. November 2020 über die Gewährung eines Nachtragskredits für die Wirtschaftsförderung, LGBL. 2020 Nr. 516, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.516>.

³¹ Gesetz vom 6. November 2020 über die Abänderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, LGBL. 2020 Nr. 514, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.514>. Siehe hierzu BuA Nr. 141/2020, S. 19 f.

³² Der Antrag gemäss BuA Nr. 1/2021 wurde als Traktandum 5 in der Landtagssitzung vom 29. Januar 2021 einstimmig genehmigt.

³³ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1921 Nr. 15 LR 101, <https://www.gesetze.li/konso/1921.015>.

³⁴ Art. 74 lit. f LV in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 LV. Siehe auch Fn 242.

³⁵ ELIAS QUADERER, Landesausschuss beantragt Einberufung des Landtages, Liechtensteiner Vaterland, 14. Januar 2021, S. 3.

³⁶ Verordnung vom 3. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten [...], LGBL. 2020 Nr. 124, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.124>. In diesem Zeitpunkt waren die Abstimmungen über die Volksinitiative «HalbeHalbe» und die Revision des Bürgerrechtsgesetzes bereits auf den 7. Juni 2020 angesetzt. Die Regierung bestimmte am 24. April den 30. August 2020 als Abstim-

gegen wurde das Sammeln von Unterschriften nie verboten. Es war allerdings faktisch erschwert durch das ab dem 22. März 2020 geltende Versammlungsverbot.³⁷ Dennoch wurden die Fristen für das Unterschriftensammeln für Initiativen und Referenden nicht verlängert. Eine solche Verlängerung war auch kein Thema, als mit der Verordnung vom 14. Januar 2021 Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen wiederum verboten wurden.³⁸

[8] Damit sind die wichtigsten Erlasse genannt,³⁹ mit welchen Landtag und Regierung versuchten, die Verbreitung des Coronavirus zu verhindern und die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Selbstverständlich muss auch in Liechtenstein das Recht immer wieder den neuesten Entwicklungen angepasst werden. Es überrascht deshalb nicht, dass die Covid-19-Verordnung mehrmals abgeändert wurde, zuletzt (Stand: 30. Januar 2021) mit der soeben genannten Verordnung vom 14. Januar 2021. Grössere Einschränkungen gingen mit den «Winterruhe» genannten Änderungen vom 18. Dezember 2020 einher,⁴⁰ deren Geltung vorerst bis zum 24. Januar verlängert wurde⁴¹ und die nun zusammen mit den Verschärfungen vom 14. Januar 2021 bis zum 28. Februar 2021 gelten werden.⁴²

1.3. Gegenstand der Untersuchung

[9] Seit dem vierten Advent gilt in Liechtenstein der «Nationale Schulterschluss⁴³ für Winterruhe»^{44, 45} Er verschärft die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Neu muss seit dem 20. Dezember 2020 im öffentlichen Raum eine Gesichtsmaske getragen werden, wenn der erforderliche Abstand nicht eingehalten werden kann. Restaurationsbetriebe, Clubs, Casinos etc. sind geschlossen.⁴⁶ Ebenso Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung und Freizeit.

mungstermin. Siehe <https://apps.llv.li/amtsblatt/kundmachung/display/91112> und <https://www.abstimmungen.li/halbehalbe/infos>.

³⁷ Mit Art. 6c Abs. 1 Verordnung vom 20. März 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 105, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.105>, wurden «Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf öffentlichen Plätzen, auf Spazierwegen und in Parkanlagen» verboten.

³⁸ Art. 3c Abs. 1 Verordnung vom 14. Januar 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2021 Nr. 13, <https://www.gesetze.li/chrono/2021.013>. Siehe zu den Verschärfungen vom 14. Januar 2021 auch Kapitel 4.4.

³⁹ Ein Pendant zum Covid-19-Gesetz vom 25. September 2020, SR 818.102, kennt Liechtenstein nicht.

⁴⁰ Verordnung vom 18. Dezember 2020 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2020 Nr. 489, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.489>, in Kraft seit dem 20. Dezember 2020.

⁴¹ Verordnung vom 7. Januar 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2021 Nr. 1, <https://www.gesetze.li/chrono/2021.001>.

⁴² Art. 14 Abs. 2 Verordnung vom 14. Januar 2021 (siehe Fn 38).

⁴³ Der Begriff «Nationaler Schulterschluss» bringt zum Ausdruck, dass die Regierung nach der ersten Ankündigung der Verschärfung der Massnahmen am 15. Dezember 2020 den Dialog mit Verbänden, Organisationen und Institutionen aufnahm und sich ihre Unterstützung zusicherte. Der Medienmitteilung vom 18. Dezember 2020 sind die Statements dieser Akteure beigefügt. Siehe <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/4242/nationaler-schulterschluss-fur-winterruhe>.

⁴⁴ Soweit ersichtlich, wurde der Begriff «Winterruhe» erstmals in der Medienmitteilung vom 15. Dezember 2020 «Regierung möchte Fallzahlen über die Feiertage deutlich reduzieren» verwendet. Der Titel der Medienmitteilung vom 18. Dezember 2020 doppelte nach: «Nationaler Schulterschluss für Winterruhe».

⁴⁵ Verordnung vom 18. Dezember 2020 (siehe Fn 40).

⁴⁶ Die Restaurants-, Bar- und Clubbetriebe sowie Diskotheken und Tanzlokale waren ab dem 24. Oktober 2020 (LGBl. 2020 Nr. 302, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.302>) geschlossen. Seit dem 30. November 2020 durften Restaurants-, Bar- und Clubbetriebe unter Auflagen wieder bis 23 Uhr öffnen (LGBl. 2020 Nr. 355, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.355>).

Indoorsportarten dürfen nicht mehr ausgeübt werden, Konzerte vor Publikum auch nicht. Diese Betriebsschliessungen und das Verbot von Veranstaltungen wurden ursprünglich bis zum 10. Januar vorgesehen, gelten mittlerweile jedoch bis zum 28. Februar 2021.⁴⁷

[10] Im Folgenden wird weder auf die unterstützenden Massnahmen für Wirtschaft und Kultur⁴⁸ eingegangen noch auf die Vorkehrungen für das Weiterfunktionieren der Gerichte und der Landesverwaltung. Vielmehr konzentrieren sich die Ausführungen darauf, welche Grundrechte⁴⁹ und öffentlichen Interessen Regierung und Landtag zu schützen versuchen, wenn sie Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus wie den «Nationalen Schulterschluss für Winterruhe» erlassen, und wie sie hierbei zwischen den verschiedenen Interessen und Rechten abzuwägen haben. Bei dieser Analyse der durch die Massnahmen und ihre Folgen beeinträchtigten Grundrechte sollen nicht wirtschaftliche Rechte im Vordergrund stehen, sondern verschiedene ideelle Grundrechte und die Rechtsgleichheit.⁵⁰

[11] Es wird sich überdies zeigen, dass ein unvollständiges Bild vor Augen hat, wer während einer Pandemie nur danach fragt, welche Grundrechte zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in welchem Umfang eingeschränkt werden dürfen.⁵¹ Vielmehr geht es aus menschenrechtlicher Perspektive darum, welchen Verpflichtungen der Staat – soweit ihm dies unter den besonderen Umständen möglich ist – nachkommen muss, um die Rechte sowohl derjenigen Personen zu schützen, die unmittelbar durch die Krankheit bedroht werden, als auch derjenigen Personen, die unter den Folgen der Pandemie und den Auswirkungen ihrer Bekämpfung leiden.⁵²

[12] In diesem Beitrag erfolgen Hinweise auf die allgemeine Literatur zum Grundrechtsschutz und zum Umgang mit Epidemien nur zurückhaltend, wohingegen die Rechtsgrundlagen der Massnahmen im liechtensteinischen und schweizerischen Recht immer angegeben werden. Ebenso werden aktuelle Urteile aus Liechtensteins Nachbarstaaten Österreich und Schweiz sowie deutsche Urteile eingearbeitet und die für die erörterten Grundrechte massgebenden Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein (StGH)⁵³ genannt.⁵⁴ Gerade weil sich die Rechtslage in Liechtenstein und der Schweiz wegen der engen Verbindung der beiden Staaten

⁴⁷ Art. 14 Abs. 2 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBL. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBL. 2021 Nr. 13. Siehe auch Kapitel 5.2.3.

⁴⁸ BBl 2020 6571 bezeichnet solche «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergriffung der Massnahmen nach dem EpG («Primärmassnahmen») ergeben», als «Sekundärmassnahmen».

⁴⁹ FRÉDÉRIC BERNARD, Lutte contre le nouveau coronavirus et respect des droits fondamentaux, Sicherheit & Recht 2020, S. 130–141, S. 131, weist zu Recht darauf hin, dass beim Kampf gegen eine Epidemie neben den Grundrechten auch den Prinzipien des Rechtsstaates Achtung gezollt werden muss.

⁵⁰ Wie die Bewohnerschaft und das Personal von Heimen geschützt werden können, kann nicht erörtert werden. Auch in den liechtensteinischen Heimen wurden immer wieder Bewohnerinnen, Bewohner und Angestellte positiv getestet: DAVID SELE, Coronaausbruch im Altersheim, Volksblatt, 16. Dezember 2020, S. 5. Zur Impfung in den Heimen siehe Fn 244. Auf den Umgang der Schulen mit dem Coronavirus wird ebenfalls nicht eingegangen.

⁵¹ Deutlich ALICE DONALD/PHILIP LEACH, Human Rights – The Essential Frame of Reference in the Global Response to COVID-19, Verfassungsblog, 12. Mai 2020, S. 1, <https://doi.org/10.17176/20200512-133728-0>: «We argue that it is mistaken to conceive of COVID-19 principally as a threat whose eradication necessarily requires rights to be sacrificed. Rather, human rights standards and principles offer a means of transparently balancing competing interests and priorities in the cauldron of COVID-19 decision-making [...].»

⁵² *National COVID-19 Science Task Force*, Policy Brief vom 20. Januar 2021: The impact of the COVID-19 pandemic on mental health in Switzerland, abrufbar unter: <https://scientetaskforce.ch/policy-briefs/>, hält ausdrücklich fest, dass sowohl die Krankheit als auch die Massnahmen, die im Kampf gegen die Pandemie getroffen werden, Stressfaktoren für die Psyche darstellen.

⁵³ <https://www.stgh.li/>.

⁵⁴ Die Urteile sind abrufbar unter: <https://www.gerichtsentscheidungen.li/>.

sehr ähnlich präsentiert, wird im letzten Kapitel nach besonderen Herausforderungen für Liechtenstein gefragt, die sich aus seiner geringen Grösse und anderen Spezifika ergeben könnten.⁵⁵

2. Die Ziele: Schutz von besonders gefährdeten Menschen und des Gesundheitssystems

[13] Die von Liechtenstein und seinen Nachbarstaaten getroffenen Massnahmen zielen darauf ab, Todesfälle und schwere Erkrankungen zu vermeiden. Art. 1 Abs. 2 der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung umschreibt dies so: «Die Massnahmen dienen dazu: a) die Verbreitung des Coronavirus (Covid-19) zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen.»⁵⁶

[14] An Covid-19 Erkrankte müssen isoliert werden, um nicht Mitbewohnerinnen und -bewohner ihres Pflegeheimes oder andere Spitalpatientinnen und -patienten anzustecken. Das ist aufwendig. Zudem müssen die in die Isolation verbrachten Kranken ihre Krankheit und teilweise sogar den Sterbeprozess ohne ihre Angehörigen durchstehen. Dies ist belastend für sie selbst und für ihre Liebsten.⁵⁷ Verschiedene Personen leiden auch Monate nach der akuten Erkrankung noch immer unter Beschwerden (Stichwort: Long Covid).⁵⁸

[15] Die Massnahmen zur Reduktion der Ansteckungen sorgen dafür, dass das in Art. 27^{ter} LV verankerte Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit⁵⁹ zur Geltung kommen.⁶⁰ Regierungschef-Stellvertreter Daniel Risch sagte in der Medienorientierung vom 18. Dezember 2020 treffend: «Das Leben jedes Menschen ist zu jedem Zeitpunkt gleichviel wert und darf nicht relativiert werden.»⁶¹ Also unabhängig davon, ob ein Mann oder eine Frau alt und gebrechlich ist und unter Vorerkrankungen leidet oder im Gegenteil jung und kerngesund ist. Diese Wertschätzung des Lebens wird nur erreicht, wenn die Krankenhäuser und Arztpraxen ihren Aufgaben so gut wie möglich nachkommen können. Es muss deshalb dafür gesorgt werden, dass die Spitäler nicht überfüllt sind und das Personal in den Häusern der Liechtensteinischen Alters- und Kran-

⁵⁵ Siehe Kapitel 6.

⁵⁶ Wörtlich gleich: Art. 1 Abs. 2 Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage), SR 818.101.26.

⁵⁷ Siehe z.B. die Schilderungen einer Stationsleiterin am Spital Grabs in: MICHAEL BRAUN, «Das Pflegepersonal ist am Anschlag», Liechtensteiner Vaterland, 19. Dezember 2020, S. 27.

⁵⁸ Siehe *Robert Koch-Institut* (<https://www.rki.de>), «Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19» (Stand: 25. Januar 2021) unter Ziff. 9 beim Stichwort «Langzeitfolgen», und die Website des NHS: <https://www.nhs.uk/conditions/coronavirus-covid-19/long-term-effects-of-coronavirus-long-covid/>.

⁵⁹ Anders als die Bundesverfassung erwähnt die liechtensteinische Verfassung das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit nicht. StGH 2007/118 Erw. 2 nennt jedoch «den Schutz der Gesundheit und der körperlichen Unversehrtheit» als öffentliches Interessen und Grundrecht Dritter. Das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit lokalisiert der Staatsgerichtshof in der Freiheit der Person gemäss Art. 32 Abs. 1 LV. Siehe die Nachweise bei MARZELL BECK/ANDREAS KLEY, Freiheit der Person, Hausrecht sowie Brief- und Schriftgeheimnis, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 131–146, Rz. 7.

⁶⁰ Auch RALPH TRÜMPLER/FELIX UHLMANN, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht (§ 19), in: COVID-19. Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 567–596, § 19 Rz. 1, erwähnen neben dem Schutz der öffentlichen Gesundheit im Allgemeinen den Schutz besonders gefährdeter Personen als Ziel.

⁶¹ Wiedergegeben von DAVID SELE, Es kommt auf jede Begegnung an, Volksblatt, 19. Dezember 2020, S. 1, und MANUELA SCHÄDLER, Oberstes Ziel: Fallzahlen senken, Liechtensteiner Vaterland, 19. Dezember 2020, S. 3.

kenhilfe (LAK)⁶² und die Mitarbeitenden der Familienhilfe Liechtenstein⁶³ nicht am Anschlag sind.

[16] Es besteht ein öffentliches Interesse daran, das Gesundheitswesen am Funktionieren zu erhalten.⁶⁴ Art. 1 Abs. 2 Covid-19-Verordnung sagt dies so: «Die Massnahmen dienen dazu: lit. b) die Kapazitäten zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und wichtigen medizinischen Gütern.»⁶⁵ Dies dient den Kranken⁶⁶ und den Pflegenden.⁶⁷ Letztere sind durch die hohe Arbeitsbelastung und die Angst, sich mit dem Virus anzustecken und dieses an ihre Angehörigen weiterzugeben, seit Monaten einem grossen Stress ausgesetzt. Massnahmen zum Schutz des Gesundheitswesens liegen auch im Interesse der übrigen Einwohnerinnen und Einwohner des Landes, die medizinische Hilfe benötigen und diese nur erhalten, wenn die Spitäler noch über die nötigen Ressourcen verfügen.⁶⁸

[17] Das deutsche Bundesverfassungsgericht erinnert überdies daran, dass Kontaktbeschränkungen und weitere Massnahmen, die jedermann betreffen, stärker gefährdeten Menschen «ein gewisses Mass an gesellschaftlicher Teilhabe und Freiheit» ermöglichen. Würde kein Schutz vor Infektionen getroffen, müssten sich Angehörige einer Risikogruppe «über längere Zeit vollständig aus dem Leben in der Gemeinschaft zurückziehen.»⁶⁹

⁶² Bei der LAK handelt es sich um eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts. Siehe Art. 1 Gesetz vom 30. Juni 2010 über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe, LGBL. 2010 Nr. 243 LR 813.2, <https://www.gesetze.li/konso/2010.243>.

