

Patricia M. Schiess Rütimann

Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus

Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemiengesetz in Liechtenstein Anwendung findet

Liechtenstein ist durch den Zollanschlussvertrag eng an die Schweiz gebunden. Gestützt auf ihn gelangt das Epidemiengesetz in Liechtenstein zur Anwendung. Wegen Liechtensteins Souveränität fragt es sich, was dies für die vom Bundesrat auf Art. 6 und 7 EpG gestützten Massnahmen bedeutet. Wie gezeigt wird, entfaltet die Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund keine Wirkung gegenüber Liechtenstein. Trotzdem muss Liechtenstein alle Schweizer Massnahmen gegen das Coronavirus befolgen, die Zollvertragsmaterien beschlagen, also v.a. die Vorgaben zum Personen- und Warenverkehr und zur Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Gesundheitsrecht; Rechtsvergleichung

Zitiervorschlag: Patricia M. Schiess Rütimann, Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, in: Jusletter 4. Mai 2020

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Aufnahme der COVID-19-Verordnungen in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag
3. Der Zollanschlussvertrag als Grundlage für das Epidemiengesetz
 - 3.1. Sinn und Zweck des Zollanschlussvertrages
 - 3.2. Die Anwendung von Schweizer Gesetzen in Liechtenstein
4. Das Epidemiengesetz
 - 4.1. Sinn und Zweck des Epidemiengesetzes
 - 4.2. Unterscheidung in normale, besondere und ausserordentliche Lage
 - 4.2.1. Die normale Lage
 - 4.2.2. Die besondere und die ausserordentliche Lage
 - 4.2.3. Art. 7 EpG: Lediglich deklaratorische Bedeutung
 - 4.2.4. Art. 6 EpG: Lediglich Wirkungen innerhalb der Schweiz
 - 4.3. Verpflichtungen Liechtensteins aus dem Zollanschlussvertrag und dem Epidemiengesetz
 - 4.3.1. Strikte Regeln für den Warenverkehr
 - 4.3.2. Verpflichtung auf dieselben Erfolge in der Bekämpfung der Pandemie
 - 4.3.3. Erklärungen der Regierung zu den Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag und dem Epidemiengesetz
 - 4.3.4. Militäraufgebot
5. Die beiden Verordnungen der Regierung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus
 - 5.1. Die als Grundlage genannten Gesetzesbestimmungen
 - 5.2. Vergleich der liechtensteinischen mit den schweizerischen COVID-19-Verordnungen
 - 5.2.1. Übersicht über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede
 - 5.2.2. Weiterführende Hinweise zu den Unterschieden
 - 5.2.2.1. Übertragung von Kompetenzen an Schweizer Behörden
 - 5.2.2.2. Unterschiedliche tatsächliche Verhältnisse
 - 5.2.2.3. Eigenständigkeit Liechtensteins im Bereich Bildung
 - 5.2.2.4. Aktuell identische Regelungen für Veranstaltungen und Betriebe
 - 5.2.2.5. Geringfügig unterschiedliche Regelungen für Veranstaltungen und Betriebe ab dem 27. April 2020
 - 5.2.2.6. Anfechtbarkeit der COVID-19-Verordnungen in Liechtenstein
 - 5.3. Befristung der Verordnungen
 - 5.4. Sofortiges Inkrafttreten der Verordnungen
 - 5.4.1. Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 EGZV im Jahr 1995
 - 5.4.2. Besondere Fragen im Zusammenhang mit den COVID-19-Verordnungen
6. Abschliessende Bemerkungen
 - 6.1. Grosse Bedeutung des Zollanschlussvertrages
 - 6.2. Besonderheiten des Epidemiengesetzes
 - 6.3. Bloss partieller Einbezug des Landtages

1. Einleitung

[1] Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein erliess am 28. Februar 2020 die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19).¹ Diese wurde am 13. März 2020 durch eine neue Verordnung mit gleichem Namen abgelöst,² die das soziale Leben, die Bildungseinrichtungen und die wirtschaftlichen Aktivitäten in Liechtenstein drastisch einschränk-

¹ LGBl. 2020 Nr. 72. Im Folgenden «COVID-19-Verordnung vom 28. Februar 2020» genannt: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.072>.

² Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19), LGBl. 2020 Nr. 94 LR 818.101.24, im Folgenden «COVID-19-Verordnung» genannt: <https://www.gesetze.li/konso/2020.094>.

te. Ebenfalls bekannt ist, dass das Parlament sowohl im März-Landtag (4. bis 6. März 2020) als auch in der Sondersitzung vom 20. März 2020 über die Coronakrise diskutierte und an dieser Sondersitzung das sogenannte Ausfallgarantiesgesetz verabschiedete.³ Es soll die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie für die Unternehmen lindern. An der 2. Sondersitzung zur Coronakrise vom 8. April 2020 verabschiedete der Landtag Ergänzungen zum Massnahmenpaket gegen die wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus⁴ und das Gesetz über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz (COVID-19-VJBG).⁵

[2] Weniger bekannt ist, welche Rolle das schweizerische Epidemien-gesetz⁶ und der Zollanschlussvertrag⁷ bei der Bewältigung der Krise spielen. So viel sei vorweggenommen: Die beiden liechtensteinischen COVID-19-Verordnungen stützen sich auf das Schweizer Epidemien-gesetz, das seine Grundlage im Zollanschlussvertrag findet. Seit der Kundmachung vom 7. April 2020⁸ sind die schweizerische COVID-19-Verordnung⁹ und die liechtensteinische COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgelistet.¹⁰

[3] Den Beziehungen zwischen diesen Erlassen geht dieser Beitrag nach. Er zeigt die Kompetenzen Liechtensteins in dieser ausserordentlichen Lage und den Einfluss des Schweizer Rechts auf. Für die Bestimmung des Spielraums Liechtensteins bei der Bewältigung einer Pandemie kommt dem Sinn und Zweck des Zollanschlussvertrages grosse Bedeutung zu. Es gilt auszuloten, wie weit die im schweizerischen Epidemien-gesetz verankerten Kompetenzen des Bundesrates bei Massnahmen reichen, die keine unmittelbare Beziehung zu dem vom Zollanschlussvertrag primär geregelten Warenhandel aufweisen.

[4] Es wird sich unter anderem zeigen,¹¹ dass es dem Zollanschlussvertrag und dem Einführungs-Gesetz zum Zollanschlussvertrag¹² an einer Regelung fehlt, die garantiert, dass dringlich erlassenes Schweizer Recht zeitgleich in Liechtenstein in Kraft tritt. Überdies wird ausgeführt,¹³ warum die COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 vor dem Staatsgerichtshof (StGH) angefochten werden kann.

³ Gesetz vom 20. März 2020 über die befristete Gewährung einer Ausfallgarantie zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an liechtensteinische Unternehmen durch die Liechtensteinische Landesbank (Ausfallgarantiesgesetz), LGBl. 2020 Nr. 100 LR 617.1: <https://www.gesetze.li/konso/2020.100>.

⁴ Gesetz vom 8. April 2020 über die Abänderung des Ausfallgarantiesgesetzes, LGBl. 2020 Nr. 134: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.134>, und Gesetz vom 8. April 2020 über die Abänderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, LGBl. 2020 Nr. 135: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.135>.

⁵ Gesetz vom 8. April 2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-VJBG), LGBl. 2020 Nr. 136 LR 170.70: <https://www.gesetze.li/konso/2020.136>.

⁶ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemien-gesetz, EpG), SR 818.101. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass sämtliche Massnahmen, welche der Bundesrat bis jetzt (18. April 2020) gestützt auf das Epidemien-gesetz getroffen hat, in die COVID-19-Verordnung 2 (Fn 9) aufgenommen worden sind.

⁷ Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (ZV), LGBl. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112 (in der Schweiz: SR 0.631.112.514).

⁸ LGBl. 2020 Nr. 128: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>.

⁹ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19), SR 818.101.24, ursprüngliche Version: AS 2020 773–778, im Folgenden «COVID-19-Verordnung 2» genannt.

¹⁰ Siehe sogleich Kapitel 2.

¹¹ Siehe Kapitel 5.4.

¹² Einführungs-Gesetz vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag mit der Schweiz vom 29. März 1923 (EGZV), LGBl. 1924 Nr. 11 LR 631.112.1: <https://www.gesetze.li/konso/1924.011>.

¹³ Siehe Kapitel 5.2.2.6.

