

## Schwerpunkt Verfassungsgerichte zu den Coronamassnahmen

## Patricia Schiess: «Für schwere Eingriffe braucht es ein klar formuliertes Gesetz»

**Interview** Die Pandemie zwang alle deutschsprachigen Länder zu ähnlichen Massnahmen. Diese wurden auch gerichtlich angefochten - nicht immer mit gleichem Ergebnis. Patricia Schiess ist Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut und hat sich mit der Rechtsprechung zu Coronamassnahmen befasst.

VON DANIELA FRITZ

«Volksblatt»: Liechtenstein und seine Nachbarstaaten haben - mit Abstufungen - mit durchaus ähnlichen Massnahmen auf die Coronapandemie reagiert. Teils haben sich auch die Verfassungsgerichte damit beschäftigt. Sie haben sich die Urteile näher angesehen und verglichen - was hat Sie dabei überrascht?

Patricia Schiess: Der grosse Einfluss der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit hat mich am meisten überrascht. Das wurde vor allem am Anfang der Pandemie deutlich: Wann wurden die ersten Urteile gefällt, wie ausführlich waren sie, wer hatte die Beschwerde erhoben - das war in Liechtenstein, Österreich, Deutschland und der Schweiz verschieden.

**Können Sie das näher ausführen?**

Etwas salopp gesagt: Der liechtensteinische Staatsgerichtshof (StGH) und die Schweizer Gerichte beantworteten die ihnen gestellten Fragen Punkt für Punkt. Bis das Schweizerische Bundesgericht die ersten Urteile fällte, war es allerdings Herbst 2021, weil sich Beschwerdeführende in vielen Konstellationen zuerst an kantonale Gerichte wenden müssen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht schrieb am 19. November 2021 eine detaillierte Abhandlung über das Recht auf schulische Bildung und warnte vor der Vereinsamung von Alleinlebenden. Die Beschwerden gegen die Schulschliessungen und die Ausgangsbeschränkungen wies es jedoch ab. Positiv hervorzuheben ist, dass es Beschwerden gegen Versammlungsverbote immer sehr rasch prüfte. Der österreichische Verfassungsgerichtshof wiederum kloppte dem Verordnungsgeber schon am 14. Juli 2020 auf die Finger. Er verlangte, dass das Verfahren, in dem eine Verordnung zustande kommt, sauber dokumentiert wird. Überdies wies er auf den Gleichbehandlungsgrundsatz hin. Die Diskussion, welche Geschäfte öffnen durften, wurde in Österreich deshalb auch vor Gericht geführt.

**Gab es je nach Land andere Ansichten zu ähnlichen Fragestellungen?** Spontan fällt mir kein Beispiel ein. Was mir aufgefallen ist: Ich habe kein Urteil gesehen, das die Maskenpflicht verfassungswidrig erklärte, obwohl diese Frage zu verschiedenen Zeiten von mehreren Gerichten in allen vier Staaten behandelt wurde.

**Zumindest in Österreich nahmen die Coronamassnahmen zum Teil absurde Dimensionen an. So wurden im ersten Lockdown Menschen bestraft, weil sie zu zweit auf einer Parkbank sassen. Zu Unrecht, wie Gerichte später feststellten. In Liechtenstein sind mir solche Fälle nicht bekannt - wurde die Einhaltung der Massnahmen einfach weniger rigoros durchgesetzt oder akzeptierte man hierzulande die Bussen ganz einfach?**

Ich weiss nicht, wie viele Sanktionen ausgesprochen wurden. Bis jetzt wurde jedenfalls keine Individualbeschwerde beim StGH gegen eine Busse erhoben. Auch beim Schweizeri-



Würde man die Regierung oder den Gesetzgeber mit einem 2G-Regime betrauen, wenn dieses von heute auf morgen - ohne eine vorherige 3G-Regelung - eingeführt werden soll? Dieses Gedankenexperiment im StGH-Urteil zur 2G-Regel überzeugte Patricia Schiess, Forschungsbeauftragte Recht am Liechtenstein-Institut. (Archivfoto: Paul Trummer)

schon Bundesgericht gingen nur wenige Beschwerden gegen Bussen ein. Viele Schweizer Urteile betreffen hingegen den Erwerbsersatz.