⁶³ Bei der Familienhilfe Liechtenstein e.V. handelt es sich um die grösste Anbieterin von Leistungen der ambulanten Pflege und Betreuung. Sie erhält gestützt auf einen Leistungsauftrag öffentliche Gelder. Die Lebenshilfe Balzers, eine mit öffentlichen Geldern unterstützte Non-Profit-Organisation, nimmt auf dem Gebiet der Gemeinde Balzers die in den übrigen Gemeinden von der LAK und der Familienhilfe ausgeübten Aufgaben wahr. Die Familienhilfe erhielt einen Nachtragskredit, weil die Nachfrage nach ihren Leistungen «aufgrund der besonderen Situation im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stark gestiegen» war. So BuA Nr. 105/2020 vom 6. Oktober 2020, S. 7. Finanzbeschluss vom 5. November 2020 über die Bewilligung von Nachtragskrediten (II/2020), LGBL. 2020 Nr. 340, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.340>.

⁶⁴ Dies schliesst Einrichtungen mit ein, die psychologische und psychiatrische Behandlungen anbieten, werden diese doch aktuell stark nachgefragt.

⁶⁵ Siehe auch Art. 1 Abs. 2 Covid-19-Verordnung 3 (SR 818.101.24): «Die Massnahmen dienen dazu, die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und wichtigen medizinischen Gütern.»

⁶⁶ Eingängig auch BVerfG 1 BvR 2530/20, Beschluss vom 11. November 2020, Rn. 15: «Die Zahl der Neuinfektionen ist seit mehreren Wochen auf einem hohen Niveau und nimmt weiter zu, sodass mit erheblichen Belastungen des Gesundheitssystems zu rechnen ist, die sich insbesondere in den Krankenhäusern bei der Behandlung von Menschen mit schweren Krankheitsverläufen zeigen werden.»

⁶⁷ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sagt ausdrücklich, es seien «die personellen und sachlichen Kapazitäten des Gesundheitssystems vor Überlastung zu bewahren»: Bayerischer VerfGH, Aktenzeichen Vf. 96-VII-20, Entscheidung vom 30. Dezember 2020, Rn. 36, <https://openjur.de/u/2311847.html>.

⁶⁸ So auch die Ruth Kranz, Präsidentin der Liechtensteinischen Ärztekammer, im Bericht von ELIAS QUADERER, «Lockdown ist die einzige Option», Liechtensteiner Vaterland, 15. Dezember 2020, S. 1. Siehe nun auch: *National COVID-19 Science Task Force*, Policy Brief vom 12. Januar 2021: The double burden of operating near intensive care saturation in Switzerland, abrufbar unter: <https://scienctaskforce.ch/policy-briefs/>.

⁶⁹ BVerfG 1 BvR 1021/20, Beschluss vom 13. Mai 2020, Rn. 9.

3. Allgemein zur Einschränkung von Grundrechten

[18] Staatliche Massnahmen⁷⁰ wie die Vorverlegung der Sperrstunde für Gastronomiebetriebe, die Schliessung von Kinos und Gymnastikstudios, Fernunterricht an den Schulen⁷¹ sowie die Pflicht, in öffentlich zugänglichen Innenräumen eine Gesichtsmaske zu tragen, tangieren Grundrechte. Sie greifen in Rechte wie die Eigentumsgarantie, die Handels- und Gewerbefreiheit,⁷² die persönliche Freiheit, das Recht auf Bildung⁷³ oder das Versammlungsrecht und die Religionsfreiheit ein. Zudem erlangt der Staat Zugang zu personenbezogenen Daten. Dies ist unbestritten. Näher zu erörtern ist jedoch, wie sich das Verhältnis zwischen dem Eingriff in diese Grundrechte und dem durch die Massnahmen geschützten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung gestaltet.

3.1. Die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten

[19] Für Liechtenstein gilt wie für alle anderen deutschsprachigen Staaten, was auch als Massstab vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)⁷⁴ angewendet wird: Staatliche Massnahmen, welche ein Grundrecht einschränken, müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, ein öffentliches Interesse verfolgen oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen, und sie müssen verhältnismässig sein.⁷⁵ Verhältnismässigkeit liegt vor, wenn ein Grundrechtseingriff erstens geeignet ist, den verfolgten Zweck zu erreichen, und wenn er zweitens erforderlich ist. Dies ist gegeben, wenn keine mildere Massnahme den angestrebten Zweck gleich gut erreicht. Drittens muss sich bei der Abwägung ergeben, dass die verfolgten öffentlichen Interessen und/oder die Grundrechte der Personen, die durch den Eingriff geschützt werden sollen, stärker ins Gewicht fallen als die Interessen der durch den Eingriff beeinträchtigten Personen. Alle Einschränkungen dürfen demnach nur so lange in Kraft bleiben, wie sie den gewünschten

⁷⁰ DONALD/LEACH (siehe Fn 51), S. 1 f., weisen darauf hin, dass nicht nur Massnahmen gegen das Coronavirus eine Bedrohung für grundrechtlich geschützte Positionen sein können. Vielmehr belaste die Epidemie diejenigen Personen, die bereits in schwierigen Verhältnissen leben, ungleich stärker. Wenn sich der Staat zuvor nicht ausreichend um die wirtschaftlichen und sozialen Rechte seiner Bevölkerung gekümmert habe, beschleunige dies überdies die Ausbreitung der Krankheit.

⁷¹ Das Schulamt des Fürstentums Liechtenstein führte im April/Mai 2020 eine Befragung der Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern über den Fernunterricht durch. Die Ergebnisse sind abrufbar unter: <https://www.llv.li/inhalt/118743/amtsstellen/coronavirus>.

⁷² Anders als Art. 27 BV schliesst Art. 36 LV wirtschaftspolitisch motivierte Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht grundsätzlich aus: KLAUS A. VALLENDER, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 723–751, Rz. 51.

⁷³ StGH 2014/039 argumentierte nicht mit dem Recht auf Bildung des betroffenen Mädchens, sondern mit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des obligatorischen Sexualkundeunterrichts. Hierbei führte er in Erw. 4.2.4 aus: «Gewisse Lernziele können lediglich in einer sozialen Gemeinschaft von Gleichaltrigen, so in einer Schulklasse, vermittelt und erreicht werden.»

⁷⁴ Die EMRK formuliert die Eingriffsvoraussetzungen für jeden Artikel anders. Der EGMR fasst sie regelmässig mit Formulierungen zusammen wie: «Such a limitation or interference will not be compatible [...] unless it is «prescribed by law», pursues one or more of the legitimate aims set out in those paragraphs and is «necessary in a democratic society» to achieve the aim or aims concerned.» So EGMR (Grosse Kammer) S.A.S. v. Frankreich, Nr. 43835/11, 1. Juli 2014, § 111, für Art. 8 und 9 EMRK. Fast gleich z.B. EGMR (Grosse Kammer) Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn, Nr. 18030/11, 8. November 2016, § 181, für Art. 10 EMRK.

⁷⁵ Siehe z.B. Leitsatz 1 von StGH 2013/082.

Nutzen erbringen und notwendig sind.⁷⁶ Der Gesetzgeber muss regelmässig prüfen, ob er die Massnahmen lockern kann.⁷⁷

[20] Je mehr Erfahrungen mit der Bekämpfung des Coronavirus und der Behandlung der mit Covid-19 infizierten Personen bereits gesammelt worden sind und je mehr wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, desto einfacher wird es zu beurteilen sein, ob eine Massnahme geeignet und notwendig ist. Es ist möglich, dass eine Massnahme, die im Frühling 2020 als verhältnismässig qualifiziert wurde, heute als unverhältnismässig bezeichnet werden müsste, weil sie sich als zu wenig nützlich erwiesen hat im Verhältnis zu den Belastungen, die sie mit sich bringt. Damit Parlamente und Regierungen und die angerufenen Gerichte die Interessenabwägung so umfassend wie möglich vornehmen können, müssen ihnen verlässliche Angaben über die tatsächliche Situation und die neuesten Erkenntnisse aus der Wissenschaft in verständlicher Form vorliegen.⁷⁸ Dem Informations- und Erfahrungsaustausch über Staats- und Disziplinengrenzen hinweg kommt deshalb grosse Bedeutung zu.⁷⁹

3.2. Inpflichtnahme der gesamten Bevölkerung

[21] Der Kampf gegen die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zeichnet sich dadurch aus, dass er sich nicht auf die besonders gefährdeten Menschen und die sie betreuenden Personen beschränken kann. Dies gilt in der aktuellen Situation umso mehr, als eine Erkrankung an Covid-19 auch bei Personen einen schweren Verlauf nehmen kann, die keiner der bekannten Risikogruppen angehören.

[22] Angestellte von Spitälern und Heimen sowie Personen, die mit Kindern arbeiten, tragen Verantwortung für die ihnen anvertrauten Menschen. Es geht jedoch während einer Pandemie nicht an, von ihnen zu verlangen, sich in ihrer Freizeit während Monaten in soziale Isolation zu begeben, um die von ihnen Betreuten nicht zu gefährden, während sich der Rest der Bevölkerung nicht einschränkt. Für eine solche Unterscheidung fände sich weder eine gesetzliche Grundlage im geltenden Recht,⁸⁰ noch wäre sie verhältnismässig im engeren Sinne. Dasselbe gilt für Ein-

⁷⁶ Darauf verwies das Genfer Verfassungsgericht bezüglich der Restaurants. Sie mussten ab dem 2. November schliessen. Als das Gericht seinen Entscheid fällte, war die Aufhebung der Massnahme auf den 10. Dezember 2020 angekündigt. Cour de justice: Chambre constitutionnelle, ACST/38/2020, Entscheid vom 4. Dezember 2020, Erw. 6.

⁷⁷ Darauf verwies auch der österreichische Verfassungsgerichtshof im VfGH-Erkenntnis G 272/2020 vom 1. Oktober 2020, Rn. 55: «Der Einschätzungs- und Prognosespielraum des Ordnungsgebers umfasst insoweit auch die zeitliche Dimension dahingehend, dass ein schrittweises, nicht vollständig abschätzbare Auswirkungen beobachtendes und entsprechend wiederum durch neue Massnahmen reagierendes Vorgehen [...] gefordert ist.»

⁷⁸ Einem Mann, der gestützt auf die so genannte Helmholtz-Initiative «Systemische Epidemiologische Analyse der COVID-19-Epidemie» (https://www.helmholtz.de/fileadmin/user_upload/01_forschung/Helmholtz-COVID-19-Papier_02.pdf) ein Verbot der Öffnung der Grundschulen verlangte, entgegnete BVerfG 1 BvR 1027/20, Beschluss vom 12. Mai 2020, Rn. 7 f., der Gesetzgeber habe eine Einschätzungsprärogative, er müsse nicht den Studien folgen.

⁷⁹ Deshalb ordnet Art. 10 EpG (siehe Fn 16) den Informationsaustausch zwischen den Stellen des Bundes und der Kantone zwingend an, siehe BBl 2011 368. Liechtenstein hat gestützt auf Art. 6 ZV (siehe Fn 17) die gleiche Rechtsstellung wie die Kantone.

⁸⁰ Art. 6 Abs. 2 lit. c und d EpG (siehe Fn 16) enthält eine Grundlage dafür, «Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen [zu] verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken» und für «Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben», Impfungen obligatorisch zu erklären. Art. 22 EpG statuiert eine Grundlage, für «besonders exponierte Personen» und «Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben», Impfungen obligatorisch zu erklären.

schränkungen, die nur denjenigen Personen auferlegt würden, die einer besonders vulnerablen Gruppe angehören.⁸¹

[23] Einem jüngeren Mann, der geltend machte, seine Freiheit dürfe nicht «zum Schutz von Risikogruppen und des Krankenhaus- und Pflegepersonals beschränkt werden», antwortete das deutsche Bundesverfassungsgericht:

«Nach dem Grundgesetz ist der Staat nicht darauf beschränkt, den Schutz gesundheits- und lebensgefährdeter Menschen allein durch Beschränkungen ihrer eigenen Freiheit zu bewerkstelligen. Vielmehr darf der Staat Regelungen treffen, die auch den vermutlich gesünderen und weniger gefährdeten Menschen in gewissem Umfang Freiheitsbeschränkungen abverlangen, wenn gerade hierdurch auch den stärker gefährdeten Menschen, die sich ansonsten über längere Zeit vollständig aus dem Leben in der Gemeinschaft zurückziehen müssten, ein gewisses Mass an gesellschaftlicher Teilhabe und Freiheit gesichert werden kann.»⁸²

[24] Gegenüber Beschwerdeführerinnen und -führern, welche die vom Zürcher Regierungsrat verhängte Maskenpflicht anfochten, sagte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich:

«Zu berücksichtigen ist sodann, dass besonders verletzte Personen zwar auf Restaurantbesuche und Veranstaltungen verzichten könnten, nicht aber auf das Einkaufen. Auch zu deren Schutz erweist sich die Pflicht zum Tragen einer Maske in Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten als erforderlich.»⁸³

3.3. Zur Interessenabwägung

3.3.1. Abwägen und abfedern

[25] Beim Erlass von Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus gilt es, den verschiedensten Grundrechten und Interessen Rechnung zu tragen. Es stehen sich nicht einfach das Recht auf Leben und Gesundheit auf der einen und die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie auf der anderen Seite gegenüber. Sondern Massnahmen, die Todesfälle und langwierige Erkrankungen durch Covid-19 vermeiden sollen,⁸⁴ können – vor allem wenn sie während längerer Zeit gelten

⁸¹ Das Epidemiengesetz (siehe Fn 16) sieht Massnahmen vor gegenüber Personen, die «krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig» sind oder «Krankheitserreger ausscheiden». Es enthält hingegen keine Grundlage für einschränkende Massnahmen gegenüber Menschen, die besonders gefährdet sind.

⁸² BVerfG 1 BvR 1021/20, Beschluss vom 13. Mai 2020, Rn. 9. Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde des Mannes nicht zur Entscheidung an, weil sie zum Teil unzulässig und überdies unbegründet war. Es musste seinen Beschluss deshalb nicht im Detail begründen.

⁸³ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Geschäftsnummer AN.2020.00011, Endentscheid vom 22. Oktober 2020, Erw. 4.5.5.

⁸⁴ Wie insbesondere die Umstellung auf Fernunterricht und Kontaktbeschränkungen.

– ihrerseits die psychische⁸⁵ und physische Gesundheit gefährden. Einschränkungen⁸⁶ können sogar Todesfälle verursachen, wenn sich Menschen aus Not nach einem Konkurs oder wegen Arbeitslosigkeit das Leben nehmen oder die Staatsfinanzen so aus dem Lot geraten, dass die Leistungen im Bereich Gesundheit heruntergefahren werden müssen. Andererseits könnte sich eine rasche Zurückdrängung des Coronavirus durch einen kompletten Lockdown finanziell positiv auswirken. Behandlungskosten der Intensivstationen fielen weg, Arbeitnehmende müssten nicht wegen Isolation oder Quarantäne ihrer Arbeitsstelle fernbleiben,⁸⁷ und Überbrückungshilfen wären voraussichtlich weniger lange auszurichten, um nur einige Punkte zu nennen.⁸⁸

[26] Es geht deshalb immer um ein Abwägen zwischen dem durch die Einschränkungen erhofften Schutz von Menschenleben einerseits und der Zumutbarkeit der Einschränkungen für die von ihnen Betroffenen andererseits. Werden Massnahmen wie die Schliessung von Geschäften oder kulturellen Einrichtungen und Sportstätten ergänzt um Kompensationsmassnahmen und unterstützende Angebote, sind sie eher verhältnismässig. Je besser also Belastungen abgedeckt werden, die Unternehmen, Familien und Einzelpersonen aufgebürdet werden, desto eher sind sie verhältnismässig und damit zulässig. Hierbei zählt nicht nur die finanzielle Unterstützung,⁸⁹ sondern auch andere Massnahmen.

[27] Insbesondere für Jugendliche⁹⁰ und Menschen, die alleine leben, ist es hart, wenn alle Orte der Begegnung wie Kinos und Clubs geschlossen sind. Psychisches Leiden zu verhindern und zu vermeiden, dass es in Familien zu Gewalt kommt, gehört – unabhängig davon, ob die negativen Entwicklungen direkt durch die Pandemie verursacht werden oder durch Massnahmen, die zu ihrer Beendigung ergriffen werden⁹¹ – zu den Aufgaben des Staates.⁹² Je länger Jugendtreffs,⁹³ Schulen, Sporthallen etc. geschlossen sind und je mehr Hilfestellungen Organisationen

⁸⁵ Siehe insbesondere *National COVID-19 Science Task Force*, Policy Brief vom 20. Januar 2021 (siehe Fn 52) und *B & A Beratung und Analysen/Büro BASS* (Autorinnen und Autoren: Désirée Stocker, Jolanda Jäggi, Lena Liechti, Dawa Schläpfer, Philipp Németh, Kilian Künzi), Der Einfluss der COVID-19-Pandemie auf die psychische Gesundheit der Schweizer Bevölkerung und die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz. Erster Teilbericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG, Bern 2. November 2020, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-20-11-2020.html>.

⁸⁶ Wie insbesondere die Schliessung von Restaurationsbetrieben oder das Verbot von Künstlerinnen und Künstlern, vor Publikum aufzutreten.

