

Auch in Zeiten des Coronavirus: Keine «Winterruhe» für Grundrechte

Gastbeitrag «Es gibt ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, aber kein Recht auf Shopping und Skifahren», schreibt **Patricia Schiess**, Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut, in ihren Fragen und Antworten zur «Winterruhe».

Seit dem vierten Advent gilt der «Nationale Schulterschluss für Winterruhe». Er verschärft die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Gibt es eigentlich eine Grenze, die Einschränkungen wie die Schliessung von Gastro-Betrieben, das Verbot von Livekonzerten oder Vorschriften für Weihnachtsfeiern, diese nicht überschreiten zu dürfen?

Alle staatlichen Massnahmen, die ein Grundrecht - also ein von der Verfassung oder einem internationalen Menschenrechts-Übereinkommen wie der EMRK gewährleitetes Recht - einschränken, müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, ein öffentliches Interesse verfolgen oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen. Und sie müssen verhältnismässig sein. Verhältnismässigkeit liegt vor, wenn ein Eingriff 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 stärker ins Gewicht fallen als die beeinträchtigten privaten Interessen.

Was kann man denn unter «öffentliches Interesse» genau verstehen?

Die Massnahmen zielen darauf ab, Todesfälle und schwere Erkrankungen zu vermeiden. Von Covid-19 Betroffene müssen isoliert werden, um nicht andere Spitalpatienten oder Mitbewohnerinnen ihres Pflegeheimes anzustecken. Das ist aufwendig. Zudem müssen sie ihre Krankheit und den Sterbeprozess ohne Begleitung durch ihre Angehörigen durchstehen. Das ist belastend für sie selbst und für ihre Liebsten.

Die Massnahmen zur Reduktion der Ansteckungen bringen das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit zur Geltung. Regierungschef-Stellvertreter Daniel Risch sagte es

in der Medienorientierung vom 18. Dezember sehr schön: «Das Leben jedes Menschen ist zu jedem Zeitpunkt gleichviel wert und darf nicht relativiert werden.» Es muss dafür gesorgt werden, dass die Krankenhäuser nicht überfüllt sind und das Personal in den Häusern der LAK und die Mitarbeitenden der Familienhilfe nicht am Anschlag sind. Das öffentliche Interesse besteht darin, das Gesundheitswesen am Funktionieren zu erhalten. Das dient den an Covid-19 Erkrankten, allen Einwohnerinnen und Einwohnern, die medizinische Hilfe benötigen, und den Pflegenden. Sie stehen durch die hohe Arbeitsbelastung und die Angst, sich anzustecken und das Virus an Angehörige weiterzugeben, seit Monaten unter grossem Stress.

Wie wird sichergestellt, dass die Grundrechte durch den Staat nicht übermässig eingeschränkt werden? Einschränkungen dürfen nur so lange in Kraft bleiben, wie sie den gewünschten Nutzen erbringen und notwendig sind. Die Regierung muss regelmässig prüfen, ob sie die Massnahmen lockern kann oder ob sie im Gegenteil noch mehr tun



«Einschränkungen dürfen nur so lange in Kraft bleiben, wie sie den gewünschten Nutzen erbringen und notwendig sind», schreibt Patricia Schiess. Aus juristischer Sicht gehe es immer um ein Abwägen. (Archivfoto: Michael Zanghellini)

muss für den Schutz der Gesundheit. Aus juristischer Sicht geht es immer um ein Abwägen. Je besser Belastungen abgedeckt werden, welche Unternehmen, Familien und Einzelpersonen aufgebürdet werden, desto eher sind sie verhältnismässig. Hierbei zählt nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch andere Massnahmen. Vor allem für Jugendliche und Menschen, die alleine leben, ist es hart, wenn alle Orte der Begegnung wie Kinos und Clubs geschlossen sind. Psychische Leiden zu verhindern und zu vermeiden, dass es in Familien zu Gewalt kommt, gehört zu den Aufgaben des Staates. Je länger Jugendtreffs, Schulen, Sporthallen etc. geschlossen sind und je mehr Hilfestellungen Organisationen wie das Frauenhaus oder der Verein für Männerfragen leisten müssen, desto stärker ist die öffentliche Hand in der Pflicht, sie zu unterstützen. Es stehen sich nicht einfach das Recht auf Leben auf der einen und