**Die 2G-Regel galt im Winter 2021/22 ebenfalls in allen vier Ländern. Der österreichische Verfassungsgerichtshof beurteilte das entsprechende Gesetz als verfassungskonform. Gab es ähnliche Urteile auch in Deutschland und der Schweiz?**

In der Schweiz können Verordnungen des Bundesrates dem Bundesgericht nicht abstrakt zur Prüfung vorgelegt werden. Das betraf auch die Verordnung vom 17. Dezember 2021, welche die 2G-Regelung einführt. Erst eine Verfügung, die sich auf diese Verordnung gestützt hätte (also zum Beispiel eine Busse wegen eines Verstosses gegen die Zertifikatspflicht), hätte angefochten werden dürfen. Dabei hätte der oder die Betroffene jedoch zuerst ans kantonale Gericht gelangen müssen. Kantonale Gerichte erklärten die Zertifikatspflicht für Besuche in Spitälern und Altersheimen für zulässig.

**Und in Deutschland?**

Das deutsche Bundesverfassungsgericht wies am 19. Mai 2022 eine Beschwerde zurück, mit der sich Berufsleute aus dem Gesundheitswesen dagegen wehrten, eine Impfung oder Genesung nachweisen zu müssen. Wird eine solche Pflicht nur einzelnen Personengruppen auferlegt, schlägt das Pendel bei der Interessenabwägung eher zu ihren Ungunsten aus. Schliesslich geht es in diesen Fällen um den Schutz der ihnen anvertrauten besonders vulnerablen Menschen. Das Bundesverfassungsgericht und Verfassungsgerichte von Bundesländern lehnten Beschwerden von Abgeordneten ab, die keine Maske tragen wollten, oder kritisierten, dass ungeimpfte Parlamentsmitglieder auf den Zuschauerängen sitzen mussten.

**In Liechtenstein fehlte gemäss StGH-Urteil die gesetzliche Grundlage für 2G. Wie beurteilen Sie diese Entscheidung gerade im Vergleich mit dem vorigen Urteil zur 3G-Pflicht, die der StGH als zulässig ansah?**

Der StGH argumentierte im Urteil vom 10. Mai 2022 (StGH 2022/003) vor allem mit den Unterschieden zwischen der 3G- und der 2G-Regelung: 3G hatte er am 7. Dezember 2021 als leichten Eingriff bewertet. Wer sich nicht impfen lassen wollte, konnte einen PCR-Test oder einen Schnelltest vorlegen. Diese Alternative bestand nach der Einführung von 2G nicht mehr. Nach Meinung des StGH stellt 2G für nicht geimpfte Menschen deshalb einen wesentlich stärkeren Eingriff dar. Für schwere Eingriffe braucht es unbestrittenermassen ein klar formuliertes Gesetz. Die von der Regierung genannten Schweizer Gesetzesbestimmungen äusserten sich jedoch nicht ausdrücklich zu 2G. Die Richter haben nicht rein theoretisch argumentiert, sondern sich die Situation praktisch vor Augen geführt: Was bedeutet es, wenn Ungeimpfte bestimmte Lokale nicht mehr besuchen können und von Veranstaltungen ausgeschlossen sind. Überdies hatten auch Schweizer Verfassungsrichter kritisiert, dass 2G durch den

Bundesrat verordnet worden war und nicht per Gesetz.

**Die Regierung ging sowohl bei 3G als auch bei 2G davon aus, dass das Schweizer Covid-19-Gesetz und das Epidemiegengesetz auch in Liechtenstein ausreichen. Teilen Sie die Meinung, dass dies bei 2G nicht der Fall war und warum?**

Die Regierung war in guter Gesellschaft: Bundesrat und Bundesversammlung waren ihrer Meinung. Das Schweizerische Bundesgericht hatte weitgehende Beschränkungen des Versammlungsrechts und Eingriffe in politische Rechte akzeptiert, die sich auf das Epidemiegengesetz stützten. Der StGH zitiert den Zürcher Verfassungsrechtler Giovanni Biaggini. Er fragte in einem Aufsatz, ob man die Regierung oder den Gesetzgeber damit betrauen würde, ein 2G-Regime einzuführen, wenn dieses von heute auf morgen - ohne vorherige 3G-Regelung - in Kraft treten soll. Dieses Gedankenexperiment überzeugte mich.