[5] Nicht Gegenstand dieses Beitrages sind die Finanzbeschlüsse des Landtages vom 20. März 2020 zur Stützung der liechtensteinischen Wirtschaft¹⁴ und der Arbeitslosenversicherungskasse,¹⁵ das Ausfallgarantiesgesetz¹⁶ sowie das am 8. April 2020 verabschiedete Massnahmenpaket¹⁷ und das COVID-19-VJBG.¹⁸

2. Aufnahme der COVID-19-Verordnungen in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag

[6] Der per 1. Januar 1924 in Kraft getretene Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet¹⁹ – im Folgenden Zollanschlussvertrag (ZV) genannt²⁰ – gibt in Art. 4 Abs. 1 ZV vor, dass alle damals in Kraft stehenden Bestimmungen der schweizerischen Zollgesetzgebung sowie die Bestimmungen der «übrigen Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt» mit dem Inkrafttreten des Zollanschlussvertrages in Liechtenstein Anwendung fanden. Diese in Liechtenstein «anwendbaren bundesrechtlichen Erlasse» mussten gemäss Art. 9 Abs. 1 ZV in Anlage I zum Zollanschlussvertrag angeführt werden. Überdies bestimmt Art. 4 Abs. 1 ZV, dass auch die während der Dauer des Zollanschlussvertrages «in Rechtswirksamkeit tretenden [Schweizer] Bestimmungen» in Liechtenstein zur Anwendung gelangen. Die «Ergänzungen und Abänderungen der in Anlage I erwähnten Bundesgesetzgebung» sowie die während der Dauer des Vertrages «neu in Rechtswirksamkeit tretenden Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen, die unter Art. 4 dieses Vertrages fallen», teilt der Bundesrat gemäss Art. 10 ZV der liechtensteinischen Regierung regelmässig mit. Sie werden von dieser gemäss den Vorgaben im Einführungs-Gesetz vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag²¹ nach dem Prozedere von Art. 3 EGZV genehmigt und in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag öffentlich bekannt gegeben.²² Der Rechtsdienst der Regierung koordiniert diese periodische Aktualisierung («Bereinigung» genannt) der Anlage I zum Zollanschlussvertrag.²³ Die Veröffentlichung der anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften in Anlage I erfolgt mittels Kundmachung im Landesgesetzblatt (LGBL).²⁴

¹⁴ Finanzbeschluss vom 20. März 2020 über die Gewährung eines Nachtragskredits für die Finanzierung von Massnahmen zur Wirtschaftsförderung, LGBL. 2020 Nr. 102 LR 612.903.1: <https://www.gesetze.li/konso/2020.102>.

¹⁵ Finanzbeschluss vom 20. März 2020 über die Gewährung eines ausserordentlichen Landesbeitrags an die Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse, LGBL. 2020 Nr. 101 LR 612.837.1: <https://www.gesetze.li/konso/2020.101>.

¹⁶ Fn 3.

¹⁷ Fn 4. Eine Zusammenstellung der bis zum 2. April 2020 getroffenen Unterstützungsmassnahmen findet sich in BuA Nr. 31/2020, S. 10 ff.

¹⁸ Fn 5.

¹⁹ Fn 7.

²⁰ In Liechtenstein wird der Vertrag häufig auch nur «Zollvertrag» genannt.

²¹ Fn 12.

²² Gemäss dem Wortlaut von Art. 3 und 4 EGZV würde man meinen, dass die Regierung die von den Schweizer Behörden als anwendbar bezeichneten Bestimmungen dem Landtag umgehend vorlegt und die Bekanntmachung im Landesgesetzblatt nach der Kenntnisnahme durch den Landtag erfolgt. Wie die Belege in Fn 26 zeigen, ist die Reihenfolge in der Praxis jedoch anders.

²³ Siehe <https://www.llv.li/inhalt/172/amtstellen/anwendbares-schweizer-recht>.

²⁴ Die Kundmachungen sind nicht als Regierungsverordnungen zu qualifizieren: StGH 2009/110 Erw. 3.2.

[7] Am 8. April 2020 wurde die letzte solche Kundmachung veröffentlicht, nämlich die «Kundmachung vom 7. April 2020 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II)».²⁵ Sie ersetzte die Kundmachung vom 5. November 2019.²⁶ Wie ihrer Fussnote 1 entnommen werden kann, wurde die Kundmachung vom 7. April 2020 «teilbereinigt auf den 1. April 2020 im Bereich Epidemiengesetzgebung»^{27, 28} Bei dieser sehr kurzfristig vorgenommenen Teilbereinigung handelt es sich um eine Ausnahme. Normalerweise genehmigt und veröffentlicht die Regierung die Bereinigungen erst nach mehreren Monaten.²⁹ Die gemäss Art. 3 Abs. 1 EGZV erforderliche Kenntnisnahme der mit der Kundmachung vom 7. April 2020 veröffentlichten Bereinigung durch den Landtag steht noch aus. Der Landtag nahm am 5. März 2020 erst die Kundmachung vom 5. November 2019 zur Kenntnis.³⁰ Mit ihr war die Bereinigung auf den 30. Juni 2019 erfolgt.

[8] Unter der Ordnungsnummer SR 818.101.24 steht seit der Kundmachung vom 7. April 2020 in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag:

«Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2); *anwendbar*, mit Ausnahme von Art. 10 und nach Massgabe der liechtensteinischen Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)».³¹

[9] Diese Formulierung wirft Fragen auf. Mehrmals findet sich in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag die Formulierung «mit der Massgabe», woraufhin eine Bedingung genannt wird oder eine Präzisierung über die zuständigen liechtensteinischen Behörden.³² Lediglich bei der Ordnungsnummer SR 818.101.24 betreffend COVID-19 wird die Formulierung «nach Massgabe» verwendet und auf einen namentlich bezeichneten liechtensteinischen Erlass verwiesen.

[10] Die erste Hälfte der Formulierung «Verordnung 2 [...] *anwendbar*, mit Ausnahme von Art. 10» klingt, also ob die schweizerische COVID-19-Verordnung 2 gleich wie andere Schweizer Verordnungen in Liechtenstein anwendbar wäre. Schliesslich ist dies die übliche Wendung, wenn einzelne Bestimmungen eines Schweizer Erlasses von der Anwendbarkeit in Liechtenstein ausgenommen werden sollen. Die zweite Satzhälfte «und nach Massgabe der liechtensteinischen Ver-

²⁵ LGBL 2020 Nr. 128: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>.

²⁶ LGBL 2019 Nr. 267: <https://www.gesetze.li/chrono/2019.267>. Die Regierung hatte die auf den 30. Juni 2019 bereinigten Anlagen I und II am 5. November 2019 genehmigt, woraufhin die Kundmachung am 8. November 2019 erfolgte. Der Landtag nahm die Bereinigung der Anlagen I und II am 4. März 2020 zur Kenntnis: <https://www.landtag.li/aktuelles.aspx?nid=4072&year=2020&id=19014#19014>.

²⁷ Bei der neben der ursprünglichen Seitenzahl der Publikation der COVID-19-Verordnung 2 genannten Stelle in der Amtlichen Sammlung (AS) finden sich die Aktualisierungen bis und mit 1. April 2020, nicht jedoch die bis zum 6. April 2020 erfolgten Aktualisierungen.

²⁸ Der Rest von Anlage I sowie Anlage II wurden auf den 31. Dezember 2019 bereinigt.

²⁹ Siehe Fn 26 und zum Beispiel auch Landtags-Protokolle 2019, S. 1048: Genehmigung der auf den 31. Dezember 2018 bereinigten Anlagen I und II durch die Regierung am 16. April 2019. Kenntnisnahme durch den Landtag am 6. Juni 2019.

³⁰ Siehe Fn 26.

³¹ Hervorhebung im Original.

³² Bei der Ordnungsnummer SR 431.03 heisst es zum Beispiel «Art. 11 Abs. 3 ist mit der Massgabe anwendbar, dass die Daten zu den Kernmerkmalen einer UID-Einheit nur mit deren Einwilligung veröffentlicht werden, soweit keine liechtensteinische Regelung eine Veröffentlichung vorschreibt.» Bei der Ordnungsnummer SR 818.101.126 steht: «anwendbar, mit der Massgabe, dass die Meldungen an das Amt für Gesundheit zu erfolgen haben.»

ordnung [...] zeigt jedoch, dass es sich nicht um einen Standardfall handelt. Entweder sind Art. 1 bis 9, Art. 11 und 12 sowie die Anhänge zur schweizerischen Verordnung in Liechtenstein anwendbar, oder eben nicht, und es gelangt stattdessen die liechtensteinische Verordnung zur Anwendung. Es können nicht beide Verordnungen gleichzeitig in Liechtenstein angewendet werden.

[11] Eindeutig für die zweite Variante (die liechtensteinische Verordnung ist anwendbar) würde es sprechen, wenn es hiesse: «Verordnung 2 [...] anwendbar nur nach Massgabe der liechtensteinischen Verordnung». Dass der Hinweis auf den ausgenommenen Art. 10 der schweizerischen Verordnung vorneweg erfolgt, erklärt sich allerdings damit, dass es sich hierbei um eine Standardformulierung handelt. Entscheidend ist deshalb der Satzteil «und nach Massgabe der liechtensteinischen Verordnung». Er legt die Betonung auf die liechtensteinische Verordnung. Folglich wird hier die Ansicht vertreten, dass die schweizerische COVID-19-Verordnung 2 kein anwendbares Schweizer Recht darstellt, sondern in Liechtenstein nur die liechtensteinische COVID-19-Verordnung zur Anwendung kommt. Wie zu zeigen sein wird, entspricht diese Auslegung dem Resultat der Analyse des Zusammenwirkens von Zollanschlussvertrag, Epidemienengesetz und COVID-19-Verordnung 2.³³ Dieses Ergebnis ist insbesondere davon geprägt, dass das Epidemienengesetz gegenüber anderen Bundesgesetzen Besonderheiten aufweist.³⁴ Diese Auslegung lässt jedoch zwei wichtige Fragen offen. Nämlich erstens, wie weit die Regierung beim Erlass und der Revision der COVID-19-Verordnung an die schweizerische Verordnung gebunden ist respektive von ihr abweichen durfte und darf,³⁵ sowie zweitens (weil Fussnote 1 der Kundmachung vom 7. April 2020 auf den Stand vom 1. April 2020 verweist), was für die Verbindlichkeit der nach dem 1. April 2020 an der schweizerischen Verordnung vorgenommenen Änderungen gilt.³⁶

[12] Dass in Liechtenstein und der Schweiz auch in einem vom Zollanschlussvertrag erfassten Rechtsgebiet nicht in jedem Detail dieselben Regeln gelten müssen, ergibt sich aus den in der Anlage I angebrachten Einschränkungen. StGH 2012/193 Erw. 4³⁷ zum Beispiel zeigte sich zurückhaltend gegenüber der Schaffung eines «zollvertraglichen Regelungsgefälles», bejahte die Zulässigkeit einer Abweichung vom schweizerischen Regelungsstandard jedoch bezüglich des Pumpgun-Verbots, weil das Schweizer Waffengesetz gemäss Anlage I zum Zollanschlussvertrag nur anwendbar ist, «soweit die Ein-, Aus- und Durchfuhr betroffen sind»³⁸, aber nicht auf den Waffenerwerb zur Anwendung gelangt.