die Wirtschafts- und die Eigentumsfreiheit auf der anderen Seite gegenüber. Sondern Massnahmen, die Todesfälle und langwierige Erkrankungen durch Covid-19 vermeiden sollen, gefährden längerfristig ihrerseits die Gesundheit. Sie können sogar Todesfälle verursachen, wenn sich Menschen wegen Arbeitslosigkeit das Leben nehmen oder die Staatsfinanzen so aus dem Lot geraten, dass die Leistungen im Bereich Gesundheit heruntergefahren werden müssen. Diese Gefahr droht Liechtenstein zum Glück nicht. Andererseits wäre eine schnelle Zurückdrängung des Coronavirus in finanzieller Hinsicht ihrerseits finanziell positiv. Man denke nur schon

an die Ausgaben für die Behandlungskosten auf den Intensivstationen der Spitäler, die wegfielen.

Was soll der Gesetzgeber in einer solch schwierigen Situation tun, in der er verschiedene Interessen zu berücksichtigen hat?

Für das Dilemma, dass Grundrechtsbeschränkungen bei den einen Personen vorgenommen werden müssen, um die Rechte anderer Personen zu schützen, wird der Begriff «Grundrechtskonflikt» verwendet. Der Staatsgerichtshof (StGH) verlangt, solche Konstellationen mithilfe der «praktischen Konkordanz» aufzulösen.

«Praktische Konkordanz» klingt sehr nach Juristendeutsch. Es bedeutet, dass Grundrechtskonflikte unter Berücksichtigung der einander entgegenstehenden Grundrechtsinteressen in einem umsichtigen Abwägungsprozess zu lösen sind. Der Gesetzgeber muss versuchen, den Anspruch der einen Personen mit den von staatlicher Seite verfügbaren Einschränkungen der anderen Personen in Einklang zu bringen.

Gibt es hierzu Anleitungen?

Es gibt weder Tabellen noch Faustregeln, an denen sich der Gesetzgeber orientieren könnte. Einen Ausgleich 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. Verlängert der Staat die Arbeitszeiten der Spitalangestellten und verpflichtet er Angehörige der Polizei und anderer systemrelevanter Berufe, auch krank zur Arbeit zu erscheinen, gefährdet er ihre Gesundheit und die der Menschen in ihrem Arbeitsumfeld. Es fehlt also am Respekt vor der Gesundheit dieser Berufsleute («duty to respect»). Was die Regierung momentan unternimmt, um die Fallzahlen zu senken, fällt unter die zweite Dimension («duty to protect»). Auf Deutsch spricht man auch von Schutzpflichten des Staates. Er muss dafür sorgen, dass Grundrechte nicht durch staatliche Eingriffe, private Macht-

ausübung, Naturkatastrophen oder eben eine Epidemie bedroht werden. Mit «duty to fulfil» ist ein weiterer Aspekt angesprochen. Dass nämlich der Staat Vorkehrungen zu treffen hat, welche die Ausübung der Grundrechte erleichtern.

Die Regierung betonte in ihrer Medienkonferenz vom 18. Dezember, dass das Massnahmenpaket in Liechtenstein ungefähr dasselbe sei wie in den angrenzenden Gebieten. Trotzdem gibt es Unterschiede zur Schweiz, z.B. bezüglich Ladenöffnungszeiten oder Singen im Gottesdienst.

Als der Bundesrat verfügte, dass gesamtschweizerisch alle Läden von Samstag 19 Uhr bis Montag 6 Uhr schliessen müssen, hatte er wohl die Menschenmassen vor Augen, die sich bei einem Sonntagsverkauf durch die Zürcher Bahnhofstrasse wälzen. Wenn die Liechtensteiner Regierung zum Schluss gelangt, ein Verbot des Sonntagsverkaufs wäre kontraproduktiv, weil dann am Samstag mehr Leute in den Läden wären, ist dies genauso vertretbar. Nicht mit dem Ziel vereinbar, die Ausbreitung des Coronavirus zu stoppen, sind unterschiedliche Regeln, die dazu führen, dass eine grosse Menschenmenge dorthin strömt, wo etwas (noch) zulässig ist. Dem hat die Regierung einen Riegel vorgeschoben, als sie am 12. Dezember für Casinos die gleichen Öffnungszeiten vorschrieb wie die Schweiz. Falls Gläubige aus der Schweiz in Liechtensteins Kirchen gehen, weil in diesen gesungen werden darf, greifen die Schutzkonzepte. Sie regeln, wie viele Menschen eingelassen werden dürfen.