⁸⁷ Siehe z.B. die Argumentation eines Buschauffeurs, der ausführte, sie seien zu wenige Fahrer, und der öffentliche Verkehr ruhe nicht: Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Geschäftsnummer VWBES.2020.482, Urteil vom 10. Dezember 2020.

⁸⁸ Ausführlicher: *National COVID-19 Science Task Force*, Policy Brief vom 7. Januar 2021: Warum aus gesamtwirtschaftlicher Sicht weitgehende gesundheitspolitische Massnahmen in der aktuellen Lage sinnvoll sind, und Policy Brief vom 18. August 2020: Is there a health-wealth tradeoff during the COVID-19 crisis?, beide abrufbar unter: <https://scienctaskforce.ch/policy-briefs/>.

⁸⁹ Gegenüber einer Kinobetreiberin, die ihre Kinosäle und das Restaurant schliessen musste, führte das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss über den Erlass einer einstweiligen Anordnung die angekündigte Wirtschaftshilfe ins Feld: BVerfG 1 BvR 2530/20, Beschluss vom 11. November 2020, Rn. 14.

⁹⁰ Junge Menschen zwischen 14 und 24 Jahren stellen aktuell diejenige Gruppe dar, die das höchste Risiko für schwere depressive Symptome aufweist: *National COVID-19 Science Task Force*, Policy Brief vom 20. Januar 2021 (siehe Fn 52).

⁹¹ Für die Pflicht des Staates, Massnahmen zum Schutz von Kindern zu ergreifen, spielt es keine Rolle, ob eine Mutter diese nicht mehr angemessen betreut, weil sie wegen Covid-19 im Spital weilt, weil sie die Kinder aus Angst vor einer Ansteckung in der Wohnung einschliesst, weil ihre Arbeit als Putzfrau nicht mehr gefragt ist oder weil sie ihren Coiffeursalon auf Anordnung der Behörden schliessen muss.

⁹² So ausdrücklich auch DONALD/LEACH (siehe Fn 51), S. 2.

⁹³ Art. 5a^{bis} lit. b Ziff. 2 der Änderung vom 18. Dezember 2020 (AS 2020 5813–5818) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Massnahmenverschärfung Dezember) nimmt «soziale Einrichtungen (Anlaufstellen)» von der Pflicht aus, zwischen 19 Uhr und 6 Uhr sowie an Sonntagen zu schliessen. Ob entsprechende Einrichtungen in Liechtenstein gemäss Art. 4b Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung

wie das Frauenhaus Liechtenstein oder der Verein für Männerfragen leisten müssen, desto stärker ist die öffentliche Hand in der Pflicht, sie zu unterstützen. In der Literatur wird denn auch darauf hingewiesen, dass dem Staat aus den Schutzpflichten⁹⁴ als vordringliche Aufgabe erwachse, die Menschenrechte umfassend zu schützen. Allein mit einschränkenden Massnahmen werde er den Schutz des Lebens sowie der körperlichen und geistigen Unversehrtheit in einer Krise kaum erreichen.⁹⁵

3.3.2. Eingriffe in das Recht auf Gesundheit der einen Menschen zum Schutz von Leben und Gesundheit anderer Menschen

[28] Um das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit der bereits Erkrankten und der zukünftigen Opfer zu schützen, muss der Staat ein Stück weit seinerseits eine Gefährdung der physischen und psychischen Gesundheit in Kauf nehmen. Gut sichtbar ist dies bei der Forschung an Impfstoffen, die nicht ohne Versuche an Menschen zugelassen werden dürfen, oder bei der Verschiebung von planbaren medizinischen Eingriffen, damit in den Krankenhäusern Raum für Covid-19 Patientinnen und Patienten bleibt. Deutlich sieht man dies auch an den Überstunden und Zusatzeinsätzen, die Pflegenden und medizinisches Personal in der Schweiz unter schwierigen Bedingungen leisten müssen.⁹⁶ In Liechtenstein wurden die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes betreffend die Arbeits- und Ruhezeiten für diejenigen Spitalabteilungen⁹⁷ sistiert, «die infolge der Covid-19-Erkrankungen eine massive Zunahme der Arbeit erfahren».⁹⁸ Für das Staatspersonal wurde die Zeit von fünf bis zweiundzwanzig Uhr zur Normalarbeitszeit erklärt.⁹⁹ Ebenso wurde das Sonntags- und Nachtfahrverbot zum Transport versorgungsrelevanter Güter aufgehoben.¹⁰⁰ Diese letzteren Massnahmen sind eher geringfügiger Natur. Da sie die Betroffenen aus ihrem gewohnten Tag-Nacht-Rhythmus bringen können, gehen die Beeinträchtigungen jedoch über eine blosser Störung des Wohlbefindens hinaus.

von LGBL. 2020 Nr. 489 bis zum 10. Januar 2021 komplett zu schliessen sind, geht aus dem Wortlaut der Verordnung nicht zweifelsfrei hervor.

⁹⁴ Zum Begriff der Schutzpflichten siehe sogleich Kapitel 3.3.3.

⁹⁵ NATASA MAVRONICOLA, Positive Obligations in Crisis, Strasbourg Observers, 7. April 2020, <https://strasbourgobservers.com/2020/04/07/positive-obligations-in-crisis/>.

⁹⁶ Siehe den Warnruf der Ethikkommission des SBK (Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner) vom 10. Dezember 2020: https://www.sbk.ch/files/sbk/Aktuell/covid_19/Warnruf_der_Ethikkommission_des_SBK.pdf. Zur Situation in der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland: MICHAEL BRAUN, «Das Pflegepersonal ist am Anschlag», Liechtensteiner Vaterland, 19. Dezember 2020, S. 27.

⁹⁷ Das Landesspital (<https://www.landesspital.li/>) wirkt als Grundversorger. Es ist als selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts organisiert. Siehe Art. 1 Gesetz vom 21. Oktober 1999 über das Liechtensteinische Landesspital, LGBL. 1999 Nr. 240 LR 813.1, <https://www.gesetze.li/konso/1999.240>.

⁹⁸ Art. 7a Abs. 5 Verordnung vom 31. März 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBL. 2020 Nr. 119, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.119>. Kritisch gegenüber der Sistierung von Arbeits- und Ruhezeiten: MARC WOHLWEND, Weniger oder doch mehr Gesundheitsschutz in Pflegeberufen?, Pfleregerecht 2020, S. 173–177.

⁹⁹ Art. 2 Verordnung vom 26. März 2020 über befristete Massnahmen im Bereich des Dienstrechts des Staatspersonals in Zusammenhang mit dem Coronavirus, LGBL. 2020 Nr. 113. Die gleichnamige Verordnung vom 19. Januar 2021 enthält dieselben Regeln und ist befristet bis zum 31. Dezember 2021, LGBL. 2021 Nr. 15 LR 174.111.2, <https://www.gesetze.li/konso/2021.015>.

¹⁰⁰ Art. 8 Abs. 2 Verordnung vom 25. März 2020 über befristete Massnahmen im Strassenverkehr in Zusammenhang mit dem Coronavirus, LGBL. 2020 Nr. 112, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.112>.

[29] Für dieses Dilemma, dass Grundrechtsbeschränkungen bei den einen Personen vorgenommen werden müssen, um die Grundrechte anderer Personen zu schützen,¹⁰¹ wird bekanntlich der Begriff «Grundrechtskonflikt» verwendet.¹⁰² Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein verlangt, solche Konstellationen mit Hilfe der «praktischen Konkordanz» aufzulösen. Dies bedeutet, dass Grundrechtskonflikte «unter angemessener Berücksichtigung der einander entgegenstehenden Grundrechtsinteressen in einem umsichtigen Abwägungsprozess» zu lösen sind.¹⁰³ Der Gesetzgeber muss also so gut wie möglich versuchen, den Anspruch der einen Personen mit den von staatlicher Seite verfügbaren Einschränkungen der anderen Personen in Einklang zu bringen.¹⁰⁴ Ihm kommt dabei ein grosser Ermessensspielraum zu.¹⁰⁵

[30] Die richtige Balance zu finden, ist nicht einfach, erst recht wenn die Zeit drängt und die Informationen über die Wirksamkeit von Massnahmen beschränkt sind. Es gibt weder Tabellen noch Formeln, an denen sich die Regierung und der Landtag orientieren könnten.¹⁰⁶ Der Gesetzgeber muss für eine Vielzahl von Fällen allgemein gültige Regeln treffen. Die Gerichte hingegen bekommen einen konkreten Fall vorgelegt und beurteilen diesen rückblickend.¹⁰⁷ Es ist jedoch möglich sich darüber zu informieren, welche Lösungen im Ausland getroffen wurden und wie ausländische Gerichte¹⁰⁸ argumentieren.¹⁰⁹ Immerhin sind sämtliche europäischen Staaten an die EMRK¹¹⁰ gebunden. Überdies könnte man gestützt auf die seit Ausbruch der Pandemie

¹⁰¹ BVerfG 1 BvR 1021/20, Beschluss vom 13. Mai 2020, Rn. 10, verwendete ein schönes Bild: «Wenn wie hier die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen, [...]»

¹⁰² In der Schweiz wird häufig auch der Begriff «Grundrechtskollision» verwendet. DANIEL MOECKLI, Grundrechte in Zeiten von Corona, ZBl 121/2020, S. 237: «Solche Massnahmen bilden ein geradezu lehrbuchmässiges Beispiel einer Grundrechtskollision: Freiheitsrechte aller – die Versammlungsfreiheit, die Bewegungsfreiheit, die Wirtschaftsfreiheit, die Religionsfreiheit – werden eingeschränkt, um das Recht auf Leben und das Recht auf physische Integrität besonders gefährdeter Personen zu schützen.»

¹⁰³ StGH 2018/068 Erw. 2.2 mit weiteren Hinweisen. Siehe z.B. auch StGH 2018/212 Erw. 7.5 und StGH 2019/051 Erw. 4.1.

¹⁰⁴ BVerfG 1 BvR 1021/20, Beschluss vom 13. Mai 2020, Rn. 8, sagt es so: «Vielmehr hat der Staat stets einen verhältnismässigen Ausgleich zwischen der Freiheit der einen und dem Schutzbedarf der anderen zu schaffen.»

¹⁰⁵ StGH 2007/118 Erw. 3 sagte (unter Verweis auf weitere Urteile), es sei «in erster Linie» die Kompetenz des Gesetzgebers, die «verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen und Zielsetzungen umzusetzen. Ihm ist es in erster Linie anvertraut, Grundrechtskonflikte auszugleichen, und zwar nach eigenen Zielvorgaben». Mit der Einscheidungsprärogative argumentiert z.B. auch StGH 2012/209 Erw. 3.6.2.

¹⁰⁶ Art. 15 Abs. 2 EMRK nimmt eine Wertung vor, indem er erklärt, dass selbst wegen eines «öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht», kein Staat Art. 2, Art. 3, Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 EMRK ausser Kraft setzen darf. Siehe hierzu BERNARD (siehe Fn 49), S. 138 f. Eine sehr ähnliche Wertung nimmt Art. 10 Abs. 2 LV vor. Gemäss PETER BUSSJÄGER, Art. 10 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, BERNARD 2016, verfassung.li (Stand: 3. September 2015, zuletzt abgerufen am: 31. Januar 2021), Kapitel IV.B.2, ist auch das Willkürverbot zu den notstandsfesten Grundrechten zu zählen.

¹⁰⁷ Anders ist dies bei der abstrakten Normenkontrolle. Siehe dazu Kapitel 3.4.

¹⁰⁸ Da sich das deutsche Bundesverfassungsgericht (anders der österreichische Verfassungsgerichtshof) häufig nicht sofort materiell zu Beschwerden äussern kann, sind auch die Urteile von Verwaltungs- und Verfassungsgerichten deutscher Bundesländer hilfreich. Siehe insbesondere die Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Bayerischen Infektionsschutzmassnahmenverordnung unter: https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/ausgewaehlte_entscheidungen.php und die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen unter: <https://www.justiz.sachsen.de/esaver/>.

¹⁰⁹ Gl.M. ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRASS, Pandemie – Justiz – Menschenrechte, ZSR Sonderheft: Pandemie und Recht. Beitrag des Rechts zur Bewältigung einer globalen Krise, Basel 2020, S. 69–91, S. 85. Kritischer zum Wert einer «retrospektiven Beurteilung» für die «rechtliche Bewältigung künftiger Krisensituationen»: BGE 131 II 670 E. 2.3 S. 676.

¹¹⁰ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBL. 1982 Nr. 60/1 LR 0.101, <https://www.gesetze.li/konso/1982.060.001>.

bereits gemachten Erfahrungen versuchen, die allgemeine Diskussion über die als notwendig erachteten Grundrechtseingriffe weiterzuführen.¹¹¹

3.3.3. Die drei Dimensionen der Grundrechte

[31] Einen Ausgleich zwischen zwei oder mehr tangierten Grundrechten zu finden, stellt auch deshalb eine Herausforderung dar, weil jedes Grundrecht drei Dimensionen aufweist. Sie werden mit der Formel «to respect, to protect and to fulfil» umschrieben.¹¹² Um beim Beispiel Gesundheitspersonal zu bleiben: Verlängert der Staat die Arbeitszeiten der Spitalangestellten und verpflichtet er die Angehörigen der Polizei und anderer systemrelevanter Berufe dazu, auch im Krankheitsfall zur Arbeit zu erscheinen, so gefährdet er ihre Gesundheit und die der Menschen in ihrer Arbeitsumgebung, anstatt sie zu schützen. Es fehlt also – wenn auch aus einem nachvollziehbaren Grund – am Respekt vor der Gesundheit dieser Berufsleute («duty to respect»). Was die liechtensteinische Regierung mit der «Winterruhe» unternimmt, um die Fallzahlen zu senken, fällt unter die zweite Dimension, «duty to protect». Auf Deutsch spricht man hierbei auch von Schutzpflichten des Staates. Der Staat muss dafür sorgen, dass Grundrechte nicht durch private Machtausübung, Naturkatastrophen oder eben eine Epidemie¹¹³ bedroht werden.¹¹⁴ Die Regierung erfüllt diese Pflicht, indem sie präventiv wirkende Massnahmen ergreift.¹¹⁵ Mit «duty to fulfil» ist ein weiterer Aspekt angesprochen, nämlich dass der Staat Vorkehrungen zu treffen hat, welche die Ausübung der Grundrechte ermöglichen.¹¹⁶

¹¹¹ TRÜMPLER/UHLMANN (siehe Fn 60), S. 595, § 19 Rz. 45, regen an, «gewisse krisentypische Grundrechtseingriffe» ex ante zu diskutieren.

¹¹² Siehe z.B. die Erklärungen auf der Website des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationalaw.aspx>. ZÜND/ERRASS (siehe Fn 109), S. 76 f., erläutern die drei Aspekte am Beispiel des Rechts auf Gesundheit.

¹¹³ G.L.M. BERNARD (siehe Fn 49), S. 131. BVerfG 1 BvR 1021/20, Beschluss vom 13. Mai 2020, Rn. 8, sagt: Zum Schutz der «stärker gefährdeten Menschen» ist der Staat «wegen seiner [...] durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründeten Schutzpflicht nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet.» BVerfG 1 BvR 1027/20, Beschluss vom 12. Mai 2020, Rn. 7, ergänzt allerdings, dass das BVerfG die Verletzung der Schutzpflicht nur feststellen kann, «wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Massnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, [...] oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.»

¹¹⁴ Zu den «positive obligations» gemäss der Rechtsprechung des EGMR: MAVRONICOLA (siehe Fn 95). Zur Schutzpflicht im Allgemeinen: PETER BUSSJÄGER, Art. 27^{ter} LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Benden 2016, verfassung.li (Stand: 25. Februar 2020, zuletzt abgerufen am: 31. Januar 2021), Kapitel II.A.3.

¹¹⁵ ZÜND/ERRASS (siehe Fn 109), S. 72, weisen darauf hin, dass es bei der Bekämpfung von Pandemien um die Schritte «Risikoprävention», «Vorbereitung des Risikoeintritts» (damit der Schaden möglichst gering bleibt) und «Bekämpfung der Risikorealisation» geht.

¹¹⁶ Siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 4.3.