³³ Siehe insbesondere die Kapitel 4.2 und 4.3.

³⁴ Siehe Kapitel 4.2.2.

³⁵ Siehe hierzu Kapitel 4.3.

³⁶ Siehe hierzu Kapitel 5.4.2.

³⁷ StGH 2012/193 Erw. 4: «Das Landgericht macht zu Recht geltend, dass aufgrund der Tatsache, dass Pumpguns in der Schweiz nicht verboten sind, ein zollvertragliches Regelungsgefälle entstehe, da das schweizerische WaffG bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waffen anwendbar sei (LGBL 2012 Nr. 331: <https://www.gesetze.li/chrono/2012331>). Zwar ist die Schaffung eines Rechtsgefälles zur Schweiz – wie auch die Regierung selbst im BuA 2008 Nr. 61, S. 6, festhält – nach Möglichkeit zu vermeiden. Doch kann daraus nicht gefolgert werden, dass jegliche Abweichung vom schweizerischen Regelungsstandard nicht zulässig sei, ansonsten die Berechtigung eines eigenständigen liechtensteinischen Waffenrechts überhaupt in Frage gestellt wäre.»

³⁸ Dies gilt für die Anlage I zum Zollanschlussvertrag in der im Urteilszeitpunkt geltenden Version der Kundmachung, LGBL 2012 Nr. 331, und in der heute gemäss LGBL 2020 Nr. 128 geltenden Version.

3. Der Zollanschlussvertrag als Grundlage für das Epidemien-gesetz

[13] Das schweizerische Epidemien-gesetz (EpG)³⁹ gilt⁴⁰ gestützt auf den Zollanschlussvertrag (ZV)⁴¹ seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2016⁴² auch in Liechtenstein.⁴³ Es ist Teil derjenigen Schweizer Erlasse, die in Liechtenstein zur Anwendung gelangen, weil – wie es Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 ZV sagt – «der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt». Das bedeutet dreierlei:

[14] *Erstens*: Liechtenstein ist zur Anwendung des Epidemien-gesetzes verpflichtet. Dieses Gesetz gilt somit in Liechtenstein, abgesehen von einzelnen Bestimmungen, die in Anlage I zum Zollanschlussvertrag ausdrücklich genannt werden. Etwas vereinfacht kann man sagen, dass das Schweizer Epidemien-gesetz auch das liechtensteinische Epidemien-gesetz ist.⁴⁴ *Zweitens*: Liechtenstein wird, wenn das Epidemien-gesetz durch die Schweizer Behörden angewendet wird, grundsätzlich wie ein Kanton behandelt. Daraus folgen Rechte und Pflichten der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone gegenüber Liechtenstein. *Drittens*: Liechtenstein hat seinerseits aus dem Epidemien-gesetz nicht nur Pflichten gegenüber der Schweiz, sondern auch Rechte. Wertvoll sind hierbei nicht zuletzt die Informationen, welche das Bundesamt für Gesundheit (BAG) Liechtenstein wie den kantonalen Behörden zukommen lassen muss und die Mitarbeit der liechtensteinischen Verantwortlichen in den Koordinationsorganen.⁴⁵

3.1. Sinn und Zweck des Zollanschlussvertrages

[15] Weil das Schweizer Epidemien-gesetz seine Wirkungen in Liechtenstein gestützt auf den Zollanschlussvertrag entfaltet, sind der Sinn und Zweck dieses 1923 geschlossenen Staatsvertrages von Bedeutung.⁴⁶ Art. 1 Abs. 2 ZV sagt: Auf die Güter, welche die schweizerisch-liechtensteinische

³⁹ Fn 6.

⁴⁰ Auf die in StGH 1993/4 Erw. 4.2 (= LES 2/1996, 41 ff. [49]) vorgenommene Unterscheidung zwischen «Aufhebung der Anwendbarkeit» und «Behalten der Gültigkeit» von Schweizer Erlassen braucht hier nicht eingegangen zu werden. Sie hatte damit zu tun, dass der StGH die von der Regierung bis dahin praktizierte Form der Kundmachung der aufgrund des Zollanschlussvertrages anzuwendenden Erlasse nicht mehr akzeptierte und Art. 2 Abs. 2 EGZV aufhob. Ausführlich zu diesem Urteil STEFAN BECKER, Anmerkungen zum Urteil des Staatsgerichtshofes StGH 1993/4 vom 30. Oktober 1995, LJZ 2/1996, S. 25–32.

⁴¹ Siehe Fn 7.

⁴² Bereits das alte Epidemien-gesetz (Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, AS 1974 1071–1080) war Bestandteil des Zollanschlussvertrages. Siehe zuletzt LGBl. 2015 Nr. 120: <https://www.gesetze.li/chrono/2015.120>.

⁴³ Siehe die erstmalige Kundmachung am 1. Dezember 2015, LGBl. 2015 Nr. 313: <https://www.gesetze.li/chrono/2015.313>. Zu dieser Bereinigung erfolgten im Landtag keine Wortmeldungen: Landtags-Protokolle 2016, S. 161.

⁴⁴ DIETER J. NIEDERMANN, Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, Diss. Hochschule St. Gallen, LPS 5, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1976, S. 102, sagte es präziser: «Bei der Annahme eines vertraglich vereinbarten A-priori-Verzichtes Liechtensteins auf Widerspruch gegen die von der Schweiz gesetzte Norm wird der an sich einseitige Willensakt zum zweiseitigen und damit zur direkten Rechtsquelle.»

⁴⁵ Siehe insbesondere Art. 54 und 55 EpG.

⁴⁶ Zum Abschluss des Zollanschlussvertrages und zu den wirtschaftlichen Vorteilen Liechtensteins vor allem in den ersten Jahren siehe MARTINA SOCHIN D'ELIA, Wirtschaftswohl gegen eigenstaatliche Souveränität – Der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag von 1923, in: Henrich-Franke, Christian/Hiepel, Claudia/Thiemeyer, Guido/Türk, Henning (Hrsg.), Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Nomos, Baden-Baden 2019, S. 301–326, S. 306 ff.

Grenze überqueren, dürfen keine Abgaben erhoben werden.⁴⁷ Und vor allem darf es keine Beschränkungen und Verbote für die Ein- und Ausfuhr geben.⁴⁸ Gerade dann, wenn eine Krise mehrere Staaten erfasst und diese ihre Grenzen schliessen, ist dies wichtig.⁴⁹ Es wäre für Liechtensteins Bevölkerung und seine Unternehmen verhängnisvoll, wenn während einer Pandemie für medizinisches Gerät oder Lebensmittel an der Grenze Formulare ausgefüllt werden müssten oder wenn diejenigen Liechtensteiner Betriebe, die nach wie vor produzieren, ihre Waren nicht mehr oder nur noch mit Verzögerung in die Schweiz liefern könnten oder die Schweiz die Ausfuhr von Hygieneartikeln nach Liechtenstein verbieten würde.

[16] Bereits die StGH-Entscheidung vom 30. Januar 1947 betreffend kriegswirtschaftliche Vorschriften führte aus: «Durch den Zollanschluss sind die Schweiz und Liechtenstein *ein* Zollgebiet, damit aber auch *ein* Wirtschaftsgebiet geworden,⁵⁰ das vom Ausland durch eine gemeinsame Grenze geschützt, intern aber ohne Schranken ist.»⁵¹ Ein paar Sätze später ergänzte der StGH, ein einheitliches Wirtschaftsgebiet erfordere «einheitliche wirtschaftliche Vorschriften».⁵² In ihrer Entscheidung vom 24. Oktober 2001 hob die Verwaltungsbeschwerde-Instanz VBI (die Vorläuferin des Verwaltungsgerichtshofes) hervor, dass es darum gehe, eine «gleichheitskonforme Anwendung» der in beiden Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen zu gewährleisten. Dies habe den Vorteil, «dass dem Sinn und Zweck des Zollvertrages weitestgehend entsprochen wird, nämlich dass keine Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des durch den Zollvertrag geschaffenen Binnenmarktes Schweiz – Liechtenstein entstehen.»⁵³ DANIEL THÜRER hob denn auch hervor, dass mit der im Rahmen des Zollanschlussvertrages erfolgenden «Rechtsübernahme» «ein zum Teil einheitlicher Rechtsraum geschaffen» wurde.⁵⁴

⁴⁷ MARKUS R. SEILER, Die besonderen Beziehungen der Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein, LJZ 3/1991, S. 101–107, S. 103, sagte es treffend so: Die «Zollgrenzen» zwischen Liechtenstein und der Schweiz «wurden beseitigt».