Massnahmen zum Schutz vor dem Coronavirus machen also auch vor den Kirchentüren nicht halt. Das Virus hat leider keinen Respekt vor religiösen Zusammenkünften. Da Weihnachten vor der Tür steht, denken wir an die christlichen Kirchen. Wir dürfen aber auch die anderen Religionsgemeinschaften nicht vergessen. Sind ihre Räum-

lichkeiten zu klein für Feiern mit den geltenden Abstandsvorschriften, müssen ihnen die Gemeinden bei der Suche nach geeigneten Lokalitäten helfen. Dies ist ein schönes Beispiel für die genannte «duty to fulfil», also für die Verpflichtung des Staates, aktiv zu werden, um die Ausübung der Menschenrechte zu ermöglichen.

Warum wird die Öffnung der Skigebiete unterschiedlich gehandhabt?

Die liechtensteinische Regierung hat es insofern einfach, als ihre Regelungen nur ein einziges Skigebiet betreffen und sie die Verhältnisse vor Ort kennt. Andererseits muss sie, gerade weil das Land Aktionär und Darlehensgeber der Bergbahnen Malbun AG ist, die Abwägung zwischen Gesundheitsschutz, finanziellen Interessen und dem Wunsch der Bevölkerung, sich über die Feiertage in der Natur zu bewegen, sehr sorgfältig vornehmen, um nicht Gefahr zu laufen, die finanzielle Situation der Bergbahnen zu stark zu gewichten. Sie muss zudem dafür sorgen, dass Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass das Skigebiet Malbun überannt wird. Die Bergkantone kämpften in der Schweiz hart für ihre Skigebiete. Das Resultat: Die Skigebiete sind gemäss Artikel 5d der schweizerischen Covid-19-Verordnung vom 22. Dezember bis zum 22. Januar geschlossen. Gemäss Artikel 7 dieser Verordnung dürfen Kantone mit tiefen Fallzahlen ihre Skigebiete jedoch öffnen. Ich bezweifle, dass die Anzahl der erkrankten Kantoneinwohnerinnen und -einwohner eine geeignete Grösse darstellt für den Entscheid über die Öffnung. Schliesslich stammt wohl ein grosser Teil der Gäste aus den bevölkerungsstarken Kantonen des Schweizer Mittellandes.

Gibt es denn innerhalb von Liechtenstein einen Anspruch auf Gleichbehandlung?

Ja, das Recht auf Gleichbehandlung in der Rechtsetzung. Es ist gemäss dem StGH mit dem Willkürverbot gleichzusetzen. Das heisst, es wird nur verletzt, wenn eine Norm Sachverhalte oder Personen ohne einen vertretbaren Grund ungleich behandelt. Ein Beispiel: Fusspflegerinnen arbeiten zu lassen, während Coiffeursalons die Pflege von Bärten verboten würde, wäre nicht willkürlich.

Bei ersterem können nämlich beide Beteiligten eine Maske tragen und Abstand wahren. Überdies ist es schmerzhaft, wenn Zehennägel einwachsen. Demgegenüber sieht man - etwas salopp gesagt - den Bart unter der Gesichtsmaske sowieso nicht.

Dürfte die Regierung Besuche bei Verwandten verbieten und Strafen vorsehen für den Fall, dass jemand Gäste bei sich empfängt?

Das Epidemiengesetz geht sogar noch weiter. Es erlaubt den Behörden, «das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete» zu verbieten. Es existiert also bereits eine gesetzliche Grundlage für einschneidende Eingriffe. Wenn alle anderen Massnahmen nicht ausreichen, wäre auch die Verhältnismässigkeit eines solchen Verbots gegeben. Deshalb ist es so wichtig, die Zahl der Neuinfektionen zu senken. Jede und jeder kann durch verantwortungsbewusstes Verhalten dazu beitragen. Oder wenn ich es juristisch auf den Punkt bringen soll: Es gibt kein Recht auf Shopping und Skifahren, aber sehr wohl ein Recht auf Leben und auf die körperliche und geistige Unversehrtheit.



«Die Massnahmen zur Reduktion der Ansteckungen bringen das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit zur Geltung.»

PATRICIA SCHIESS
FORSCHUNGSLEITERIN
RECHT AM LIECHTENSTEIN-
INSTITUT