3.4. Die Überprüfungsbefugnisse des Staatsgerichtshofs

[32] Gemäss dem Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG)¹¹⁷ kann dieser eine abstrakte Normenkontrolle¹¹⁸ von Verordnungen vornehmen.¹¹⁹ Wenn die Regierung eine neue Verordnung erlässt oder Bestimmungen in einer älteren Verordnung wie der Covid-19-Verordnung ändert, können gestützt auf Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG¹²⁰ innert einer Frist von einem Monat 100 Stimmberechtigte¹²¹ vom Staatsgerichtshof ihre Überprüfung auf Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie auf Staatsvertragsmässigkeit¹²² verlangen.¹²³ Das gilt selbst für Mitglieder von Organisationen, die den Bestimmungen wie beim «Nationalen Schulterschluss»¹²⁴ zugestimmt haben. Es handelt sich dabei schliesslich nicht um einen Vertrag, sondern um Erklärungen zu den von der Regierung angekündigten Massnahmen. Selbst wenn sich Verantwortliche eines Verbandes gegen eine Verordnungsbestimmung zur Wehr setzen würden, der sie im Rahmen der Vernehmlassung zugestimmt haben, wäre dies nicht rechtsmissbräuchlich.¹²⁵ Weil das Epidemienengesetz und weitere Schweizer Gesetze in Liechtenstein zur Anwendung gelangen,¹²⁶ könnte vor dem Staatsgerichtshof nicht nur vorgebracht werden, dass eine neue Verordnung respektive Verordnungsbestimmung betreffend die Bekämpfung des Coronavirus gegen liechtensteinische Gesetze verstösst, sondern auch dass sie ein in Liechtenstein anwendbares schweizerisches Gesetz verletzt.

[33] Einen Antrag auf Überprüfung einer Verordnung oder einzelner Verordnungsbestimmungen können auch Gerichte und Gemeindebehörden stellen, wenn sie diese in einem konkreten Fall anzuwenden haben (so genannte Präjudizialität) und daran zweifeln, dass sie verfassungs-, gesetzes- oder staatsvertragsmässig sind.¹²⁷ Dasselbe gilt für Gerichte, die ein Gesetz respekti-

¹¹⁷ Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10, <https://www.gesetze.li/konso/2004.032>.

¹¹⁸ HERBERT WILLE, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, LPS 27, Vaduz 1999, S. 87, bezeichnet die selbständige Verordnungsanfechtung als «Sonderfall der abstrakten Normenkontrolle».

¹¹⁹ Siehe insbesondere StGH 2012/209, StGH 2011/13, StGH 2010/024, StGH 2009/82 und StGH 2004/18.

¹²⁰ Art. 20 Abs. 1 StGHG: «Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie über die Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen oder einzelnen Bestimmungen von Verordnungen lit. c auf Antrag von mindestens 100 Stimmberechtigten, wenn dieser innerhalb einer Frist von einem Monat seit der Kundmachung der Verordnung im Landesgesetzblatt gestellt wird.»

¹²¹ Am 30. August 2020 zählte Liechtenstein 20'366 Stimmberechtigte: <https://www.abstimmungen.li/resultat/22>. Der Staatsgerichtshof verlangt von den Unterzeichnenden des Antrags eine Bestätigung der Gemeindekanzlei ihres Wohnorts: StGH 2009/82 Erw. 1.

¹²² Liechtenstein hat insbesondere die EMRK und das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK (<https://www.gesetze.li/konso/1995.208>), die UNO-Pakte I und II (<https://www.gesetze.li/konso/1999.057> und <https://www.gesetze.li/konso/1999.058>), die UNO-Kinderrechtskonvention (<https://www.gesetze.li/konso/1996.163>) und die CEDAW (<https://www.gesetze.li/konso/1996.164>) ratifiziert und die UNO-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet.

¹²³ StGH 2010/24 Erw. 1.3 liess folgenden Text auf den Unterschriftenbögen genügen: «Popularbeschwerde gem. Art. 20 Abs. 1 lit. c des StGHG: Die unten angeführten stimmberechtigten Landesbürger beantragen beim FL Staatsgerichtshof, die Verordnung der liechtensteinischen Regierung vom X über Y für verfassungs- und gesetzeswidrig zu erklären. Sie beauftragen das Advokaturbüro Z, die entsprechende Beschwerde anzufertigen und beim Staatsgerichtshof einzureichen.»

¹²⁴ Siehe hierzu Fn 43.

¹²⁵ StGH 2012/209 Erw. 1.2 betonte: «Beim Antragsrecht nach Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG handelt es sich gemäss StGH 2010/24 um ein spezifisches verfassungsrechtliches Rechtsschuttmittel, das den Ordnungsgeber im Interesse der Sicherung der Entscheidungsprärogative des Gesetz- und Verfassungsgebers einer umfassenden Kontrolle unterwirft. Eines besonderen Interesses oder einer besonderen Auseinandersetzung der Antragsteller bedarf es daher nicht».

¹²⁶ Siehe Kapitel 1.2.

¹²⁷ Art. 20 Abs. 1 lit. a StGHG.

ve Gesetzesbestimmungen anzuwenden haben, an deren Verfassungsmässigkeit sie zweifeln.¹²⁸ Überdies können die Regierung und die Gemeinden ein Gesetz oder einzelne Gesetzesbestimmungen abstrakt, ohne Präjudizialität, auf Verfassungsmässigkeit prüfen lassen.¹²⁹

[34] Wer sich durch eine enderledigende letztinstanzliche Entscheidung oder Verfügung in verfassungsmässig gewährleisteten Rechten, Vorgaben des EWR-Rechts oder Rechten aus bestimmten internationalen Übereinkommen¹³⁰ verletzt sieht, kann mit einer Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof gelangen.¹³¹

[35] Bis jetzt wurde der Staatsgerichtshof allerdings nicht angerufen. Es liegen bis heute auch keine Urteile des Verwaltungsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein (VGH)¹³² betreffend Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vor, obwohl Art. 90 ff. LVG¹³³ die Beschwerde an den VGH gegen Entscheide und Verfügungen der Regierung sowie weiterer Behörden eröffnet.

4. Bemerkungen zu ausgewählten Grundrechten und zu den Kontaktbeschränkungen

[36] Es werden nun verschiedene Aspekte der persönlichen Freiheit, der Versammlungs- und der Religionsfreiheit angesprochen. Danach folgen Ausführungen zu den Kontaktbeschränkungen, die zur Bekämpfung des Coronavirus verhängt werden.

4.1. Persönliche Freiheit

[37] Wenn Restaurants, Theater und Hallenbäder geschlossen bleiben müssen,¹³⁴ schränkt das nicht nur deren Eigentümerinnen und Eigentümer ein, sondern auch die Besucherinnen und Besucher. Es stellt sich deshalb die Frage, ob sich diese auf das Grundrecht der persönlichen Freiheit berufen können.

[38] Art. 32 Abs. 1 LV beinhaltet gemäss dem Urteil des Staatsgerichtshofs StGH 2019/064 Erw. 4.2 «die Freiheit der Person im Sinne eines Auffanggrundrechtes. Ähnlich dem schweizerischen Bundesgericht interpretiert der Staatsgerichtshof den Auffangtatbestand von Art. 32 Abs. 1 LV nicht im Sinne eines Schutzes einer allgemeinen Handlungsfreiheit. Indessen beinhaltet die Freiheit der Person gemäss Art. 32 Abs. 1 LV ebenso wie Art. 8 EMRK jedenfalls elementare Erscheinungsformen der Persönlichkeitsentfaltung (...¹³⁵).» StGH 2018/128 Erw. 2.1 führte dazu

¹²⁸ Art. 18 Abs. 1 lit. b StGHG.

¹²⁹ Art. 18 Abs. 1 lit. a StGHG.

¹³⁰ Von den sechs in Art. 15 Abs. 2 StGHG aufgezählten internationalen Übereinkommen dürften in Zusammenhang mit Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus v.a. die EMRK, der UNO-Pakt II, die CEDAW und die UNO-Kinderrechtskonvention von Bedeutung sein.

¹³¹ Art. 15 Abs. 1 StGHG.

¹³² <https://www.vgh.li/default.aspx>.

¹³³ Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege [...], LGBl. 1922 Nr. 24 LR 172.020, <https://www.gesetze.li/konso/1922.024>.

¹³⁴ Gemäss Art. 4b Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2020 Nr. 489 sind geschlossen: «Öffentlich zugängliche Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport». Gestützt auf Art. 4a sind alle Restaurationsbetriebe geschlossen. Die Einkaufsläden hingegen sind offen.

¹³⁵ Es erfolgt ein Verweis auf BECK/KLEY (siehe Fn 59), Rz. 7.

mit Verweis auf ältere Urteile aus: «Der sachliche Geltungsbereich des Grundrechts auf persönliche Freiheit gemäss Art. 32 LV wird vom Staatsgerichtshof ähnlich wie vom schweizerischen Bundesgericht eng gefasst und beinhaltet nur, aber immerhin, elementare Erscheinungsformen der Persönlichkeitsentfaltung».

[39] Es ist deshalb für die verschiedenen Einschränkungen je einzeln zu prüfen, ob sie das Grundrecht betreffen.¹³⁶ Für Ausgangssperren und das Verbot, Gäste bei sich zu Hause zu empfangen, wäre dies zu bejahen.¹³⁷ Sie fallen in den sachlichen Schutzbereich der Freiheit der Person.¹³⁸ Für die Einschränkung, ein Restaurant zu besuchen, ist dies weniger klar, mindestens solange die Möglichkeit besteht, sich Speisen nach Hause liefern zu lassen.¹³⁹ Die Schliessung von Kultureinrichtungen hingegen ist geeignet, Menschen in ihrer Persönlichkeitsentfaltung zu beeinträchtigen, nimmt sie ihnen doch eine Möglichkeit, sich zu erholen und sich im Kreis mit anderen mit den verschiedensten Themen auseinander zu setzen. Tangiert dürfte die Freiheit der Person auch durch das Verbot sein, in geschlossenen Stätten Sport zu treiben. Diese Einschränkung beeinträchtigt ausserdem die Gesundheit. Bloss vorübergehende Schliessungen von Einrichtungen für Kultur und Sport wären jedoch als verhältnismässig zu qualifizieren. Immerhin werden nicht der Genuss von Kunst, die kreative Betätigung oder das Sporttreiben an sich verboten, sondern lediglich verschiedene Formen dieser Aktivitäten verunmöglicht. Die vom Bundesgericht bisher beurteilten Fälle von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit betrafen vor allem Personen, die von Polizeikräften festgehalten wurden¹⁴⁰ oder in eine Anstalt eingewiesen worden waren.¹⁴¹ Einschränkungen durch geschlossene Einkaufszentren oder abgesperrte Ausflugsziele sind von einer solchen Intensität weit entfernt.¹⁴²

[40] Generell gilt: Je stärker Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Menschen beim Pflegen sozialer Kontakte behindern und je deutlicher die untersagten Aktivitäten einen Zusam-

¹³⁶ PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Versammlungsfreiheit und persönliche Freiheit (§ 25 Rz. 1–26), in: COVID-19. Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 801–808, geht für die Schweiz vor allem näher auf die Versammlungsfreiheit ein.

¹³⁷ Das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte in BVerfG 1 BvR 755/20, Beschluss vom 7. April 2020, Gelegenheit, sich zu einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Ausgangsbeschränkungen in Bayern zu äussern. Es bezeichnete (Rn. 11) die Einschränkungen der persönlichen Freiheit «gegenüber den Gefahren für Leib und Leben» als «weniger schwer», insbesondere auch, weil die betreffenden Normen befristet erlassen worden waren. Gleichwohl schloss es (Rn. 9) «teilweise auch irreversible soziale, kulturelle und wirtschaftliche Folgen» der Einschränkungen nicht aus. BVerfG 1 BvR 762/20, Beschluss vom 10. April 2020, schloss sich dieser Auffassung an.

¹³⁸ BERNARD (siehe Fn 49), S. 140 f., stellt sogar die Frage, ob eine strikte Ausgangssperre eine Freiheitseinschränkung im Sinne von Art. 5 EMRK darstellt und falls ja, ob sich ein Staat auch gegenüber Gesunden auf Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK berufen dürfte.

¹³⁹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Geschäftsnummer AN.2020.00015, Endentscheid vom 3. Dezember 2020, sagte nicht ausdrücklich, ob die «Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt» die persönliche Freiheit tangiert. Es schien dies in Erw. 4.5.3 jedoch zu bejahen, indem es sagte: «Weshalb die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomielokalen den Beschwerdeführenden nicht zumutbar sein soll, ergibt sich aus ihren Ausführungen nicht. Die Beschwerdeführenden werden durch die Massnahme insbesondere nicht daran gehindert, ein Gastronomielokal zu besuchen. Insofern wiegt der Eingriff in ihre persönliche Freiheit nicht schwer.» Wörtlich gleich Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Geschäftsnummer AN.2020.00014, Endentscheid vom 3. Dezember 2020, Erw. 4.5.3.

¹⁴⁰ Siehe z.B. BGE 142 I 121.

¹⁴¹ So auch StGH 2015/106 Erw. 2.2, der feststellt, dass die Klinikeinweisung die Bewegungsfreiheit «erheblich eingeschränkt [hat] und damit eine elementare Form der Persönlichkeitsentfaltung im Sinne der persönlichen Freiheit gemäss Art. 32 LV tangiert».

¹⁴² StGH 2012/209 Erw. 3.4.4 und 3.4.5 gelangte zum Schluss, aus dem «Anspruch auf elementare Persönlichkeitsentfaltung» könne nicht abgeleitet werden, die im Wald eingerichteten Winterruhe- und Schonzone betreten zu dürfen. Der Schutzbereich der persönlichen Freiheit sei nicht berührt.

menhang zu familiären oder beruflichen Verpflichtungen aufweisen, desto eher fallen sie in den Schutzbereich der Freiheit der Person.¹⁴³

[41] Dass Gesichtsmasken die persönliche Freiheit einschränken, wurde gerichtlich festgestellt. Das Verfassungsgericht des Kantons Genf qualifizierte das Maskenobligatorium für Kundschaft und Personal als Einschränkung der persönlichen Freiheit, aber als verfassungsmässig.¹⁴⁴ Auch nach Ansicht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich tangiert die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske das Recht auf persönliche Freiheit, weil deren Aspekt «Recht auf individuelle Lebensgestaltung» die «Freiheit in der Auswahl der Bekleidung» umfasst.¹⁴⁵ Es liege jedoch nur ein geringfügiger Eingriff vor, weil Personen, die aus medizinischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können, von der Pflicht befreit sind, weil bei Unverträglichkeit auf ein anderes Produkt ausgewichen werden kann und weil Masken in vielen Ausführungen und Materialien erhältlich sind.¹⁴⁶

4.2. Versammlungsfreiheit

[42] Regierungsrat Mauro Pedrazzini sagte in der Medienorientierung vom 15. Dezember 2020, eine Demokratie müsse Demonstrationen aushalten können. Auch der Staatsgerichtshof betont die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte regelmässig.¹⁴⁷ Aber auch Demonstrationen dürfen während einer Pandemie eingeschränkt werden. Schliesslich geht es um den Schutz der Gesundheit der Demonstrationsteilnehmenden sowie aller anderen Menschen, die sich in der Nähe aufhalten oder denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer später begegnen. Ein generelles Verbot von politischen Manifestationen ist jedoch nicht zulässig, solange mildere Massnahmen möglich sind wie: Die Demonstrationsteilnehmerinnen und -teilnehmer tragen Gesichtsmasken, oder die Versammlung wird auf einem grossen Platz durchgeführt, so dass der Abstand zwischen den Demonstrierenden und zu Passantinnen und Passanten gewahrt wird.¹⁴⁸

[43] Die Covid-19-Verordnung lässt in ihrer aktuellen Version Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung mit bis zu 50 Personen ausdrücklich zu.¹⁴⁹ Es ist zu vermuten, dass die liech-

¹⁴³ In StGH 2014/029 Erw. 4.1: «Wo aber die Benützung des Autos zur notwendigen Befriedigung der persönlichen, familiären oder beruflichen Alltagsverpflichtungen dient, stellt die Möglichkeit, ein Auto zu lenken, eine elementare Erscheinungsform der Persönlichkeitsentwicklung, insbesondere der Bewegungsfreiheit, dar.»

¹⁴⁴ Cour de justice: Chambre constitutionnelle, Urteile ACST/35/2020 und ACST/36/2020, beide vom 23. November 2020.

¹⁴⁵ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Geschäftsnummer AN.2020.00011, Endentscheid vom 22. Oktober 2020, Erw. 4.2, und Geschäftsnummer AN.2020.00016, Endentscheid vom 3. Dezember 2020, Erw. 6.2. Ebenso insbesondere EGMR (Grosse Kammer) S.A.S. v. Frankreich, Nr. 43835//11, 1. Juli 2014, § 107, bezogen auf Art. 8 EMRK.

¹⁴⁶ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Geschäftsnummer AN.2020.00011, Endentscheid vom 22. Oktober 2020, Erw. 4.5.5, und Geschäftsnummer AN.2020.00016, Endentscheid vom 3. Dezember 2020, Erw. 6.5.3. Siehe auch mehrere Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn, insbesondere Geschäftsnummer VW-BES.2020.328, Urteil vom 26. Oktober 2020, Erw. 3.3.3, und Geschäftsnummer VWBES.2020.338, Urteil vom 21. Oktober 2020.