⁴⁸ GERARD BATLINER, Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.), Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik. Herausgegeben zum 50jährigen Bestehen des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrags, LPS 2, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1973, S. 21–48, S. 30, sagte, der Zollanschlussvertrag beseitige die «äusseren Handels- und Zollschranken».

⁴⁹ Man beachte, dass auf der Website des BAG in der Rubrik «Massnahmen, Verordnungen und Erläuterungen» eine Kapitelüberschrift lautet: «Einreisebeschränkungen für alle Personen ausser dem Fürstentum Liechtenstein»: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html#-402269208>. Das BAG erinnert damit die Schweizer Bevölkerung daran, dass Personen aus Liechtenstein uneingeschränkt die Grenze zur Schweiz überqueren dürfen, und zwar nicht nur an der Grenze Liechtenstein–Schweiz, sondern überall. So wie die Grenzübergangsstelle in Schaanwald (auch) eine schweizerische Grenzübergangsstelle ist, sind die Grenzübergänge in Basel, Genf etc. (auch) liechtensteinische Grenzübergänge.

⁵⁰ Bereits die Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1923 betreffend den Zollanschlussvertrag sprach von einer «Zollgemeinschaft, die notwendigerweise zu einer Wirtschaftsgemeinschaft sich ausgestalten würde»: BBl 1923 II 379. Gegner des Zollanschlussvertrages hatten offenbar vorgebracht, «dass sich die Notwendigkeit ergebe, die gesamte wirtschaftliche Gesetzgebung der Eidgenossenschaft auf Liechtenstein zur Anwendung zu bringen, um jeglichen Einbruch in unser Wirtschaftssystem zu verhüten.»: BBl 1923 II 379 f.

⁵¹ StGH-Entscheidung vom 30. Januar 1947, ELG 1947–1954, S. 191 ff., S. 200 f. Hervorhebungen im Original. Siehe die Kritik an diesem Urteil durch StGH 1981/18 Erw. 3.a (= LES 2/1983, 39 ff. [42]) bezüglich der Frage, ob die Publikation eine «blosse Ordnungserfordernis» sei.

⁵² StGH-Entscheidung vom 30. Januar 1947, ELG 1947–1954, S. 191 ff., S. 201. StGH 1988/020 Erw. 5.1 (= LES 3/1989, 125 ff. [129]) wies darauf hin, dass das «staatsvertragliche gemeinsame Zoll- und Wirtschaftsgebiet ebenso wie in wirtschaftlichen Mangelzeiten nun bei Überproduktionen» gelte.

⁵³ VBI 2000/162 Erw. 18 Seite 12; GERARD BATLINER (Fn 48), S. 30, hatte demgegenüber 1973 aufgezeigt, dass es durchaus zu Wettbewerbsverzerrungen kommen konnte.

⁵⁴ DANIEL THÜRER, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, Archiv des Völkerrechts 36 (1998), S. 98–127, S. 100.

3.2. Die Anwendung von Schweizer Gesetzen in Liechtenstein

[17] Immer wieder mussten liechtensteinische Gerichte prüfen, ob die Behörden die in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgelisteten Erlasse korrekt anwendeten. In der Entscheidung VBI 2000/162 hielt die Verwaltungsbeschwerde-Instanz fest, dass das schweizerische Umweltschutzgesetz in Liechtenstein anwendbar ist. Es nicht anzuwenden, «wäre ein völkerrechtlicher Verstoss gegen den Zollvertrag.»⁵⁵ Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gelangte sogar zum Schluss, dass eine vom Bundesrat gestützt auf das Umweltschutzgesetz erlassene Verordnung, die nicht in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgenommen worden war, zwar «nicht direkt anwendbar ist», aber trotzdem «(analog) zu übernehmen und anzuwenden [ist], um so eine gleichheitskonforme Anwendung zu gewährleisten.»⁵⁶ Dies muss – wie im Folgenden gezeigt wird – umso mehr für die in den letzten Wochen gestützt auf das Epidemien-gesetz erlassenen Schweizer Verordnungen gelten. Schliesslich bildet das Epidemien-gesetz die Grundlage dafür, dass in einem Krisenfall die notwendigen Regelungen rasch getroffen und umgesetzt werden.

4. Das Epidemien-gesetz

4.1. Sinn und Zweck des Epidemien-gesetzes

[18] Ist das Schweizer Epidemien-gesetz – salopp gesagt – auch das liechtensteinische Epidemien-gesetz, gelten die Regeln des Epidemien-gesetzes in Liechtenstein unmittelbar. Oder wie es DANIEL THÜRER sagte: Im Anwendungsbereich des Zollanschlussvertrages verdrängt schweizerisches Bundesrecht «die liechtensteinische Befugnis zur selbständigen Rechtsgestaltung».⁵⁷

[19] Die im 2. Abschnitt des Einführungs-Gesetzes zum Zollanschlussvertrag⁵⁸ mit dem Titel «Besondere Verwaltungszweige» angeführten Anweisungen in Kapitel D «Gemeingefährliche Epidemien» (Art. 32–54 EGZV) von 1924 dürften deshalb hinfällig sein. Art. 30–39 EpG zum Beispiel bilden die Grundlage für einschneidende Massnahmen gegenüber Erkrankten. Muss eine Patientin oder ein Patient zum Schutz anderer Personen in Quarantäne, findet sich die gesetzliche Grundlage heute in Art. 35 EpG. Treffen liechtensteinische Behörden solche Massnahmen,⁵⁹ steht dies im Einklang mit dem Zweck des Gesetzes. Art. 2 Abs. 1 EpG nennt diesen klipp und klar: «Dieses Gesetz bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen.» Gegenstand des Gesetzes ist der «Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten» (so Art. 1 EpG).

[20] Die Botschaft des Bundesrates vom 3. Dezember 2010 – das Schweizer Pendant zu den Berichten und Anträgen (BuA) der Regierung an den Landtag – nennt überdies als indirekten Zweck des Epidemien-gesetzes, die Auswirkungen von Epidemien auf andere Gesellschaftsbereiche zu

⁵⁵ VBI 2000/162 Erw. 18 Seite 10 zuunterst.

⁵⁶ VBI 2000/162 Erw. 18 Seite 11 f.

⁵⁷ DANIEL THÜRER (Fn 54), S. 102.

⁵⁸ Fn 12.

⁵⁹ Wie Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 ausführte, war es bis dahin offenbar nicht nötig, jemanden mit Zwang zum medizinisch gebotenen Verhalten zu bringen. Dies scheint auch für die Schweiz der Fall zu sein: FRÉDÉRIC BERNARD, *La loi sur les épidémies à l'épreuve du nouveau coronavirus*, Jusletter 30. März 2020, Rn. 30.

vermindern.⁶⁰ Schäden für die Wirtschaft gering zu halten, ist demnach nicht die Aufgabe des Gesetzes, sondern ein Effekt, der sich durch die getroffenen Massnahmen einstellen soll.

[21] Massnahmen, welche der Stützung von Unternehmen während der Krise dienen⁶¹ oder Lohnausfälle abfedern, können demgemäss weder in Liechtenstein noch in der Schweiz auf das Epidemien-gesetz gestützt werden.⁶² Ebenso wenig die Verschiebung von Abstimmungen und Wahlen⁶³ oder Regeln für den Umgang mit laufenden Verfahren vor Gericht⁶⁴. Aus der Beschränkung des Epidemien-gesetzes auf den Schutz der menschlichen Gesundheit ergibt sich des Weiteren, dass Liechtenstein bezüglich wirtschaftspolitischer Interventionen nicht den Schweizer Regeln folgen muss.⁶⁵ Das am 20. März 2020 vom Landtag verabschiedete Ausfallgarantiesgesetz⁶⁶ unterscheidet sich denn auch von der erst am 25. März 2020 verabschiedeten schweizerischen COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung,⁶⁷ obwohl beide Erlasse mit liquiditätssichernden Krediten die Zahlungsunfähigkeit von Unternehmen vermeiden wollen.

4.2. Unterscheidung in normale, besondere und ausserordentliche Lage

4.2.1. Die normale Lage

[22] Art. 6 ZV sagt bezogen auf diejenigen Schweizer Gesetze, die gemäss dem Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anzuwenden sind, dass bei deren Anwendung «dem Fürstentum Liechtenstein die gleiche Rechtsstellung zu[kommt] wie den schweizerischen Kantonen.» In den in Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgezählten Erlassen genügt es in der Regel, «Kanton» durch «Liechtenstein» zu ersetzen oder «kantonale Behörden» durch «liechtensteinische Behörden», so zum Beispiel in Art. 4 Abs. 1 EpG.

[23] Eine unmittelbare Verpflichtung Liechtensteins, sich wie die Kantone gegen die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu stemmen, ergibt sich aus Art. 31 Abs. 1 EpG und Art. 40 Abs. 1 EpG. In beiden Bestimmungen lautet die Formulierung «Die zuständigen kantonalen Behörden

⁶⁰ BBl 2011 358: «Gleichzeitig soll das Gesetz einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung während epidemischen Ereignissen wie beispielsweise einer Grippepandemie leisten. In diesem Zusammenhang bezweckt das Gesetz zudem, die Auswirkungen auf andere für die Bevölkerung relevante Gesellschaftsbereiche wie z. B. Schäden für die Wirtschaft (Kosten und Effizienzverluste durch Arbeitsausfall) durch verhältnismässige Massnahmen zu vermindern.»