**Könnte die 2G-Regel demnach mit Berufung auf das Urteil des liechtensteinischen StGH in der Schweiz ebenfalls angefochten werden - immerhin dienten dort dieselben Gesetze als Grundlage?**

Schweizer Richterinnen und Richter könnten die Argumentation des StGH übernehmen. Sie sind aber nicht dazu verpflichtet. Das StGH-Urteil entfaltet keine Rechtswirkung in der Schweiz. Das Bundesgericht hat in der Vergangenheit vereinzelt auf Urteile des StGH hingewiesen. Es hat sich bis jetzt jedoch noch nie den Begründungen eines StGH-Urteils angeschlossen. Das ist schade, denn es gibt ja zum Beispiel

auch im Sozialversicherungsrecht viele gleichlautende Bestimmungen.

**Schon 100 Stimmberechtigte können in Liechtenstein einen Normenkontrollantrag beim StGH verlangen - wie bei 2G und 3G geschehen. Wie sieht es diesbezüglich in anderen Ländern aus?**

In Deutschland und Österreich können die Bundesregierung, eine Landesregierung oder mehrere nationale Abgeordnete die sofortige abstrakte Überprüfung eines Gesetzes oder einer Verordnung verlangen. Das Bundesgericht kann kantonale Erlasse abstrakt prüfen. Dass auf der Strasse Unterschriften für die gerichtliche Prüfung einer Verordnung gesammelt werden, ist mir aber aus keinem anderen Land bekannt.

**Also ein sehr demokratischer Ansatz Liechtensteins. Dagegen hätte das Volk wohl weniger Mitspracherecht gehabt, wenn der Landtag im vergangenen Winter tatsächlich eine gesetzliche Grundlage für 2G geschaffen hätte. Das Gesetz wäre aufgrund der Lage wohl für dringlich erklärt worden, womit die Referendumsmöglichkeit entfällt. Was hätte dies für Auswirkungen gehabt?**

Sie sagen es: Wenn der Landtag ein Gesetz dringlich erklärt, ist das Referendum ausgeschlossen. Das Gesetz dürfte von der Regierung oder einer Gemeinde angefochten werden, was aber wohl noch nie vorgekommen ist. Muss ein Gericht eine Gesetzesbestimmung anwenden und zweifelt es an ihrer Verfassungsmässigkeit, muss es sie vom StGH prüfen lassen. Ebenso kann ein Betroffener eine Individualbeschwerde erheben, wenn ein Gesetz auf ihn angewendet worden ist. Trotz Dringlicherklärung hätten die Bestimmungen eines solchen Gesetzes also überprüft werden können, aber nur in einem konkreten Anwendungsfall und mit zeitlicher Verzögerung.

**Die Verfassungsgerichte urteilen eben meist erst im Nachgang über die Rechtmässigkeit von Massnahmen. Manchen ist dies zu wenig, sie rufen nach Konsequenzen für die Entscheidungsträger - wie etwa im Falle des liechtensteinischen 2G-Urteils. Warum gibt es so etwas eigentlich nicht? Und wie sehen Sie das, sollten Fehlentscheidungen Konsequenzen nach sich ziehen?**

Wenn die Regierung und der Landtag Normen formulieren, versuchen sie, Regelungen für Konstellationen zu treffen, deren Eintritt ihnen wahrscheinlich erscheint. In dem Moment, in dem diese Regelungen vom StGH geprüft werden, kann sich die Situation aber bereits geändert haben. Überdies liegen dem Gericht die Ausführungen der Beschwerdeführenden vor. Sie machen geltend, warum diese oder jene Bestimmung genau in ihrem Fall nicht verfassungsmässig sein soll. Der StGH hat darum automatisch einen anderen

Blick als der Gesetz- und der Verordnungsgeber. Ich wäre deshalb zurückhaltend mit Vorwürfen an Politikerinnen und Politikern. Wichtig ist, dass die Gewaltenteilung funktioniert und die Gerichte alle Beschwerden unvoreingenommen prüfen.

Das Interview wurde schriftlich geführt.

### Onlinevortrag

Patricia Schiess, Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut, hält am Donnerstag, den 20. Oktober, um 17 Uhr einen Onlinevortrag via Zoom zum Thema «Die Coronaurteile des Staatsgerichtshofs im Vergleich». Die Veranstaltung findet im Rahmen des Doktoratskollegs Liechtensteinisches Recht an der Universität Innsbruck statt. Weitere Informationen und den Zugangslink finden Sie auf [liechtenstein-institut.li](http://liechtenstein-institut.li).

«Dass auf der Strasse Unterschriften für die gerichtliche Prüfung einer Verordnung gesammelt werden, ist mir aus keinem anderen Land bekannt.»