¹⁴⁷ Siehe insbesondere StGH 2018/074 Erw. 2.1 und StGH 2010/88 Erw. 3.4.1.

¹⁴⁸ Siehe hierzu die Ausführungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das allerdings nicht in der Sache zu entscheiden hatte, sondern lediglich über einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung: BVerfG 1 BvQ 94/20, Beschluss vom 30. August 2020, Rn. 16 f. Dabei berücksichtigte das BVerfG auch, dass es bei einer vom Antragssteller organisierten Versammlung zu Verstössen gegen die Abstandsregeln und die Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen gekommen war.

¹⁴⁹ Art. 5 Abs. 1 lit. b Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2020 Nr. 489.

tensteinische Regierung diese Zahl aus der schweizerischen Verordnung¹⁵⁰ abgeschrieben hat. Während eine Gruppe von 50 Demonstrierenden in Bern oder Zürich¹⁵¹ kaum Beachtung findet, zieht eine Manifestation dieser Grössenordnung in Liechtenstein wegen der Kleinräumigkeit grosse Aufmerksamkeit auf sich. Von daher wiegt die Beschränkung auf 50 Personen in Liechtenstein weniger schwer.

[44] Dass die Covid-19-Verordnung Sitzungen des Landtags und der Gemeinderäte sowie politische Veranstaltungen mit bis zu 50 Personen zulässt, erklärt sich mit dem öffentlichen Interesse, das politische Leben aufrecht zu erhalten und die Bürgerinnen und Bürger nicht stärker als notwendig in der Ausübung ihrer politischen Rechte einzuschränken. Von staatlicher Seite erfolgen in Liechtenstein auch keinerlei Einschränkungen gegenüber Zeitungen, Radio, Fernsehen oder den sozialen Medien.¹⁵² Die Zeitungen veröffentlichen wie eh und je kontroverse Leserbriefe¹⁵³ und führen Interviews mit Personen, die gestützt auf ihre berufliche Erfahrung unterschiedliche Sichtweisen in die Diskussion einbringen.¹⁵⁴

4.3. Religionsfreiheit

[45] Weil Weihnachten noch nicht lange zurückliegt, denkt man bei Beeinträchtigungen der Religionsfreiheit wohl zuerst an die christlichen Kirchen.¹⁵⁵ Aber auch die anderen Religionsgemeinschaften dürfen nicht vergessen werden. Sind ihre Räumlichkeiten zu klein für religiöse Feiern gemäss den geltenden Abstandsvorschriften und finden sie keinen Ersatz, ist es Aufgabe der Gemeinden,¹⁵⁶ ihnen bei der Suche nach geeigneten Lokalitäten zu helfen. Dies ist – bezogen auf die Religionsfreiheit von Art. 37 Abs. 1 LV, die für alle Religionsgemeinschaften gilt – ein schönes

¹⁵⁰ Art. 6 Abs. 1 lit. b Covid-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26).

¹⁵¹ Gemäss § 7 der Zürcher Verordnung vom 24. August 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (LS 818.18) gilt im Kanton Zürich: «Menschenansammlungen sowie politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und Unterschriftensammlungen mit mehr als zehn Personen im öffentlichen Raum, [...] sind verboten.»

¹⁵² Auf die Bedeutung der Medienfreiheit in Zeiten einer Pandemie weist MOECKLI (siehe Fn 102), S. 238, hin.

¹⁵³ Daran ändern auch die neuen Richtlinien für Leserbriefe des «Vaterlandes» vom 1. Dezember 2020 nichts. Siehe Liechtensteiner Vaterland, 01. Dezember 2020, S. 13.

¹⁵⁴ Siehe insbesondere DAVID SELE, Monika Büchel-Marxer: «Sich allzu grosse Sorgen wegen der Mutationen zu machen, bringt nichts», Volksblatt, 08. Januar 2021, S. 4 f. DANIELA FRITZ, Marcus Büchel: «Menschen haben ein existenzielles Bedürfnis nach direkten sozialen Kontakten», Volksblatt, 31. Dezember 2020, Jahresrückblick, S. 4 f. DUNJA GOOP, «Wir erleben gerade keine einfache Zeit» (Interview mit Polizeichef Jules Hoch), Liechtensteiner Vaterland, 30. Dezember 2020, S. 3. DAMIAN BECKER, «Wir erleben eine «zweite Welle»» (Interview mit Psychiater Marc Risch), Liechtensteiner Vaterland, 10. Juli 2020, S. 3. HOLGER FRANKE, Martin Henck: «Ich bin sicher, dass diese Pandemie bleibende Spuren hinterlassen wird», Volksblatt, 04. April 2020, S. 13.

¹⁵⁵ Im Kanton Genf wurden ab dem 2. November 2020 sämtliche Gottesdienste verboten. Ein katholischer Priester verlangte eine Genehmigung, um samstags und sonntags die Messe feiern zu dürfen. Zusammen mit einem Kollegen focht er zudem die betreffende Bestimmung der kantonalen Verordnung an. Weitere Personen fochten diese ebenfalls an. Nachdem ab dem 28. November 2020 unter anderem die Geschäfte des Detailhandels wieder öffnen durften, das zuständige Gericht jedoch noch immer kein Urteil fällen konnte, gewährte das Verfassungsgericht dem Rechtsmittel der Priester und dem Rechtsmittel der übrigen Personen die aufschiebende Wirkung und verfügte, dass die für andere öffentlich zugängliche Einrichtungen geltenden Bestimmungen analog auf Kultuseinrichtungen anzuwenden seien. Das Verfassungsgericht führte aus, beim totalen Verbot von Gottesdiensten könnte es sich um einen schweren Eingriff handeln. Es sei vor allem an seiner Erforderlichkeit zu zweifeln. Die Chancen der Beschwerdeführer, in der Sache zu obsiegen, seien hoch bis sehr hoch. Überdies sei zu bedenken, dass es unmöglich sei, die nicht gehaltenen Gottesdienste bei Obsiegen nachzuholen. Cour de justice: Chambre constitutionnelle, Entscheide ACST/37/2020 und ACST/40/2020, beide vom 3. Dezember 2020, je Erw. 6.

¹⁵⁶ Die Förderung des religiösen Lebens fällt gemäss Art. 12 Abs. 2 lit. f Gemeindegesetz vom 20. März 1996 (LGBl. 1996 Nr. 76 LR 141.0, <https://www.gesetze.li/konso/1996.076>) in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden.

Beispiel für die bereits genannte «duty to fulfil»,¹⁵⁷ also für die Verpflichtung des Staates, aktiv zu werden, um die Ausübung der Menschenrechte zu erleichtern. Dass die Covid-19-Verordnung religiöse Veranstaltungen und Bestattungen aller Glaubensrichtungen gleich behandelt und ausdrücklich zulässt,¹⁵⁸ bedeutet nämlich noch nicht, dass der Staat seiner Pflicht, die Ausübung der Religionsfreiheit zu ermöglichen, in genügendem Masse nachkommt.

[46] In Liechtensteins Kirchen ist das Singen nicht verboten.¹⁵⁹ Es wurde jedoch zumindest über Weihnachten nicht praktiziert.¹⁶⁰ Trotzdem stellt sich auch in Liechtenstein die Frage, wie weit Eingriffe gehen dürfen. Zudem gilt es zu beachten, dass die Religionsfreiheit «nicht lediglich die Glaubensüberzeugungen [schützt], welche von der Mehrheit einer Religionsgemeinschaft oder ihren leitenden Organen vertreten werden, sondern ebenso jene von Minderheiten oder Einzelpersonen».¹⁶¹ Macht eine Gruppierung geltend, sie müsse gemäss ihren Überzeugungen in religiösen Feiern eine untersagte Handlung vornehmen,¹⁶² so wäre deshalb zu prüfen, ob das entsprechende Verbot eine zu starke Belastung für sie darstellt und eine mildere Massnahme gefunden werden könnte.

4.4. Kontaktbeschränkungen

[47] Es stellt sich die Frage, wieweit Parlament und Regierung Vorgaben machen dürfen, wem wo wie lange treffen darf. Der Staat muss auch bei Massnahmen zur Kontaktbeschränkung immer zur mildesten von gleich gut geeigneten Massnahmen greifen. Nach ihrer Schwere geordnet, stehen insbesondere die folgenden Massnahmen zur Diskussion. Wie schwer eine einzelne Massnahme tatsächlich wiegt, hängt jedoch immer auch davon ab, bei welcher Personenzahl die Grenze gezogen wird und ob Ausnahmen vorgesehen sind.

- Öffentliche Lokale und Restaurants dürfen nicht mehr für private Feiern gebucht werden.¹⁶³
- Private Feiern mit mehr als einer bestimmten Anzahl Personen werden verboten.
- Der Konsum von Alkohol im Freien wird verboten.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Siehe Kapitel 3.3.3.

¹⁵⁸ Art. 5 Abs. 1 lit. c Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2020 Nr. 489.

¹⁵⁹ In der Schweiz ist das Singen gemäss Art. 6f Abs. 3 lit. a Ziff. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26) ausserhalb des Familienkreises seit dem 9. Dezember 2020 verboten.

¹⁶⁰ DESIRÉE VOGT, Gesperrte Bankreihen, kein Gesang, Liechtensteiner Vaterland, 24. Dezember 2020, S. 3.

¹⁶¹ So zuletzt StGH 2014/039 Erw. 4.1 mit Verweis auf Urteile aus Liechtenstein und der Schweiz. Siehe auch StGH 2012/130.

¹⁶² Wie z.B. Singen, ein Handschlag oder eine Salbung.

¹⁶³ Der unterdessen wieder aufgehobene Art. 6 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage sah in der Version der Änderung vom 18. Oktober 2020 (Maskenpflicht [...], AS 2020 4159–4162) das Gegenteil vor, nämlich dass private Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen nur in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben durchgeführt werden durften.

¹⁶⁴ § 24 Abs. 2 der Elften Bayerischen Infektionsschutzmassnahmenverordnung (11. BayIfSMV) vom 15. Dezember 2020, zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Januar 2021: «Der Konsum von Alkohol ist auf den öffentlichen Verkehrsflächen der Innenstädte und an sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, untersagt. Die konkret betroffenen Örtlichkeiten sind jeweils von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde festzulegen.» Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hob das bayernweite Alkoholverbot im öffentlichen Raum vorläufig auf: Bayerischer VGH, Aktenzeichen 20 NE 21.76, Beschluss vom 19. Januar 2021, Rn. 31 ff., <https://openjur.de/u/2316518.html>.

- Grössere Ansammlungen im Freien werden verboten.¹⁶⁵
- Während der Nacht gilt eine Ausgangssperre.¹⁶⁶
- Die Wohngemeinde darf nicht mehr verlassen werden.¹⁶⁷
- Die Anzahl Besucherinnen und Besucher im privaten Bereich wird beschränkt.¹⁶⁸
- Die Zahl der Besuche im privaten Bereich wird beschränkt.¹⁶⁹
- Besuche werden ganz verboten.
- Auch während des Tages gilt eine Ausgangssperre.¹⁷⁰

[48] Solange sich jedermann im ganzen Land frei bewegen und mit anderen Menschen im Freien unbeschränkt lange sprechen darf, sind Einschränkungen der Anzahl Gäste oder komplette Besuchsverbote eher verhältnismässig. Da Besuche bei Privaten in Liechtenstein und der Schweiz seit dem 18. Januar 2021 für sechs Wochen stark eingeschränkt sind, müssten in Liechtenstein wie in der Schweiz Anlaufstellen geöffnet werden,¹⁷¹ damit sich Menschen, die alleine sind oder es wegen Konflikten nicht mehr in ihrer Wohnung aushalten, an einen geschützten Ort begeben können. Wegen seiner Pflicht, alle Einwohnerinnen und Einwohner vor häuslicher Gewalt

¹⁶⁵ Gemäss Art. 3c Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage sind seit der Änderung vom 18. Oktober 2020 (Maskentragpflicht [...], AS 2020 4159–4162) spontane Menschenansammlungen von mehr als 15 Personen im öffentlichen Raum verboten, selbst wenn diese Gesichtsmasken tragen und Abstand wahren.

¹⁶⁶ Der bayerische Verfassungsgerichtshof führte zu einer Ausgangssperre von 21 Uhr bis 5 Uhr aus: «Zwar könnten durch eine am Tag strengere Ausgangsbeschränkung als in der Nacht wohl mehr Infektionen verhindert werden als umgekehrt; gleichzeitig wäre aber der Eingriff in Grundrechte in diesem Fall deutlich gravierender, weil viel mehr Menschen davon betroffen wären. Dass sich der Ordnungsgeber dafür entscheidet, die strengere «Ausgangssperre» auf die Nachtstunden zu legen, ist vor diesem Hintergrund nicht fernliegend.» Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Aktenzeichen Vf. 110-VII-20, Entscheidung vom 17. Dezember 2020, Rn. 36, <https://openjur.de/u/2310922.html>.

¹⁶⁷ § 25 Abs. 1 Satz 1 11. BayIfSMV vom 15. Dezember 2020, geändert durch Verordnung vom 8. Januar 2021, lautet: «Wird in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt der [...] Inzidenzwert von 200 Neuinfektionen [...] je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen überschritten, so sind [...] touristische Tagesausflüge für Personen, die in dem betreffenden Landkreis oder der betreffenden kreisfreien Stadt wohnen, über einen Umkreis von 15 km um die Wohnortgemeinde hinaus untersagt.»

¹⁶⁸ In Österreich gilt für Besuche die so genannte 1+1-Regel: «Ein Haushalt mit beliebig vielen Personen darf eine Person aus einem anderen Haushalt treffen (plus gegebenenfalls ihr oder ihre aufsichtspflichtigen, minderjährigen Kinder). Diese Regel gilt auch bei Treffen im Freien.» So die Erklärung zu § 1 Abs. 3 3. COVID-19-Notmassnahmenverordnung vom 25. Januar 2021 in *Sozialministerium*, FAQ «Alltag, Familie, Sport und Freizeit» vom 28. Januar 2021. § 4 Abs. 1 Satz 1 11. BayIfSMV vom 15. Dezember 2020 liess bis zum 10. Januar 2021 mehr Personen zu, nämlich die «Angehörigen des eigenen Hausstands sowie zusätzlich die Angehörigen eines weiteren Hausstands, solange dabei eine Gesamtzahl von insgesamt fünf Personen nicht überschritten wird; die zu diesen Hausständen gehörende Kinder unter 14 Jahren bleiben für die Gesamtzahl ausser Betracht.» Seit dem 11. Januar 2021 gilt in Bayern gemäss § 4 Abs. 1 Satz 1 11. BayIfSMV (siehe Fn 164): «Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum, in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist vorbehaltlich des § 3 nur Angehörigen desselben Hausstands und einer weiteren Person sowie zugehörigen Kindern bis einschliesslich drei Jahren erlaubt.»

¹⁶⁹ Bewohnerinnen und Bewohner von österreichischen Alten-, Pflege- und Behindertenheimen dürfen gemäss § 10 Abs. 2 Ziff. 4 3. COVID-19-Notmassnahmenverordnung vom 25. Januar 2021 grundsätzlich nur «einen Besucher pro Bewohner pro Woche» empfangen. Auf eine Weisung des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen vom 16. März 2020, die ein Besuchsverbot (mit Ausnahmen) für Spitäler und Kliniken statuierte, konnte das Verwaltungsgericht mangels Recht zur Ausübung der abstrakten Normenkontrolle nicht eintreten: Verwaltungsgericht Kanton St. Gallen, Fall-Nr. B2020/112, Präsidialentscheid vom 12. Juni 2020.

¹⁷⁰ Die Ausgangsbeschränkung gilt in Österreich rund um die Uhr. Gemäss § 1 Abs. 1 Ziff. 5 3. COVID-19-Notmassnahmenverordnung vom 25. Januar 2021 darf die Wohnung jedoch insbesondere zum «Aufenthalt im Freien» (Das Sozialministerium nennt hierzu als Beispiele Individualsport und Spaziergänge) jederzeit unbeschränkt lange verlassen werden, ebenso gemäss Ziff. 3.b zum Einkaufen. Sehr ähnlich ist § 2 11. BayIfSMV (siehe Fn 164) abgefasst.

¹⁷¹ Siehe Fn 93.

zu schützen¹⁷² und Gefährdungen der psychischen Gesundheit zu vermeiden, muss der Staat entsprechende Massnahmen ergreifen¹⁷³ oder dafür sorgen, dass private Angebote wie die Dargebote Hand oder das Frauenhaus mit genügend Ressourcen ausgestattet sind.¹⁷⁴

[49] Die Covid-19-Verordnung liess es bis am 17. Januar 2021 zu, dass sich bis zu zehn Personen ohne Schutzkonzept in einem Privathaushalt trafen.¹⁷⁵ Gemäss ihrem Wortlaut hätte jede und jeder unbegrenzt oft beliebige neun Personen bei sich zu Hause empfangen dürfen. Ein solches Verhalten wäre dem Ziel, die Übertragung des Virus zu stoppen, zuwider gelaufen. Die Regierung bat deshalb immer wieder um Zurückhaltung.¹⁷⁶ Zu begrüssen ist die Nennung einer Höchstzahl von Personen aus datenschutzrechtlicher Sicht. Es muss sich niemand erklären, warum sich wer bei ihm oder ihr aufhält. Überdies ist es für die Behörden einfacher, die Anwesenden zu zählen, als Abklärungen zu treffen, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen und wo sie Wohnsitz haben.