⁶¹ Siehe insbesondere die Verordnung vom 17. März 2020 über die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung zum Ausgleich der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus (COVID-19), LGBl. 2020 Nr. 96 LR 837.012: <https://www.gesetze.li/konso/2020.138>. Zu den in der Schweiz getroffenen Massnahmen im Bereich der Sozialversicherung siehe UELI KIESER, Covid-19-Erlasse und das Sozialversicherungsrecht, AJP 5/2020, S. 552–561.

⁶² Siehe zum Beispiel die Verordnung vom 31. März 2020 über den befristeten Verzicht auf Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung der Mehrwertsteuer, LGBl. 2020 Nr. 118 LR 641.202: <https://www.gesetze.li/konso/2020.118>.

⁶³ Verordnung vom 3. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19), LGBl. 2020 Nr. 124 LR 161.11: <https://www.gesetze.li/konso/2020.124>. Siehe zum Vergleich die Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren, SR 161.16, AS 2020 847 f.

⁶⁴ Solche Fragen regelt das COVID-19-VJBG (Fn 5).

⁶⁵ BuA Nr. 31/2020, S. 25 f., hebt hervor, in welchen Bereichen und warum Unterschiede zur Regelung der Schweiz bevorzugt werden. BuA Nr. 22/2020, S. 8, hatte die Orientierung an der Schweiz betont, wobei aber nicht alle Regelungen analog übernommen wurden.

⁶⁶ Fn 3.

⁶⁷ Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung), SR 951.261, AS 2020 1077–1098. Siehe zu dieser DOMINIK RIEDER, Gesellschaftsrechtlicher Blick auf die COVID-19-Kreditverordnung, Jusletter 6. April 2020.

ordnen Massnahmen an». Hierbei handelt es sich nicht um Kann-Vorschriften, sondern um einen Befehl. Er erstreckt sich gleichermassen auf die Kantone wie auf Liechtenstein.

4.2.2. Die besondere und die ausserordentliche Lage

[24] Nun kennt jedoch das Epidemien-gesetz neben der normalen Lage auch die besondere und die ausserordentliche Lage.⁶⁸ Art. 6 Abs. 1 EpG zählt die Voraussetzungen für das Vorliegen der besonderen Lage auf und weist dem Bundesrat anschliessend in Abs. 2 das Recht zu, einzeln aufgezählte Massnahmen zu ergreifen. Art. 7 EpG handelt die ausserordentliche Lage in einem einzigen Satz ab.

[25] Der Bundesrat stufte die Situation in der Schweiz am 28. Februar 2020 als «besondere Lage» ein.⁶⁹ Dadurch erhielt er die in Art. 6 Abs. 2 EpG genannten Kompetenzen.⁷⁰ Dazu zählen insbesondere die in Art. 40 EpG aufgezählten «Massnahmen gegenüber der Bevölkerung» wie das Recht, Veranstaltungen zu verbieten sowie Schulen und private Unternehmen zu schliessen.⁷¹ Diese Kompetenzen wären ohne Ausrufung der besonderen Lage bei den Kantonen verblieben.⁷²

[26] Die Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)⁷³, «COVID-19-Verordnung 2» genannt, stützte der Bundesrat am 13. März 2020 auf Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 185 Abs. 3 BV sowie auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG, Art. 41 Abs. 1 EpG und Art. 77 Abs. 3 EpG. Am 16. März 2020 stufte der Bundesrat wegen der beschleunigten Ausbreitung des Coronavirus die Situation als «ausserordentliche Lage» ein.⁷⁴ Damit durfte er gestützt auf Art. 7 EpG

⁶⁸ Siehe die Analyse der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes in der besonderen und der ausserordentlichen Lage durch Büro Vatter AG (Autoren: CHRISTIAN RÜEFLI, CHRISTOPH ZENGER, DOMINIK ELSER), Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes. Schlussbericht, Bern, 31. August 2018 (Analyse im Auftrag der Sektion Krisenbewältigung und Internationale Zusammenarbeit des Bundesamtes für Gesundheit), abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/pandemievorbereitung/fachinfo.html>.

⁶⁹ Die WHO erklärte am 30. Januar 2020 den «2019-nCoV-Ausbruch zur gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite», womit die Voraussetzung von Art. 6 Abs. 1 lit. b EpG erfüllt war. Am 11. März erklärte die WHO den Ausbruch zur Pandemie. Liechtenstein verhängte am 28. Februar 2020 wie die Schweiz ein Verbot für Grossveranstaltungen, sprach jedoch nicht von einer besonderen Lage. Siehe die Medienmitteilung vom 28. Februar 2020 «Durchführung von Veranstaltungen in Liechtenstein», <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3581/durchfuhrung-von-veranstaltungen-in-liechtenstein>.

⁷⁰ Gleichwohl kam es zu unterschiedlichen Regelungen in den Kantonen: BENJAMIN MÄRKLI, Die «Corona-Verordnung» des Bundesrats vom 28. Februar 2020, Jusletter 9. März 2020, Rn. 28.

⁷¹ FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 15: Es handelt sich nicht um eine abschliessende Aufzählung.

⁷² BBl 2011 362 f.: «In allen drei Lagen ist vorgesehen, dass der Vollzug bei den Kantonen bleibt. Es wäre nicht sinnvoll, auf der Ebene des Bundes für diese Fälle besondere Vollzugsorgane zu schaffen (vgl. Art. 77 E-EpG). Dem Bundesrat wird für die besondere Lage einzig die Befugnis übertragen, selber die erforderlichen Massnahmen anzuordnen.» Siehe auch BAG (Bundesamt für Gesundheit), Faktenblatt vom 28. Februar 2020: Normale, besondere und ausserordentliche Lage, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60477.pdf>. Der Kanton Tessin hatte bereits am 26. Februar 2020 Massnahmen getroffen, mehrere Kantone erliessen auch nach dem Inkrafttreten der Verordnung vom 28. Februar 2020 weitergehende Massnahmen: FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 32 und 34.

⁷³ Fn 9.

⁷⁴ Zugleich ergänzte der Bundesrat die COVID-19-Verordnung 2 massiv: AS 2020 783–788. Liechtenstein verschärfte am 16. März 2020 die Massnahmen ebenfalls, sprach jedoch nicht von einer ausserordentlichen Lage. Siehe die Medienmitteilung vom 16. März 2020 «Regierung verschärft Massnahmen zur Verlangsamung der Ausbreitung des Corona-Virus», <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3615/regierung-verscharft-massnahmen-zur-verlangsamung-der-ausbreitung-des-corona-virus>. Liechtenstein führte am 16. März 2020 das Verbot von öffentlichen und privaten Veranstaltungen ein, «bei denen sich gleichzeitig mehr als fünf Personen aufhalten»: LGBl. 2020 Nr. 95: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.095>. In der Schweiz erfolgte die Reduktion auf fünf Personen erst mit der Revision der COVID-19-Verordnung 2 vom 20. März 2020: AS 2020 863–866.

«für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen».⁷⁵ Um was für Massnahmen es sich dabei handelt, gibt Art. 7 EpG nicht vor, sondern bestimmt der Bundesrat.⁷⁶

[27] In der Tat berief sich der Bundesrat bei der gleichzeitig vorgenommenen umfangreichen Änderung der COVID-19-Verordnung 2 vom 16. März 2020⁷⁷ auf Art. 7 EpG. Seit dem 16. März 2020 sind nun öffentliche und private Veranstaltungen verboten sowie öffentlich zugängliche Einrichtungen für das Publikum geschlossen und Empfehlungen für besonders gefährdete Personen in Kraft.

[28] Art. 7b der liechtensteinischen COVID-19-Verordnung umschreibt die «besonders gefährdeten Personen» und fordert sie auf, «zu Hause [zu] bleiben und Menschenansammlungen [zu] meiden».⁷⁸ Menschen, bei denen sich eine Erkrankung besonders verhängnisvoll auswirken kann,⁷⁹ werden also durch Vorgaben, die weiter gehen als diejenigen für jedermann, geschützt, unabhängig davon, ob sie das Risiko schwerer Komplikationen im Falle einer Ansteckung auf sich nehmen

⁷⁵ Damit verloren die Kantone ihre Kompetenzen bezüglich der explizit in der bundesrätlichen Verordnung geregelten Themen: BAG (Bundesamt für Gesundheit), Erläuterungen zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2), Fassung vom 16. April 2020 (Stand 17. April 2020, 0:00 Uhr), Bern, abrufbar auf der Website: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html>, S. 2. Es herrschte jedoch Uneinigkeit darüber, ob sie befugt waren, weitergehende Massnahmen zu treffen: FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 41.

⁷⁶ Art. 7 EpG lautet lediglich: «Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.» Der Kreis der Massnahmen ist nicht beschränkt: BENJAMIN MÄRKLI (Fn 70), Rn. 10.

⁷⁷ AS 2020 783–788.