[50] Seit dem 18. Januar 2021 dürfen in Liechtenstein wie in der Schweiz nur noch fünf Personen im Familien- oder Freundeskreis zusammenkommen, wobei anders als zum Teil im Ausland auch Kinder zählen.¹⁷⁷ Faktisch ist es somit nun für viele Haushalte unmöglich, Besuch zu empfangen, es sei denn, es befinden sich gerade nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner zu Hause. Aber auch für diese Fälle wird Zurückhaltung angemahnt.¹⁷⁸ Überdies dürfen in beiden Ländern auch im Freien nur noch fünf Personen zusammenkommen.¹⁷⁹ Sowohl die Einschränkung für private Veranstaltungen in Innenräumen als auch das Versammlungsverbot im öffentlichen Raum gehen

¹⁷² Siehe hierzu z.B. das Factsheet des EGMR «Domestic violence», Version vom November 2020, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf.

¹⁷³ Die Landespolizei und die Sozialeinrichtungen hatten sich auf mehr Fälle häuslicher Gewalt eingestellt und unter anderem Unterbringungsmöglichkeiten für weggewiesene infizierte Aggressoren vorbereitet. Sie mussten jedoch keine Zunahme von häuslicher Gewalt registrieren: Goop (siehe Fn 154).

¹⁷⁴ Problematisch war z.B. im Frühling 2020, dass der Verein «Tischlein deck dich», der Lebensmittel an Bedürftige abgibt, seine Abgabestelle schliessen musste, weil viele seiner Freiwilligen wegen ihres Alters zur Risikogruppe gehörten: DAMIAN BECKER, Neubezüger bei «Tischlein deck dich», Liechtensteiner Vaterland, 11. Dezember 2020, S. 2.

¹⁷⁵ Art. 5 Abs. 2 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2020 Nr. 489. Dieselbe Regelung galt seit dem 29. Oktober 2020 (AS 2020 4503–4511) gemäss Art. 6 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage auch in der Schweiz.

¹⁷⁶ Die Regierung rief insbesondere vor dem Silvester dazu auf, die Distanzmassnahmen im privaten Bereich konsequent einzuhalten: Medienmitteilung vom 30. Dezember 2020 «Regierung ermahnt zum Jahreswechsel zu allergrösster Vorsicht».

¹⁷⁷ Art. 5 Abs. 2 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2021 Nr. 13. Wörtlich gleich: Art. 6 Abs. 2 der Änderung vom 13. Januar 2021 (AS 2021 7) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Weitere Massnahmenverschärfungen).

¹⁷⁸ Medienmitteilung vom 15. Januar 2021 «COVID-19: Regierung verlängert Massnahmen und schärft punktuell nach»: «Bei Treffen sollte der Mindestabstand von 1.5 Metern zwischen Personen, die nicht im gleichen Haushalt leben, eingehalten werden. Wo dies nicht möglich ist, sollten Gesichtsmasken getragen werden.»

¹⁷⁹ Art. 3c Abs. 1 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBl. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBl. 2021 Nr. 13. Wörtlich gleich: Art. 3c Abs. 1 der Änderung vom 13. Januar 2021 (AS 2021 7) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Weitere Massnahmenverschärfungen).

sehr weit.¹⁸⁰ In der Kombination wirken sie insbesondere für Familien mit mehr als einem Kind, für Patchwork-Familien und für andere Grosshaushalte sehr belastend.¹⁸¹

[51] Art. 40 Abs. 2 lit. c EpG¹⁸² erlaubt den Behörden in Liechtenstein und der Schweiz, wenn notwendig «das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete [...] [zu] verbieten oder ein[zu]schränken.» Gemeint ist damit in erster Linie, dass einzelne Wohnhäuser oder Ortsteile, in denen das Virus besonders heftig wütet, abgesperrt werden und den Bewohnerinnen und Bewohnern verboten wird, das Gebiet oder ihr eigenes Haus zu verlassen.¹⁸³ Es existiert also eine gesetzliche Grundlage für die sehr einschneidenden Eingriffe bis hin zum Besuchsverbot und zur kompletten Ausgangssperre.¹⁸⁴ Wenn alle anderen Massnahmen nicht ausreichen, wäre auch ihre Verhältnismässigkeit zu bejahen.¹⁸⁵

5. Unterschiedliche Regelungen in Nachbarstaaten und innerhalb Liechtensteins

[52] Die liechtensteinische Regierung betonte an ihrer Medienkonferenz vom 18. Dezember 2020, ihr Massnahmenpaket sei ungefähr dasselbe wie in den angrenzenden Gebieten. Trotzdem gibt es Unterschiede zu den Regeln in der Schweiz, z.B. bezüglich der Öffnung der Läden oder dem Singen im Gottesdienst¹⁸⁶, wo die liechtensteinischen Regeln weniger streng sind, und bezüglich

¹⁸⁰ So z.B. auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Aktenzeichen P.St. 2768, P.St. 2769 e.A., Beschluss vom 6. Januar 2021, Erw. B.II.2.c.aa (abrufbar unter: <https://staatsgerichtshof.hessen.de/entscheidungen-des-staatsgerichtshofs>), wobei die Normen in Hessen gemäss Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung vom 26. November 2020, in der Version vom 23. Januar 2021, leicht anders lauten als in Liechtenstein. § 1 Abs. 1: «Aufenthalte im öffentlichen Raum sind nur im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person gestattet. Bei Begegnungen mit anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten.[...]» § 1 Abs. 4: «Für private Zusammenkünfte wird eine Beschränkung auf den eigenen Hausstand sowie eine weitere nicht im Haushalt lebende Person dringend empfohlen. Dabei wird die Einhaltung des Mindestabstandes von 1,5 Metern zwischen Personen unterschiedlicher Hausstände dringend empfohlen.» Gemäss der vom Staatsgerichtshof des Landes Hessen beurteilten Version waren Kinder bis 14 Jahre noch nicht mitgezählt worden.

¹⁸¹ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entgegnete einem Beschwerdeführer im Rahmen eines Eilantrages: «Insbesondere ist ihm die Kontaktaufnahme zu anderen Haushalten weiterhin möglich. Es handelt sich entgegen der Behauptung des Antragstellers um kein Kontaktverbot. Die Mindestpflege von Sozialkontakten ist daher auch unter Geltung des § 4 Abs. 1 Satz 1 11. BayIfSMV gewährleistet.» Bayerischer VGH, Aktenzeichen 20 NE 21.76, Beschluss vom 19. Januar 2021, Rn. 55, <https://openjur.de/u/2316518.html>. § 4 Abs. 1 Satz 1 11. BayIfSMV: «Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum, in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist vorbehaltlich des § 3 nur Angehörigen desselben Hausstands und einer weiteren Person sowie zugehörigen Kindern bis einschliesslich drei Jahren erlaubt.»

¹⁸² Siehe Fn 16.

¹⁸³ Die Botschaft des Bundesrates (BBl 2011 392) begründete diese Norm damit, dass «sich gerade im Zusammenhang mit der Bekämpfung der häufig tödlich verlaufenden Lungenkrankheit SARS gezeigt hat, dass mit der Absperrung bestimmter Quartiere oder Häusergruppen (z.B. in Hongkong) die Weiterverbreitung der Krankheit signifikant eingeschränkt werden konnte. Die Absperrung ganzer Ortschaften soll aber nur in Ausnahmesituationen möglich sein.»

¹⁸⁴ Anders sah es in Österreich aus. Der Verfassungsgerichtshof hatte in VfGH-Entscheidung V 363/2020 vom 14. Juli 2020 § 1 COVID-19-Massnahmenverordnung-98 zu beurteilen. Er lautete: «Zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 ist das Betreten öffentlicher Orte verboten.» Das COVID-19-Massnahmegesetz sah damals jedoch in § 2 nur vor, dass Behörden «durch Verordnung das Betreten von bestimmten Orten» untersagen dürfen.

¹⁸⁵ Gl.M. VfGH-Entscheidung V 363/2020 vom 14. Juli 2020, Rn. 68, wo der österreichische Verfassungsgerichtshof ausdrücklich festhielt: «Damit ist nicht gesagt, dass [...] bei Vorliegen besonderer Umstände unter entsprechenden zeitlichen, persönlichen und sachlichen Einschränkungen nicht auch ein Ausgangsverbot gerechtfertigt sein kann [...]»

¹⁸⁶ Siehe Kapitel 4.3.

der Sportangebote für Kinder und Jugendliche¹⁸⁷, bei denen Liechtenstein strenger ist. Es ist deshalb auszuführen, wie mit unterschiedlichen nationalen Regeln umzugehen ist und wieweit eine Gleichbehandlung in Liechtenstein erfolgen muss.

5.1. Vermeiden von Ausweichverhalten

[53] Das schweizerische Epidemien-gesetz gelangt, wie ausgeführt,¹⁸⁸ über den Zollanschlussvertrag auch in Liechtenstein zur Anwendung. Was Bundesversammlung und Bundesrat beschliessen, gilt in Liechtenstein jedoch nur für diejenigen Bereiche, die Zollvertragsmaterie sind, also insbesondere für den Import und Export von Gütern und für Einreisebeschränkungen. Liechtenstein muss sich aber um einen gleichwertigen Schutz bemühen, um dem Epidemien-gesetz zu genügen.¹⁸⁹ Liechtenstein hat überdies kein Interesse daran, die guten nachbarschaftlichen Beziehungen aufs Spiel zu setzen, indem es unverhältnismässig viele Patientinnen und Patienten in Schweizer Spitäler überweist.¹⁹⁰

[54] Als der Bundesrat anordnete, dass alle Läden von Samstag 19 Uhr bis Montag 6 Uhr schliessen müssen,¹⁹¹ hatte er wohl die Menschenmassen vor Augen, die sich bei einem Sonntagsverkauf im Advent durch die Zürcher Bahnhofstrasse wälzen. Wenn die Liechtensteiner Regierung zum Schluss gelangt, dass ein Verbot des ganzjährig zulässigen Sonntagsverkaufs im Land kontraproduktiv wäre, weil dann mehr Leute am Samstag in die Läden strömen würden, ist dies genauso vertretbar. Ebenso, dass in Liechtenstein das Singen im Gottesdienst nicht verboten wird. Offenbar genügen die Vorgaben bezüglich Schutzkonzept für die Kirchen.

[55] Unvereinbar mit dem Ziel, die Ausbreitung des Coronavirus zu stoppen, sind unterschiedliche Regeln, die dazu führen, dass eine grosse Menschenmenge dorthin strömt, wo ein bestimmtes Verhalten zulässig ist. Dem hat die liechtensteinische Regierung einen Riegel vorgeschoben,¹⁹² als sie am 12. Dezember 2020 für Casinos und Spielsalons die gleichen Öffnungszeiten vorschrieb¹⁹³ wie die Schweiz.¹⁹⁴ Eine rechtliche Verpflichtung hierzu bestand jedoch nicht. Ebenso wenig könnte der Bundesrat die liechtensteinische Regierung anweisen, bestimmte Einschränkungen zu beschliessen oder Lockerungen zu unterlassen.

¹⁸⁷ Siehe Kapitel 5.3.

¹⁸⁸ Siehe Kapitel 1.2.

¹⁸⁹ Siehe SCHIESS RÜTIMANN (siehe Fn 18), Rz. 37–47.

¹⁹⁰ Regierungsrat Mauro Pedrazzini sagte in der Landtagssitzung vom 8. April 2020: «Drittens werden wir im Bedarfsfall auf Schweizer Intensivstationen angewiesen sein und wir möchten uns nicht dem Vorwurf aussetzen, weniger getan zu haben gegen die Ausbreitung der Krankheit als unsere Nachbarn.»: Landtags-Protokolle 2020 S. 495.

¹⁹¹ Art. 5a^{bis} der Änderung vom 18. Dezember 2020 (AS 2020 5813–5818) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Massnahmenverschärfung Dezember).

¹⁹² In der Medienmitteilung vom 11. Dezember 2020 sagte die Regierung: «Ein starkes Ausweichen des Publikums von in der Schweiz geschlossenen Institutionen nach Liechtenstein und das damit zusammenhängende epidemiologische Risiko soll vermieden werden. Bei Casinos wurde ein solches Ausweichverhalten in der Schweiz beobachtet. Die Regierung sieht sich daher gezwungen, die verschärften Sperrstunden in diesem Bereich bereits ab diesem Wochenende umzusetzen.» «Ein Ausweichverhalten aufgrund eines Regelgefälles» zu verhindern, wurde auch in der Medienmitteilung vom 8. Januar 2021 «COVID-19: Regierung informiert über Verlängerung der Massnahmen und über Impfungen» als Ziel genannt.

¹⁹³ Art. 4a Verordnung vom 12. Dezember 2020 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, LGBl. 2020 Nr. 456, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.456>.

¹⁹⁴ Art. 5a^{bis} lit. c der Änderung vom 11. Dezember 2020 (AS 2020 5377–5380) der Covid-19-Verordnung besondere Lage.

5.2. Unterschiede zwischen den Kantonen und zu Liechtenstein

5.2.1. Öffnung der Skigebiete

[56] Die liechtensteinische Regierung hatte es einfacher als der Bundesrat, als sie beschloss, Skigebiete über die Feiertage nicht zu schliessen. Ihr Entscheid betraf nämlich nur ein Skigebiet, und ihre Mitglieder kennen die Verhältnisse vor Ort. Andererseits musste sie, gerade weil das Land der grösste Aktionär der Bergbahnen Malbun AG ist¹⁹⁵ und diesem Unternehmen eben erst ein zinsloses Darlehen gewährt hatte,¹⁹⁶ die Abwägung zwischen Gesundheitsschutz, finanziellen Interessen des Landes und dem Wunsch der Bevölkerung, sich über die Feiertage in der Natur zu bewegen, sehr sorgfältig vornehmen, um nicht Gefahr zu laufen, die wirtschaftliche Situation der Bergbahnen¹⁹⁷ vorschnell zu stark zu gewichten. Sie musste zudem dafür sorgen, dass Vorkehrungen für den Fall getroffen wurden, dass das Skigebiet Malbun von Skifahrerinnen und -fahrern überrannt wird.¹⁹⁸ Diese Gefahr bestand, weil die St. Galler Skigebiete über Weihnachten geschlossen bleiben mussten.

[57] Die Bergkantone hatten in der Schweiz hart für ihre Skigebiete gekämpft, mit dem Resultat, dass gemäss Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 4. Dezember 2020¹⁹⁹ die Betreiber von Skigebieten lediglich eine kantonale Bewilligung brauchen.²⁰⁰ Sie darf nur erteilt werden, wenn dies die epidemiologische Lage «im Kanton oder in der betreffenden Region» zulässt und «hinreichende Kapazitäten für die Behandlung sowohl von an Covid-19 erkrankten Personen als auch von anderen Personen, namentlich solchen mit Sportverletzungen» zur Verfügung stehen.²⁰¹ Mit der Änderung vom 18. Dezember 2020²⁰² beschloss der Bundesrat die Schliessung aller übrigen Sportbetriebe. Für die Skigebiete gilt bis heute die Regelung vom 4. Dezember 2020.

¹⁹⁵ BuA Nr. 117/2020 vom 6. Oktober 2020 betreffend die Gewährung eines zinslosen Darlehens [...], S. 9.

¹⁹⁶ Finanzbeschluss vom 4. November 2020 über die Gewährung eines zinslosen Darlehens und eines Nachtragskredits für die Bergbahnen Malbun [...], LGBl. 2020 Nr. 498, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.498>.

¹⁹⁷ Der Verwaltungsratspräsident der Bergbahnen sagte, eine Schliessung würde das endgültige Aus bedeuten: DESIRÉE VOGT, St. Gallen schliesst Skigebiete am 22.12.: Malbun muss jetzt zittern, Liechtensteiner Vaterland, 10. Dezember 2020, S. 1.

¹⁹⁸ Ein solches Konzept, das bei der Zufahrt zum Skigebiet ansetzt, legten die Bergbahnen rechtzeitig vor: *red.*, Bergbahnen Malbun beschränken ab Dienstag die Kapazitäten, Volksblatt, 21. Dezember 2020, S. 8. Über Weihnachten kam es nicht zu einem Grossandrang: MANUELA SCHÄDLER, Disziplinierte Skifahrer in Malbun, Liechtensteiner Vaterland, 29. Dezember 2020, S. 3.

¹⁹⁹ Änderung vom 4. Dezember 2020 (AS 2020 5189–5195) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Besondere Regelungen für die Festtage und die Wintersportorte).

²⁰⁰ In der Medienkonferenz vom 19. Dezember 2020 führte die Regierung des Kantons St. Gallen aus, die Skilifte blieben ab dem 22. Dezember 2020 geschlossen. Die Regierung des Kantons mit den höchsten Fallzahlen pro 100'000 Einwohner (957,25 Fälle für den Zeitraum vom 4. bis 17. Dezember 2020) wollte den Betrieb nicht schon auf das schneereiche Wochenende vom 19./20. Dezember 2020 stoppen.

²⁰¹ Art. 5c Abs. 3 Änderung vom 4. Dezember 2020 (siehe Fn 199). Die 11. BayIfSMV (siehe Fn 164) enthielt in ihrer ursprünglichen Version vom 15. Dezember 2020 in § 5 Satz 3 die Grundlage für ein Verbot, bestimmte pyrotechnische Gegenstände abzubrennen. Begründet wurde das Verbot insbesondere damit, dass Verletzungen durch Feuerwerkskörper verhindert werden sollten und so die Funktionsfähigkeit von Krankenhäusern und Rettungskräften geschützt würden. Ein über die Regelung in der 11. BayIfSMV hinausgehendes Feuerwerksverbot der Stadt Augsburg hob der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf, nicht zuletzt mangels Kompetenzen der Stadt zur Regelung der Materie: Bayerischer VGH, Aktenzeichen 20 CS 20.3139, Entscheidung vom 29. Dezember 2020, <https://openjur.de/u/2311641.html>.

²⁰² Änderung vom 18. Dezember 2020 (AS 2020 5813–5818) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Massnahmenverschärfung Dezember).

Soweit ersichtlich, liessen spätestens per Silvester fast alle Kantone die Öffnung der Bergbahnen zu.²⁰³

5.2.2. Ausnahmeregeln für Kantone mit günstiger Entwicklung

[58] Die schweizerische Covid-19-Verordnung besondere Lage erlaubte den Kantonen mit Art. 7 Abs. 2 der Änderung vom 18. Dezember 2020²⁰⁴ bei einer genügend tiefen Reproduktionszahl und Fallzahlen «unter dem schweizerischen Durchschnitt» die gemäss Art. 5a und 5d geschlossenen Gastronomiebetriebe und Einrichtungen der Bereiche Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport zu öffnen sowie die von Art. 5a^{bis} vorgegebenen Ladenöffnungszeiten zu verlängern.²⁰⁵ Seit dem 9. Januar 2021 ist Art. 7 Abs. 2 nicht mehr in Kraft.²⁰⁶ Restaurants sowie die Kultur-, Sport- und Freizeitbetriebe sind seither in der ganzen Schweiz geschlossen. Der Bundesrat begründete die Aufhebung der Ausnahmeregel damit, den «Einkaufs- und Gastrotourismus zwischen den Kantonen [zu] verhindern und die Akzeptanz der Massnahmen [zu] stärken.»²⁰⁷ Für Restaurantbetreiber und andere Betroffene ist es in der Tat nicht einfach zu verstehen, wenn sie schliessen müssen, während ihre nur wenige Kilometer entfernt – aber jenseits einer Grenze – angesiedelten Konkurrentinnen und Konkurrenten weiterhin ihre Kundschaft bedienen können.

5.2.3. Angleichung der Regelungen

[59] Der Bundesrat darf – im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes – für alle Kantone einheitliche Regeln erlassen. Es gibt hingegen weder im Epidemienengesetz²⁰⁸ noch im Zollanschlussvertrag²⁰⁹ oder dem EWR-Abkommen²¹⁰ eine Grundlage, gestützt auf welche Nachbarstaaten verpflichtet wären, während einer Pandemie dieselben Massnahmen zu treffen. Gleichwohl überraschte es, dass die mit dem «Nationalen Schulterschluss» erreichte «Winterruhe» in Liechten-

²⁰³ Der Kanton St. Gallen liess die Öffnung sämtlicher Skigebiete per 31. Dezember zu (Medienmitteilung des Gesundheitsdepartements vom 30. Dezember 2020, <https://www.sg.ch/tools/informationen-coronavirus.html>). Der Kanton Graubünden, dessen Skigebiete schon zuvor offen waren, erlaubte ab dem 31. Dezember «Betrieben, die Speisen und Getränke als Takeaway in Skigebieten anbieten» Sitzplätze im Aussenbereich (Medienmitteilung der Regierung vom 30. Dezember 2020, <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2020/Seiten/2020123001.aspx>). Gemäss Medienmitteilung vom 19. Dezember 2020 «Schliessung der Zürcher Skigebiete aufgrund der Covid-19-Verordnung besondere Lage» (<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/12/schliessung-der-zuercher-skigebiete-aufgrund-der-covid-19-verord.html>) blieben hingegen die paar wenigen Skilifte im Kanton Zürich geschlossen. Am 7. Januar erlaubte der Regierungsrat ihre Öffnung per 9. Januar 2021, um «eine Insellösung und mögliche Ausweichbewegungen der Skifahrerinnen und Skifahrer auf Nachbarkantone [zu] vermeiden»: Medienmitteilung vom 7. Januar 2021 «Zürcher Skigebiete dürfen wieder öffnen» (<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2021/01/zuercher-skigebiete-duerfen-wieder-oeffnen.html>).

²⁰⁴ Änderung vom 18. Dezember 2020 (siehe Fn 202).

²⁰⁵ Gleichzeitig sind die Kantone gemäss Art. 8 verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, wenn sich die Fallzahlen erhöhen oder die Kapazitäten des Contact Tracing und/oder der Spitäler erschöpft sind.

²⁰⁶ Änderung vom 6. Januar 2021 (AS 2021 2) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Aufhebung bestimmter Möglichkeiten kantonaler Erleichterungen).

²⁰⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 6. Januar 2021 «Coronavirus: Restaurants, Kulturbetriebe, Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen sollen bis Ende Februar geschlossen bleiben», abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-81881.html>.

²⁰⁸ Siehe Fn 16.

²⁰⁹ Siehe Fn 17.

²¹⁰ Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBI. 1995 Nr. 68 LR 0.110, <https://www.gesetze.li/konso/1995.068.001>.

stein ursprünglich nur bis zum 10. Januar 2021 gelten sollte,²¹¹ während der Bundesrat die «Massnahmenverschärfung Dezember» bis zum 22. Januar 2021 befristete^{212, 213}

[60] Wegen der über die Feiertage nicht genügend stark gesunkenen Fallzahlen kündigte die liechtensteinische Regierung am 5. Januar 2021 an, die «Winterruhe» um mindestens 14 Tage bis zum 24. Januar 2021 zu verlängern.²¹⁴ Der Bunderat erklärte am 6. Januar 2021, er schlage vor, «die Schliessung der Restaurants sowie der Kultur-, Sport- und Freizeitanlagen um fünf Wochen bis Ende Februar zu verlängern». Er werde am 13. Januar definitiv über die Verlängerung und ihre Dauer entscheiden.²¹⁵ Daraufhin erklärte Regierungschef Adrian Hasler am 8. Januar 2021 in einer Medienorientierung: «Sollte der Bundesrat eine solche Verlängerung beschliessen, würden wir, um ein Regelungsgefälle zur Schweiz zu verhindern, mit grosser Wahrscheinlichkeit nachziehen».²¹⁶ Es sei «wichtig, dass es in der momentanen Situation keine regionalen Unterschiede bezüglich der Massnahmen gibt. Die Regierung wolle darauf achten, dass im Umfeld mit möglichst ähnlichen Massnahmen operiert werde und somit die Ausbreitung des Virus verhindert werden könne.»²¹⁷ Ein Monat zuvor – Liechtensteins Restaurants waren nach der Schliessung per 24. Oktober²¹⁸ erst seit dem 30. November 2020 wieder offen²¹⁹ – hatte dies noch anders geklungen.²²⁰ Mit der Verlängerung und Verschärfung der Massnahmen mittels Verordnung vom 14. Januar 2021²²¹ folgte Liechtenstein jedoch der von der Schweiz bis zum 28. Februar 2021 angesetzten Verlängerung der Massnahmen²²² und einem Teil ihrer Verschärfungen²²³.

²¹¹ Art. 14 Abs. 2 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBL. 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Version von LGBL. 2020 Nr. 489.

²¹² Ziffer III der Änderung vom 18. Dezember 2020 (siehe Fn 202).

²¹³ Österreich arbeitet mit Verordnungen von kürzerer Geltungsdauer, die jedoch regelmässig verlängert werden. Ein zweiter Lockdown galt gestützt auf die (1.) COVID-19-Notmassnahmenverordnung vom 17. November bis 6. Dezember 2020. Der dritte Lockdown sollte ursprünglich vom 26. Dezember 2020 bis zum 17. Januar 2021 gelten. Unterdessen ist (Stand 30. Januar 2021) die 3. COVID-19-Notmassnahmenverordnung vom 25. Januar in Kraft, die bis zum 3. Februar 2021 befristet ist.

²¹⁴ Medienmitteilung vom 5. Januar 2021: «Massnahmen werden aufgrund der hohen Fallzahlen verlängert».

²¹⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 6. Januar 2021 (siehe Fn 207).

²¹⁶ Wiedergegeben von ANNIKA GASSNER, Weitere Verlängerung der «Winterruhe» wahrscheinlich, Volksblatt, 9. Januar 2021, S. 4.

²¹⁷ GASSNER (siehe Fn 216). In der schriftlichen Version der Medienmitteilung vom 8. Januar 2021 «COVID-19: Regierung informiert über Verlängerung der Massnahmen und über Impfungen» lautete die Formulierung wie folgt: «Eine allfällige weitere Verlängerung oder eine Verschärfung hängt von der epidemiologischen Entwicklung in Liechtenstein ab. Zudem trägt die Regierung mit ihren Entscheiden den Massnahmen im grenznahen Ausland Rechnung. Ein Ausweichverhalten aufgrund eines Regelgefälles soll verhindert werden.»

²¹⁸ Art. 4a Abs. 1 Verordnung vom 23. Oktober 2020 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBL. 2020 Nr. 302, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.302>.

²¹⁹ Art. 4a Abs. 1 Verordnung vom 25. November 2020 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBL. 2020 Nr. 355, <https://www.gesetze.li/chrono/2020.355>.

²²⁰ In der Medienmitteilung vom 9. Dezember 2020 «Regierung analysiert Entwicklung in der Schweiz und genehmigt Vereinbarung für Covid19Impfstoff» hiess es: «Der [...] Bundesrat hat am [...] 8. Dezember [...] in Aussicht gestellt, am [...] 11. Dezember, Entscheide über weitere Massnahmen zu treffen. Die liechtensteinische Regierung wird bis auf Weiteres den eingeschlagenen Kurs fortsetzen und die Diskussionen und Entscheide in der Schweiz beobachten. Sollte die Regierung weitere Massnahmen beschliessen, so werden diese nicht vor dem 17. Dezember 2020 in Kraft treten.»

²²¹ Verordnung vom 14. Januar 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBL. 2021 Nr. 13, <https://www.gesetze.li/chrono/2021.013>.

²²² Änderung vom 13. Januar 2021 (AS 2021 6) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Verlängerung der geltenden Massnahmen).

²²³ Änderung vom 13. Januar 2021 (AS 2021 7) der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Weitere Massnahmenverschärfungen).

[61] Gerade mit Blick auf die kürzlich entdeckten mutierten Varianten des Coronavirus²²⁴ wäre es wünschenswert und aus rechtlicher Sicht zulässig, wenn mehrere europäische Staaten ihre Massnahmen stärker aufeinander abstimmen würden. Angesichts des Erfolgs, der mit einem europaweiten Lockdown erzielt werden könnte, wären die Einschränkungen wohl auch für Regionen mit weniger hohen Infektionszahlen verhältnismässig.

5.3. Gleichheitsgebot innerhalb Liechtensteins

[62] Eine andere Frage ist, ob innerhalb Liechtensteins ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht. Ein solches Gleichheitsgebot existiert tatsächlich, das «Recht auf Gleichbehandlung in der Rechtsetzung».²²⁵ Es ist gemäss dem Staatsgerichtshof mit dem Willkürverbot gleichzusetzen.²²⁶ Das heisst, der Anspruch wird nur verletzt, wenn eine Norm «gleich zu behandelnde Sachverhalte²²⁷ bzw. Personengruppen²²⁸ ohne einen vertretbaren Grund und somit eben in willkürlicher Weise ungleich behandelt».²²⁹ Die beanstandete Norm wird allerdings nur «im Lichte des groben Willkürasters» geprüft.²³⁰

[63] Einen interessanten Aspekt hat das deutsche Bundesverfassungsgericht eingebracht. Gegenüber einer Kinobetreiberin führte es aus:

«Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung des [bayerischen] Verordnungsgebers, bestimmte Lebensbereiche und damit zusammenhängende Betriebe stark einzuschränken, auf einem Gesamtkonzept beruht, im Rahmen dessen insbesondere Schulen und Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie eine grosse Zahl von Betrieben und Unternehmen geöffnet bleiben sollen. Würde dem Antrag der Beschwerdeführerin, nun Teile dieses Konzepts ausser Kraft zu setzen, stattgegeben, bestünde die Gefahr, das Infektionsgeschehen nicht eindämmen zu können [...]»²³¹

²²⁴ Siehe zur genomischen Charakterisierung der in der Schweiz genommenen Proben: *National COVID-19 Science Task Force*: <https://sciencetaskforce.ch/nextstrain-phylogentische-analysen/>. Allgemein zu den Mutationen: *Robert Koch-Institut*, «Übersicht und Empfehlungen zu neuen SARS-CoV-2-Virusvarianten», Stand: 25. Januar 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Virusvariante.html.

²²⁵ Das Recht auf Gleichbehandlung in der Rechtsetzung wird abgeleitet aus Art. 31 Abs. 1 Satz 1 LV: «Alle Landesangehörigen sind vor dem Gesetze gleich.»

²²⁶ Siehe z.B. unlängst StGH 2018/106 Erw. 2.2.1 unter Verweis auf weitere Urteile.

²²⁷ Wie schwierig die Abgrenzung sein kann, zeigt das Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshofs VfGH-Entscheidung V 411/2020 vom 14. Juli 2020, insbesondere Rn. 91–94. Es stuft die Differenzierung zwischen Bau- und Gartenmärkten und anderen grossen Handelsbetrieben als verfassungswidrig ein. Siehe auch StGH 2003/2 Erw. 4.3 zur Flächenbegrenzung für Geschäfte, die Sonntagsverkauf anbieten.

²²⁸ Dass die Beurteilung, wer gleich behandelt werden muss, unterschiedlich vorgenommen werden kann und viele Ungleichbehandlungen nicht willkürlich sind, zeigt auch die Tatsache, dass Liechtenstein und die Schweiz aktuell keine Einschränkungen für körpernahe Dienstleistungen vorsehen. Im Kanton Zürich hingegen ist gemäss § 5 Abs. 1 Verordnung vom 24. August 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (LS 818.18) seit dem 10. Dezember 2020 die Prostitution verboten (OS 75, 547).

²²⁹ StGH 2018/106 Erw. 2.2.1 und StGH 2010/154 Erw. 2.4 unter Verweis auf weitere Urteile. Siehe z.B. auch StGH 2013/082 Erw. 3.6.1.

²³⁰ StGH 2010/154 Erw. 2.3.

²³¹ BVerfG 1 BvR 2530/20, Beschluss vom 11. November 2020, Rn. 16. Allerdings handelte es sich lediglich um die Prüfung des von der Kinobetreiberin geforderten Erlasses einer einstweiligen Anordnung.

[64] Die Argumentation mit dem Gesamtkonzept, für das sich die bayerische Regierung entschieden und gestützt auf das sie Differenzierungen vorgenommen hat, scheint mit dem liechtensteinischen Gleichheitsgebot, das mit dem Willkürverbot zusammenfällt, vergleichbar.