⁷⁸ Art. 7b Abs. 1 COVID-19-Verordnung statuiert keinen Zwang, sondern enthält «nur» eine deutliche Empfehlung. Ihre Nichtbeachtung wird nicht unter Strafe gestellt. Art. 7b Abs. 1 lautete seit dem 17. März 2020 (LGBl. 2020 Nr. 97: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.097>): «Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.» Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI führte dazu in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 aus (Ministerium für Gesellschaft, Sondersitzung des Landtages vom 8. April 2020: Beantwortung der Fragen zur Corona-Krise, aufgeschaltet am 9. April 2020 auf den Websites der Tageszeitungen, jedoch noch nicht auf der Website des Landtages, S. 1): «Wir empfehlen vor allem natürlich den Personen, die den Risikogruppen angehören, zu Hause zu bleiben. Unter dem Begriff zu Hause bleiben verstehen wir nicht, sich einzusperren, sondern das Haus zwar zum Spazieren oder dem Aufenthalt in der Natur nach Lust und Laune verlassen zu können, aber dabei die Kontakte mit anderen Personen auf das Minimum zu beschränken und wenn Kontakte nötig sind, die Abstands- und Hygienemassnahmen einzuhalten. Personen der Risikogruppe sollen sich bei den Verrichtungen des täglichen Lebens, wie beispielsweise dem Einkaufen, von anderen helfen lassen.» Seit dem 17. April 2020 (LGBl. 2020 Nr. 141: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>) wird die Empfehlung um folgende Pflicht ergänzt «Verlassen sie das Haus, so treffen sie besondere Vorkehrungen, um die Empfehlungen der Regierung und des Amtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten zu können.», jedoch ebenfalls nicht mit einer Sanktionsandrohung versehen. Auch in der Schweiz wurde sehr stark auf die Eigenverantwortung gesetzt: FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 50.

⁷⁹ SAMW (Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften)/Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin SGI, Covid-19-Pandemie: Triage von intensivmedizinischen Behandlungen bei Ressourcenknappheit. Hinweise zur Umsetzung Kapitel 9.3 der SAMW-Richtlinien Intensivmedizinische Massnahmen (2013), 2. Version, 24. März 2020, abrufbar unter: <https://www.samw.ch/de/Ethik/Themen-A-bis-Z/Intensivmedizin.html>, Ziff. II.2, halten unter dem Stichwort «Gerechtigkeit» fest: «Zur Verfügung stehende Ressourcen sind ohne Diskriminierung zu verteilen, also ohne nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung nach Alter, Geschlecht, Wohnort, Nationalität, religiöser Zugehörigkeit, sozialer Stellung, Versicherungsstatus oder chronischer Behinderung.» Gemäss Ziff. II.3. haben bei «völliger Überlastung der Intensivkapazitäten» «diejenigen Patienten die höchste Priorität, deren Prognose im Hinblick auf das Verlassen des Spitals mit Intensivbehandlung gut, ohne diese aber ungünstig ist». Siehe dazu CHRISTIAN PETER, Wie begrenzte Ressourcen zugeteilt werden sollen. Die Covid-19-Triage-Richtlinie der SAMW zur Verteilung von intensivmedizinischen Behandlungen bei Ressourcenknappheit, Jusletter 14. April 2020, Rn. 22. Muss eine Triage für die Aufnahme auf der Intensivstation vorgenommen werden, stellen jedoch gemäss Ziff. II.4.3 das hohe Alter (über 85 Jahre) sowie ein höheres Alter (über 75 Jahre) in Verbindung mit einem zweiten Kriterium ein Nicht-Aufnahmekriterium dar. Siehe die Kritik hieran von MARK-ANTHONY SCHWESTERMANN/CHRISTA TOBLER, Altersdiskriminierung bei medizinischer Ressourcenknappheit? Rechtliche Überlegungen zur Rolle des Alters in den Triage Richtlinien für die COVID-19-Pandemie, Jusletter 14. April 2020, Rn. 28 ff.

würden.⁸⁰ Der «Schutz» der besonders gefährdeten Personen erfolgt nämlich (auch) mit Blick auf öffentliche Güter: Medizinische Einrichtungen sollen nicht überfordert werden.⁸¹

[29] Für den Vollzug, das heisst für die praktische Umsetzung der angeordneten Massnahmen, bleiben sowohl in der besonderen als auch in der ausserordentlichen Lage die Kantone zuständig.⁸² Das Gesetz sieht keinen Mechanismus vor, wie die Kantone ihre Kompetenzen beim Abklingen der Pandemie gegen den Willen des Bundesrates zurückerlangen können.⁸³

[30] Es stellt sich die Frage, ob die in Art. 6 und 7 EpG vorgesehene Verschiebung von Kompetenzen von den Kantonen zum Bundesrat auch im Verhältnis zu Liechtenstein gilt.⁸⁴ Ist der Bundesrat gestützt auf Art. 6 EpG und/oder Art. 7 EpG befugt, in einer Notlage Massnahmen mit Wirkung für Liechtenstein zu treffen und dadurch Liechtenstein Rechtssetzungskompetenzen zu entziehen?

4.2.3. Art. 7 EpG: Lediglich deklaratorische Bedeutung

[31] Die Botschaft des Bundesrates vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz äussert sich nicht dazu, wie die Kompetenzen im Fall einer Pandemie zwischen dem Bundesrat und den liechtensteinischen Behörden verteilt sind. Sie erwähnt Liechtenstein und den Zollanschlussvertrag mit keiner Silbe. Zu Art. 7 EpG führt die Botschaft lediglich aus: «Diese Bestimmung ist deklaratorischer Natur. Sie wiederholt auf Gesetzesstufe die verfassungsmässige Kompetenz des Bundesrates gemäss Artikel 185 Absatz 3 Bundesverfassung⁸⁵, in ausserordentlichen Situationen ohne Grundlage in einem Bundesgesetz Polizeinotverordnungsrecht zu erlassen.»⁸⁶ Mit anderen Worten sagt die Botschaft: Art. 7 EpG entfaltet keine Rechtswirkung. Art. 7 EpG wiederholt lediglich das, was in der Bundesverfassung steht: Dass der Bundesrat in jeder Notlage bei bereits «eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder

⁸⁰ Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften), Dritte Ad-hoc-Stellungnahme: Coronavirus-Pandemie – Die Krise nachhaltig überwinden, Halle (Saale), 13. April 2020, abrufbar unter: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf, S. 11: Eine «vorbeugende Segregation» älterer Menschen «allein zu deren eigenem Schutz» wäre eine nicht zulässige paternalistische Bevormundung.

⁸¹ In der Medienmitteilung der Regierung vom 13. März 2020 «Verlangsamung der Ausbreitung des Corona-Virus als oberstes Ziel», <https://www.regierung.li/de/mitteilungen/223297/?typ=content&nid=11072>, hiess es: «Die Regierung setzt alles daran, um eine Ausbreitung des Coronavirus so gut wie möglich zu verlangsamen und damit eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern.» Kann die Ausbreitung verlangsamt werden, bleibt überdies mehr Zeit für die Entwicklung von Heilmitteln und Impfstoffen. Siehe dazu FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 3. KASPAR GERBER, Wissenschaftliche Evidenz und Corona-Massnahmen des Bundes, Jusletter 14. April 2020, Rn. 23, sieht in Art. 1 Abs. 2 lit. d COVID-19-Verordnung 2 auch den Schutz der Sozialversicherungen angesprochen, weil auch diesen nicht unbegrenzte Mittel zur Verfügung stehen.

⁸² BBl 2011 362. Illustrativ Art. 3 Verordnung des Bundesrates vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19), SR 818.101.24, AS 2020 573 f., der den «zuständigen kantonalen Behörden» (und nicht etwa Bundesbeamtinnen und -beamten) Zutritt zu allen Räumen verschaffte.

⁸³ FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 53 f., gelangte am 29. März 2020 zum Schluss, dass der Bundesrat die Krise bis dahin nicht ausgenützt habe, um seine Macht zu vergrössern. Vielmehr sei er von den Kantonen gebeten worden, strengere Massnahmen zu ergreifen. Siehe demgegenüber die Befürchtungen von THOMAS GÄCHTER/SARA LÓPEZ, Entwurf zu einer Totalrevision des Epidemiengesetzes, Sicherheit & Recht 2/2011, S. 118–121, S. 119 f., und die Forderung von KASPAR GERBER (Fn 81), Rn. 32, an den Bundesrat, «Austrittsmarker» für die Abkehr von der ausserordentlichen Lage zu bezeichnen.

⁸⁴ Die Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1923 betreffend Zollanschlussvertrag (BBl 1923 II 387) äussert sich nicht näher zu Art. 6 ZV, der Liechtenstein den Kantonen gleichstellt.

⁸⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

⁸⁶ BBl 2011 365. Weder im National- noch im Ständerat erfolgte eine Wortmeldung zu Art. 7 EpG: AB N 2012 318 und AB S 2012. 391.

der inneren und äusseren Sicherheit» unmittelbar gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV (ohne zusätzliche Grundlage in einem Gesetz)⁸⁷ Verordnungen und Verfügungen erlassen darf und gestützt auf Art. 185 Abs. 4 BV «in dringlichen Fällen» sogar Truppen aufbieten darf.

[32] Da Art. 7 EpG darauf verzichtet, die ausserordentliche Lage näher zu umschreiben und Massnahmen zu nennen, die der Bundesrat zusätzlich zu den ihm bereits gestützt auf Art. 6 EpG zukommenden Rechten ergreifen darf, überzeugt die von der Botschaft vorgenommene Auslegung von Art. 7 EpG. Art. 7 EpG ist demnach lediglich ein «Platzhalter» für Art. 185 Abs. 3 BV. Aber was bedeutet dies für Liechtenstein?

[33] Selbstredend findet die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Liechtenstein keine Anwendung. Folglich können diejenigen Massnahmen, die der Bundesrat seit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage am 16. März 2020 gestützt auf Art. 7 EpG respektive Art. 185 Abs. 3 BV trifft und die folglich keine explizite Grundlage im Epidemiengesetz haben, also zu denen die Kantone und damit Liechtenstein nicht bereits gestützt auf den Wortlaut des Epidemiengesetzes verpflichtet sind, in Liechtenstein keine Wirkung entfalten. Dies gilt zum Beispiel für eine Ausgangssperre für das gesamte Gebiet der Schweiz⁸⁸ oder für das Aufbieten von Angehörigen der Schweizer Armee.⁸⁹ Beide Massnahmen sind im Epidemiengesetz nicht vorgesehen.⁹⁰ Es würde auch für die Enteignung von Privatkliniken gelten, die zu Lazaretten umfunktioniert werden sollen. Auch diese Massnahme nennt das Epidemiengesetz nicht, weshalb sie gegenüber Liechtenstein, dessen Verpflichtungen sich lediglich aus dem Epidemiengesetz selbst ergeben, nicht zur Anwendung gelangen darf.⁹¹

4.2.4. Art. 6 EpG: Lediglich Wirkungen innerhalb der Schweiz

[34] Der Bundesrat kann bereits in besonderen Lagen kantonale Kompetenzen an sich ziehen. Dadurch verschieben sich die Zuständigkeiten im Bundesstaat. Angesichts dessen, dass Art. 6 ZV Liechtenstein den Kantonen gleichstellt, könnte man sich fragen, ob Art. 6 EpG dem Bundesrat auch gegenüber Liechtenstein die in Art. 6 Abs. 2 EpG aufgezählten Kompetenzen einräumt. Wenn man dies bejaht, dürfte der Bundesrat (der nota bene gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a EpG selber über die Ausrufung der besonderen Lage bestimmt) gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG, der auf Art. 40 EpG verweist, Schulschliessungen und Ausgangssperren in Liechtenstein anordnen und gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG Impfungen obligatorisch erklären. Die schweizerische Regierung würde damit den liechtensteinischen Behörden Rechtsetzungsbefugnisse entziehen und massiv in Grundrechte der in Liechtenstein wohnenden Menschen und angesiedelten Unternehmen eingreifen. Der Unterschied zu den bundesrätlichen Massnahmen gestützt auf Art. 7 EpG bestünde «lediglich» darin, dass in der ausserordentlichen Lage sämtliche Massnahmen verhängt werden dürfen, die dem Zweck des Epidemiengesetzes «Schutz vor übertragbaren Krankheiten»

⁸⁷ So auch FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 21.

⁸⁸ Gemäss Art. 40 Abs. 2 lit. c EpG können Einschränkungen nur für «bestimmte Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten» erlassen werden, nicht flächendeckend für die gesamte Schweiz. So auch FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 21.

⁸⁹ Siehe den Bundesratsbeschluss vom 16. März 2020 über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden: BBl 2020 1959 f.

⁹⁰ Die Streitkräfte werden im Epidemiengesetz nicht erwähnt.

⁹¹ Eine Requisition von privaten Gesundheitseinrichtungen könnte sich in Liechtenstein gegebenenfalls auf Art. 32 Abs. 1 BSchG (Gesetz vom 26. April 2007 über den Schutz der Bevölkerung, Bevölkerungsschutzgesetz, LGBL 2007 Nr. 139 LR 521: <https://www.gesetze.li/konso/2007.139>) stützen.

dienen, während in der besonderen Lage gestützt auf Art. 6 EpG nur die in Art. 6 Abs. 2 lit. c und d EpG genannten Massnahmen sowie die in Art. 30 bis 39 EpG und in Art. 40 EpG aufgezählten Massnahmen getroffen werden dürfen. Gleichwohl erhalte der Bundesrat – vor allem wenn man sich den breiten Anwendungsbereich von Art. 40 EpG vor Augen führt – sehr stark in die Souveränität Liechtensteins eingreifende Kompetenzen.⁹²

[35] Art. 6 EpG darf deshalb nur gegenüber den Kantonen Wirkungen entfalten. Ruft der Bundesrat die besondere Lage aus und trifft er gestützt auf die ihm gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG zufallenden Kompetenzen Massnahmen, so gelten diese nicht im Verhältnis zu Liechtenstein. Der in Art. 6 ZV vorgenommene «Analogiebezug zur Stellung der Kantone zum Bund» vereinbart gemäss JOSEF KÜHNE zwar «die völkerrechtlich zu beurteilenden Regeln der Rechtsanwendung», nimmt aber «keine staatsrechtliche Eingliederung» Liechtensteins in die Schweiz vor.⁹³ Der Zollanschlussvertrag, auf den sich das Epidemien-gesetz stützt, regelt nämlich das Zollwesen und den Handel, also in erster Linie den Umgang mit Gütern, welche die Grenze überqueren oder eines Tages überqueren könnten,⁹⁴ nicht die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit in Liechtenstein und der Schweiz und auch nicht den Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Dass es sich beim Epidemien-gesetz gleichwohl um eine Zollvertragsmaterie handelt, erklärt sich wohl damit, dass es auch Massnahmen im internationalen Personen- und im Warenverkehr vorsieht und die Versorgung mit Heilmitteln regelt.

[36] Für diese Auslegung von Art. 6 EpG, welche dem Bundesrat gegenüber den liechtensteinischen Behörden (anders als gegenüber den kantonalen Behörden) Schranken setzt, spricht auch, dass Art. 77 Abs. 3 EpG, der dem Bund Instrumente in die Hand gibt für die Aufsicht über den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone,⁹⁵ für Liechtenstein gemäss der Bemerkung in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag⁹⁶ unter der Ordnungsnummer SR 818.101 ausdrücklich nicht gilt.⁹⁷ Nach der hier vertretenen Ansicht verbleiben demnach sowohl in der besonderen als auch in der ausserordentlichen Lage die den Kantonen durch den Bundesrat gestützt auf Art. 6 und 7 EpG entzogenen Kompetenzen bei den liechtensteinischen Behörden. Diese Aussage gilt es jedoch sogleich unter Berücksichtigung des Zollanschlussvertrages zu präzisieren.

⁹² DIETER J. NIEDERMANN (Fn 44), S. 94 f. unterschied bezüglich der Überprüfungsbefugnis des Bundesrates betreffend Vollzug zwischen dem «bundesstaatlichen – und somit staatsrechtlichen – Verhältnis zwischen Bund und Kantonen», das weitergehende Eingriffe des Bundesrates zulässt, und dem völkerrechtlichen Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

⁹³ JOSEF KÜHNE, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes. Eine föderative Rechtsordnung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 38 (1989), S. 378–420, S. 398 f.

⁹⁴ Zu den Zielen, die mit dem Zollanschlussvertrag verfolgt werden, siehe Kapitel 3.1.

⁹⁵ Siehe hierzu BBl 2011 419 f.

⁹⁶ LGBL. 2020 Nr. 128: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>.

⁹⁷ Die vom BAG gegenüber der Swisscom AG getroffene Verfügung vom 23. März 2020 betreffend Zugriff des BAG auf die Mobility Insights Plattform von Swisscom (abrufbar auf der Website <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html#1594532191>) stützt sich auf Art. 77 EpG. Selbst wenn sie sich auf Art. 77 Abs. 1 EpG stützen würde, der gemäss Anlage I zum Zollanschlussvertrag in Liechtenstein zur Anwendung gelangt, wäre ein solcher Zugriff auf Daten von Nutzerinnen und Nutzern von Swisscom-SIM-Karten auf dem Gebiet Liechtensteins nicht mit dessen Souveränität vereinbar.