[65] Das Recht auf Gleichbehandlung enthält auch einen Anspruch auf Ungleichbehandlung von Konstellationen und Personen, die sich in wesentlichen Punkten unterscheiden.²³² Müssten Ausgangssperren verhängt werden, wäre eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Personengruppen nicht nur zulässig, sondern wohl sogar geboten. Für kleine Kinder ist es sehr wichtig, Neues entdecken zu können. Generell brauchen Kinder und Jugendliche viel Bewegung. Wenn irgendwie möglich, müsste ihnen trotz totalem Ausgehverbot erlaubt werden, sich an der frischen Luft auszutoben.²³³ Wegen dieser besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ist es problematisch, dass Liechtenstein wie die Schweiz Sport- und Fitnesszentren, Kunsteisbahnen und Schwimmbäder seit dem 20. Dezember 2020 geschlossen hält,²³⁴ jedoch – anders als die Schweiz²³⁵ – keine Ausnahmen macht für Kinder und Jugendliche.²³⁶ Es wäre überdies zulässig, bei einem Ausgehverbot für Haushalte, in denen viele Menschen auf kleiner Fläche wohnen, längere Ausgangszeiten vorzusehen als für Personen, die in einem Haus mit Umschwung leben und sich im eigenen Garten beschäftigen können. Trägt der Gesetzgeber solchen unterschiedlichen Verhältnissen und Bedürfnissen keine Rechnung, läuft er Gefahr, gegen die in Art. 31 Abs. 1 LV verankerte Rechtsgleichheit zu verstossen.

6. Besonderheiten Liechtensteins wegen seiner Grösse?

[66] Wie bereits ausgeführt,²³⁷ hat die Kleinräumigkeit den Vorteil, dass Landtag und Regierung die örtlichen Gegebenheiten kennen. Regierung und Verwaltung können im Dialog mit den Betroffenen angepasste Massnahmen definieren. Die Anzahl Ansprechpartner ist überschaubar, z.B. was die Einrichtungen zur Betreuung betagter Menschen²³⁸ oder die Schulen betrifft. Weil der Landtag lediglich 25 Mitglieder zählt,²³⁹ konnte für die Sondersitzungen vom 20. März und 8. April 2020 kurzfristig eine geeignete Lokalität gefunden werden.²⁴⁰ Dem Landtag war es dank

²³² Siehe z.B. StGH 2019/074 Erw. 5.1 mit weiteren Hinweisen: «Der Gleichheitssatz nach Art. 31 Abs. 1 LV verlangt nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird».

²³³ Siehe insbesondere Art. 31 Abs. 2 UNO-Kinderrechtskonvention (Fn 122): «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit an, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.»

²³⁴ Siehe Art. 4b lit. b Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 (LGBL 2020 Nr. 206 LR 818.101.24) in der Fassung von LGBL 2020 Nr. 489.

²³⁵ Siehe insbesondere Art. 5d Abs. 2 und Art. 6e Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26).

²³⁶ Siehe deswegen MANFRED KAUFMANN, Standpunkt: Forderung nach differenzierteren Lösungen im Kinder- und Jugendsportbereich, Liechtensteiner Vaterland, 26. Januar 2021, S. 6. Auf entsprechende Fragen von Abgeordneten erklärte Regierungsrat Mauro Pedrazzini in der Landtagssitzung vom 29. Januar 2021, die Regierung habe sich bewusst dagegen entschieden, für Kinder und Jugendliche Sport in Gruppen von mehr als fünf Personen zuzulassen. Oberste Priorität habe es, die Schulen offenlassen zu können und so den Kindern und Jugendlichen eine Tagesstruktur und Lernziele anzubieten. Die Schutzkonzepte der Schulen sollen nicht unterlaufen werden.

²³⁷ Siehe Kapitel 5.2.1.

²³⁸ Die LAK zählt fünf Häuser ihr eigen, die Lebenshilfe Balzers eines. Zur LAK siehe Fn 62, zur Lebenshilfe Balzers siehe Fn 63.

²³⁹ Art. 46 Abs. 1 LV.

²⁴⁰ Der Landtag tagte im Vaduzer Saal: HOLGER FRANKE, Liechtenstein vereint im Kampf gegen das Virus – Historische Massnahmen, Volksblatt, 21. März 2020, S. 1.

der fast monatlich stattfindenden ordentlich anberaumten Sitzungen²⁴¹ möglich, die Regierung eng zu begleiten und zu kontrollieren.²⁴²

[67] Dass Liechtenstein wegen der Anbindung an die Schweiz durch den Zollanschlussvertrag in den durch das Epidemien-gesetz geregelten Bereichen und bezüglich der übrigen Regelungsgegenstände, die eine Zollvertragsmaterie darstellen, nicht völlig freie Hand hat, muss nicht zwingend einen Nachteil darstellen. Gerade in einer Krise, die rasche Entscheide verlangt, kann es hilfreich sein, wenn ein Set an ausländischen Normen übernommen werden muss und damit die politische Diskussion im Inland vorerst entfällt. Gelten dies- und jenseits der Grenze dieselben Regeln, verstehen dies die Bewohnerinnen und Bewohner eines Kleinststaates, die sich regelmässig im Nachbarland aufhalten, dort Bekannte haben und ausländische Medien konsultieren. Schwieriger wird die Akzeptanz von Einschränkungen, wenn in der Nachbarschaft weniger einschneidende Regeln gelten.

[68] Liechtenstein ist für die Behandlung von Schwerkranken auf Schweizer Spitäler angewiesen²⁴³ und erhält den Impfstoff aus der Schweiz.²⁴⁴ Das Interesse an guten Beziehungen zum Nachbarland und an einer optimalen Versorgung der Kranken gebietet es, die eingespielte Zusammenarbeit und den dadurch garantierten Zugang zu Informationen nicht dadurch zu gefährden, dass überproportional viele Liechtensteiner Patientinnen und Patienten Spitalpflege brauchen, weil in Liechtenstein keine Massnahmen getroffen worden sind. Die freundschaftlichen Beziehungen würden auch leiden, wenn Einrichtungen in Liechtenstein Leute anziehen würden, die Massnahmen in der Schweiz, in Österreich oder Deutschland umgehen wollen.²⁴⁵ Entsprechende abwehrende Massnahmen zu treffen, liegt auch im Interesse der liechtensteinischen Bevölkerung. Sie soll nicht durch Besucherinnen und Besucher aus Gebieten mit einer höheren Infektionsrate gefährdet werden.

[69] Nicht zuletzt wegen der vielen Grenzgängerinnen und -gänger²⁴⁶ und der häufigen Grenzübertritte von Liechtensteins Einwohnerinnen und Einwohnern für Besorgungen im Ausland ist

²⁴¹ Die jeweils zwei oder drei Tage dauernden ordentlichen Arbeitssitzungen des Jahres 2020 waren auf die folgenden Daten angesetzt: 4. März, 1. April (abgesagt), 6. Mai, 3. Juni, 2. September, 30. September, 4. November, 2. Dezember 2020.

²⁴² Wegen der am 7. Februar 2021 stattfindenden Neuwahl wurde der Landtag am 4. Dezember 2020 nach der Wahl des Landesausschusses von Erbprinz Alois geschlossen. Die erste ordentliche Arbeitssitzung des neuen Landtags ist auf den 5. Mai 2021 angesetzt: <https://www.landtag.li/agenda/2021>. Gemäss Art. 74 lit. e LV hat der Landesausschuss die Kompetenz «in dringenden Fällen Anzeige an den Landesfürsten oder die Regierung zu erstatten und bei Bedrohung oder Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Vorstellungen, Verwahrungen und Beschwerden zu erheben». Er muss überdies von der Regierung informiert werden, wenn es zu Kreditüberschreitungen kommt. Als die Regierung zum Schluss gelangte, dass ein grösserer Nachtragskredit für die Abfederung der wirtschaftlichen Folgen notwendig wird, gelangte sie an den Landesausschuss mit der Bitte, die Einberufung des Landtages zu verlangen. Gestützt auf Art. 74 lit. f LV beantragte daraufhin der Landesausschuss beim Landesfürsten die Einberufung des Landtages. Mit fürstlicher Verordnung vom 14. Januar 2021 berief Erbprinz Alois den Landtag auf den 29. Januar 2021 zu einer Sondersitzung ein: LGBI. 2021 Nr. 14, <https://www.gesetze.li/chrono/2021.014>.

²⁴³ JULIA KAUFMANN, FL-Covid-Patient wegen Panne in Grabs abgelehnt, Liechtensteiner Vaterland, 11. Dezember 2020, S. 2. Siehe auch Fn 190.

²⁴⁴ JULIA STRAUSS, Eine Kartonschachtel mit 975 Einzelimpfdosen ist reserviert, Liechtensteiner Vaterland, 4. Januar 2021, S. 3. DANIELA FRITZ, Die wichtigsten Fragen und Antworten zum Impfstart, Volksblatt, 9. Januar 2021, S. 4. Bis zum Abend des 29. Januar 2021 haben sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner der Alters- und Behindertenheime, das Personal der Heime, des Landesspitals und der Familienhilfe sowie die in der medizinischen Grundversorgung Tätigen (insgesamt 830 Personen) – auf Wunsch – eine erste Impfdosis erhalten. Der Impfstoff für die zweite Impfung dieser Personen steht bereit. So die Ausführungen von Regierungsrat Mauro Pedrazzini in der Landtagssitzung vom 29. Januar 2021.

²⁴⁵ Siehe zur Anpassung der Öffnungszeiten der Casinos an diejenigen in der Schweiz Fn 192–194.

²⁴⁶ *Amt für Statistik*, Beschäftigungsstatistik 2019, Vaduz 2020, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/as/i2019_beschaeftigungsstatistik.pdf. 55.9% der Beschäftigten in Liechtenstein sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Liechtenstein von Grenzschiessungen, Quarantäneregelungen für Einreisende und Ausgangssperren in den Nachbarstaaten stark betroffen. Viele Zupendlerinnen und Zupendler folgten dem Aufruf, auf Homeoffice umzustellen. Andere wurden wegen der ab dem 16. März 2020 von Österreich an der Grenze unterbrochenen Buslinien an der Fahrt von Österreich zum Arbeitsplatz gehindert.²⁴⁷ Wegen der Verlagerung der Arbeitstätigkeit in die Wohnung stellten sich verschiedene sozialversicherungsrechtliche Fragen.²⁴⁸

[70] Robuste Daten sind wichtig, um die Ausbreitung des Virus,²⁴⁹ die gesundheitlichen Schäden der Pandemie und die negativen Auswirkungen auf das Gesundheitssystem und seine Angestellten²⁵⁰ minimieren zu können. Das müssen nicht zwingend nur medizinische Erkenntnisse sein, sondern das können z.B. auch Statistiken von Hilfswerken, Erfahrungsberichte von LAK-Angestellten, Rückmeldungen von Lehrpersonen²⁵¹ oder Mitarbeitenden der Offenen Jugendarbeit Liechtenstein und von ähnlichen Organisationen in Nachbarländern sein. Die Beobachtung, welche Bevölkerungsgruppen am stärksten von den Folgen der Epidemie und den Massnahmen, die zu ihrer Bekämpfung ergriffen werden, betroffen sind, kann und darf ein Staat nicht an einen anderen Staat delegieren. Ebenso wenig den Entscheid, wie Hilfe geleistet werden soll. Mit Blick auf die Pflicht eines jeden Staates, aktiv zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen, ist es zu begrüssen, dass Liechtenstein schon im März 2020 und unabhängig von der Schweiz Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus traf. Dass Liechtenstein zwischen zwei Staaten liegt, die zu Beginn – und auch jetzt wieder – unterschiedlich stark von der Pandemie betroffen waren respektive sind und unterschiedliche Strategien in der Bekämpfung des Coronavirus verfolgen,²⁵² machen Informationen über die Auswirkungen des Virus in Liechtenstein und über seine Bekämpfung für weitere Staaten interessant.²⁵³

[71] Im Vergleich zu anderen Staaten weist Liechtenstein aktuell wie der Kanton St. Gallen eine hohe Anzahl Verstorbenen auf.²⁵⁴ Um seinen Verpflichtungen aus Art. 2 EMRK nachzukom-

(S. 8 f.). Am 31. Dezember 2019 zählte Liechtenstein 22'715 Zupendlerinnen und Zupendler, davon 13'030 aus der Schweiz und 8'763 aus Österreich (S. 73), und 2'052 Wegpendelnde, davon 1'953 in die Schweiz (S. 88).

²⁴⁷ *hm/pd*, Busse der LIEmobil fahren nur bis an die Grenzen, Volksblatt, 16. März 2020, S. 4.

²⁴⁸ Siehe hierzu GEORGES BAUR, Grenzgänger im Homeoffice und deren sozialversicherungsrechtliche Unterstellung. Ein Kurzgutachten im Auftrag der Stiftung Zukunft.li, BERNEN 31. August 2020, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/9216/0017/5346/Kurzgutachten_Grenzgaenger_Sozialversicherungsrecht.pdf.

²⁴⁹ Zu der von der Liechtensteinischen Ärztekammer errichteten «Drive-Through-Abstrichstation» in der Marktplatzgarage Vaduz siehe: STEFAN RÜDISSE, «Einmal Corona-Test zum Mitnehmen» – ein Erfahrungsbericht, in: LMZ Dr. Risch Gruppe (Hrsg.), Sonder-Riport 91, Vaduz, 15. Januar 2021, S. 8, abrufbar unter: <https://www.risch.ch/wp-content/uploads/2020/12/LMZ-RP-91-08-web-DE-02.pdf>.

²⁵⁰ Siehe für eine erste Analyse der Folgen der ersten Welle in der Schweiz z.B. ROSWITHA KOCH, Pflegepersonal in der Covid-19-Krise – stark gefordert und schwach geschützt, *Pflegerecht* 2020, S. 166–169.

²⁵¹ Siehe Fn 71.

²⁵² Wie in Fn 168–170 dargelegt, ordnet Österreich strikte Kontaktbeschränkungen an, während Liechtenstein wie die Schweiz lange stärker auf Ermahnungen setzte.

²⁵³ Die Bundeskanzlei mandatierte einen externen Partner damit, das Krisenmanagement der Bundesverwaltung bis Mitte August 2020 auszuwerten. Der Bericht wurde vom Bundesrat am 11. Dezember 2020 zur Kenntnis genommen, aber nicht veröffentlicht: Medienmitteilung des Bundesrates vom 11. Dezember 2020 «Auswertung des Krisenmanagements in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie», abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-81578.html>.

²⁵⁴ Stand 30. Januar 2021 zählt Liechtenstein kumuliert seit Ausbruch der Pandemie 52 Todesopfer auf 38'896 Einwohnerinnen und Einwohner (siehe Fn 6), das sind fast 134 Tote pro 100'000 Einwohner. Im Kanton St. Gallen sind es mit 634 Verstorbenen (siehe <https://www.sg.ch/ueber-den-kanton-st-gallen/statistik/covid-19.html>) rund 123 Tote pro 100'000 Einwohner. Der Kanton St. Gallen zählte am 30. September 2020 514'726 Einwohnerinnen

men, muss Liechtenstein die Gründe hierfür untersuchen.²⁵⁵ Gerade weil sich die Situation in Liechtenstein wegen seiner geringen Grösse²⁵⁶ und der engen Verflechtung mit der Nachbarschaft in verschiedenen Punkten von der in anderen Staaten unterscheiden kann, muss Liechtenstein diese Untersuchung und weitere Evaluationen selbständig vornehmen. Das schliesst natürlich nicht aus, dass die liechtensteinischen Entscheidungsträgerinnen und -träger von Erkenntnissen aus Evaluationen in anderen Staaten lernen können.

Prof. Dr. iur. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN ist Titularprofessorin für öffentliches Recht und Vergleichsrecht an der Universität Zürich und arbeitet als Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Bendern FL.

Sie dankt Dr. iur. Odile Ammann, LL.M., Oberassistentin Öffentliches Recht an der Universität Zürich, und Dr. Christian Frommelt, Direktor und Forschungsbeauftragter Politik am Liechtenstein-Institut, für die kritische Lektüre des Manuskripts.

Stand der Rechtsetzung und letzte Überprüfung der angeführten Websites: 30. Januar 2021.

und Einwohner. Siehe zu St. Gallen auch: JÜRGEN ACKERMANN, Mehr als die Hälfte stirbt in Heimen, Liechtensteiner Vaterland, 16. Januar 2021, S. 26.

²⁵⁵ Gemäss Rechtsprechung des EGMR verpflichtet Art. 2 EMRK zur Durchführung einer wirksamen Untersuchung angeblicher Verstösse gegen die Pflicht, das Recht auf Leben zu schützen, insbesondere wenn Personen ums Leben gekommen sind, die sich in staatlicher Obhut befanden wie Bewohnerinnen und Bewohner öffentlicher Altersheime. Siehe die Zusammenstellung der entsprechenden Urteile in: EGMR, Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights – Right to life, Ziff. 123 ff. Stand: 31. Dezember 2020, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ENG.pdf. Siehe insbesondere auch EGMR Paul and Audrey Edwards v. Vereinigtes Königreich, Nr. 46477/99, 14. März 2002, §§ 69 und 74, und EGMR (Grosse Kammer) Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal, Nr. 56080/13, 19. Dezember 2017, § 229.

²⁵⁶ Das «Small States & Territories Journal» (<https://www.um.edu.mt/sst>) hat für Mai 2021 eine Ausgabe (Vol. 4 No. 1) zum Thema «Small States and the Corona Crisis» angekündigt.