4.3. Verpflichtungen Liechtensteins aus dem Zollanschlussvertrag und dem Epidemiengesetz

4.3.1. Strikte Regeln für den Warenverkehr

[37] Weil der Zollanschlussvertrag den funktionierenden Binnenmarkt zwischen Liechtenstein und der Schweiz bezweckt, in dem keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten sollen,⁹⁸ muss ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, dass der Warenverkehr in beiden Staaten gleich gehandhabt wird. Liechtenstein muss sich im Anwendungsbereich des Epidemiengesetzes in allen Punkten, welche die Herstellung, Benutzung, Verteilung etc. von Heilmitteln, medizinischem Gerät oder zum Beispiel auch von Lebensmitteln betreffen, strikt an das Epidemiengesetz und die Vorgaben des Bundesrates halten. Entsprechende Anordnungen des Bundesrates sind durch den Zweck des Zollanschlussvertrages gedeckt.⁹⁹

[38] Nicht ohne Grund ist die Liste in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag unter der Ordnungsnummer SR 52 «Wirtschaftliche Landesversorgung» lang: Liechtenstein und die Schweiz spannen für die Bewältigung von Krisen, die sich auf die Versorgung mit Nahrungs-, Futter- oder Heilmitteln oder mit Energie auswirken, seit jeher zusammen.¹⁰⁰ Im Übrigen dienen solche Normen zum Umgang mit Medikamenten etc. dem Zweck des Epidemiengesetzes, die weitere Verbreitung von COVID-19 zu verhindern. Insbesondere die vom Bundesrat in seiner COVID-19-Verordnung 2 getroffenen Massnahmen betreffend Ausfuhr von Schutzausrüstungen sind auch in Liechtenstein strikt einzuhalten.¹⁰¹ Dasselbe gilt für die vom Bundesrat am 3. April 2020 beschlossene Ergänzung der COVID-19-Verordnung 2 bezüglich der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern.¹⁰² Sie wurde von Liechtenstein mit Verordnung vom 7. April 2020¹⁰³ umgesetzt. Sie greift massiv in die Gestaltungsfreiheit der liechtensteinischen Behörden ein, müssen doch die aktuellen Bestände an dringend benötigten Arzneimitteln, Medizinprodukten und Schutzausrüstungen dem (schweizerischen) Koordinierten Sanitätsdienst (KSD)¹⁰⁴ gemeldet werden. Bei Bedarf kann gemäss Art. 4j Abs. 1 der liechtensteinischen COVID-19-Verordnung die zuständige schweizerische Behörde nach Rücksprache mit der liechtensteinischen Regierung öffentliche Gesundheitseinrichtungen mit ausreichenden Lagerbeständen verpflichten, wichtige medizinische Güter an bestimmte Kantone oder Schweizer Gesundheitseinrichtungen zu liefern. Im Gegenzug darf Liechtenstein gemäss Art. 4g Abs. 1 Zuteilungsgesuche an die KSD richten. Liechtenstein

⁹⁸ So VBI 2000/162 Erw. 18 Seite 12.

⁹⁹ BuA Nr. 22/2020, S. 7, sowie wörtlich gleich BuA Nr. 31/2020, S. 8, lassen die Frage nach dem Grad der Verpflichtung Liechtensteins offen: «Eine enge Abstimmung mit der Schweiz wird aufgrund des gemeinsamen Wirtschaftsraums und der Anbindung über den Zollvertrag generell als sinnvoll und wichtig erachtet.»

¹⁰⁰ CHRISTIAN FROMMELT, Der bewaffnete Konflikt – Ein Aspekt in der liechtensteinischen Sicherheitspolitik? Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BERN 2016, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2115/7435/3555/Frommelt_Christian_Der_bewaffnete_Konflikt.pdf, S. 52 f., mit weiteren Hinweisen.

¹⁰¹ Zu den von der Europäischen Kommission getroffenen Massnahmen betreffend Ausfuhr von Schutzausrüstungen siehe insbesondere CHRISTA TOBLER, EU corona emergency law: Restrictions on the export of protective equipment, notably from the EU into third countries like Switzerland (Regulation 2020/402). Analysis. Efta-Studies.org, 30. März 2020, abrufbar unter: <https://www.efta-studies.org/eu-corona-emergency-law>.

¹⁰² AS 2020 1155–1167.

¹⁰³ LGBl. 2020 Nr. 133: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.133>.

¹⁰⁴ Zu den gemäss Pandemieplan vorgesehenen Behörden und Institutionen sowie ihren Aufgaben siehe: BAG (Bundesamt für Gesundheit), Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, 5. Auflage, Bern 2018, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html>, S. 19.

musste auch die vom Bundesrat am 18. März 2020 erlassene Verordnung über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln¹⁰⁵ inhaltlich eins zu eins umsetzen.¹⁰⁶ Die entsprechende liechtensteinische Verordnung vom 20. März 2020¹⁰⁷ unterscheidet sich lediglich darin von ihrem Schweizer Pendant, dass sie (anders als die schweizerische Verordnung, die bereits am 18. März 2020 um 14 Uhr in Kraft trat) erst mit der Kundmachung am 20. März 2020 in Kraft trat.¹⁰⁸

4.3.2. Verpflichtung auf dieselben Erfolge in der Bekämpfung der Pandemie

[39] Wie in den Kapiteln 4.2.3 und 4.2.4 ausgeführt, kann der Bundesrat gestützt auf Art. 6 und 7 EpG keine Massnahmen mit Wirkungen in Liechtenstein ergreifen. Liechtenstein muss nur die in den übrigen Bestimmungen des Epidemiengesetzes genannten Verpflichtungen erfüllen. Lediglich bundesrätliche Regeln in den in Kapitel 4.3.1 genannten Themenbereichen sind für Liechtenstein verbindlich und strikt umzusetzen. Da sich die schweizerische Verordnung vom 28. Februar 2020¹⁰⁹ auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG stützte¹¹⁰ und die Regelungskompetenz für Massnahmen gemäss Art. 40 EpG in Liechtenstein verblieben war, konnte diese Verordnung keine Wirkungen in Liechtenstein entfalten. Dasselbe gilt für verschiedene Bestimmungen in der schweizerischen COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020.¹¹¹

[40] Liechtenstein ist jedoch bei der Bekämpfung der Pandemie zu gleich weit gehenden Anstrengungen verpflichtet wie die Schweiz. Schliesslich verpflichtet das Epidemiengesetz Liechtenstein, für den Schutz des Menschen zu sorgen.¹¹² Sind hierfür Massnahmen notwendig, wie sie der Bundesrat gestützt auf Art. 6 oder 7 EpG getroffen hat, muss Liechtenstein entsprechende Massnahmen gestützt auf Art. 40 EpG treffen und bei Bedarf Rückgriff auf Notrecht nehmen, allerdings auf liechtensteinisches. Mehrere liechtensteinische Gesetze¹¹³ enthalten Polizeigeneralklauseln.¹¹⁴

¹⁰⁵ SR 531.215.33, AS 2020 833 f.

¹⁰⁶ Sie nimmt allerdings nicht auf das Epidemiengesetz Bezug, sondern auf das Landesversorgungsgesetz (Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung, SR 531), das ebenfalls in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgelistet ist.

¹⁰⁷ LGBL 2020 Nr. 103 LR 531.215.33: <https://www.gesetze.li/konso/2020103>.

¹⁰⁸ Diese Verzögerung dürfte sich dadurch erklären, dass der 19. März (Josefstag) in Liechtenstein als Feiertag gilt. Es bestand demnach keine Gefahr, dass am 19. März die Vorräte der Apotheken und Drogerien leergekauft wurden.

¹⁰⁹ Fn 82.

¹¹⁰ Siehe auch Kapitel 5.1.

¹¹¹ Fn 9.

¹¹² Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI unterstrich in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 die Selbstverpflichtung (Ministerium für Gesellschaft [Fn 78], S. 12): «Zweitens ist das Epidemiengesetz über den Zollvertrag in Liechtenstein anwendbar und wir möchten keine rechtlichen Unsicherheiten schaffen durch ein starkes Abweichen von der Schweiz. 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.»

¹¹³ Siehe Art. 137 Abs. 3 LVG (Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (...), LGBL 1922 Nr. 24 LR 172.020 (<https://www.gesetze.li/konso/1922.024>), und Art. 2 Abs. 1 lit. a und b sowie Art. 22 PolG (Gesetz vom 21. Juni 1989 über die Landespolizei, LGBL 1989 Nr. 48 LR 143.0: <https://www.gesetze.li/konso/1989.048>). Siehe auch die im Bevölkerungsschutzgesetz (Fn 91) vorgesehenen Kompetenzen der verschiedenen Behörden.

¹¹⁴ Siehe insbesondere HERBERT WILLE, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2015, S. 325 f., und ANDREAS KLEY, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Verlag der liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1998, S. 199.

[41] Die gemäss Landesrecht zuständigen Behörden müssen also alles Nötige vorkehren. Dabei kommt ihnen ein gewisser Spielraum zu, solange gewährleistet ist, dass die Massnahmen dieselben Wirkungen zeigen wie die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen. Kommt es zum Beispiel in Liechtenstein auch bei schönem Wetter nicht zur Ansammlung grösserer Gruppen, wäre es vertretbar, auf eine komplette Ausgangssperre zu verzichten, selbst wenn die Schweiz eine solche verhängen würde. Dass der Bundesrat offen ist für einschränkendere Massnahmen in besonders hart betroffenen Gebieten, hat er am 27. März 2020 mit der neuen Bestimmung Art. 7e EpG «Ausnahmen für Kantone in besonderen Gefährdungslagen» gezeigt.¹¹⁵

[42] Die liechtensteinische Regierung hat am 13. März 2020 – also zeitgleich wie der Bundesrat, aber selbständig – ihre Verordnung zur Bekämpfung von COVID-19 erlassen. Dasselbe war bereits am 28. Februar 2020 mit der ersten COVID-19-Verordnung der Fall.¹¹⁶ Obwohl sich die schweizerische und die liechtensteinische Verordnung aktuell sehr stark gleichen,¹¹⁷ erfolgten Revisionen häufig nicht am selben Tag.¹¹⁸ Dies war zulässig, weil es die Wirksamkeit der Massnahmen nicht gefährdete.

4.3.3. Erklärungen der Regierung zu den Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag und dem Epidemiengesetz

[43] In der Landtagsdebatte vom 8. April 2020¹¹⁹ wurde von mehreren Regierungsmitgliedern darauf hingewiesen, es sei sinnvoll, analoge Regelungen zur Schweiz zu treffen. Mit Blick auf den Schutz der Gesundheit wäre es problematisch, wenn Liechtenstein seine Einkaufsläden und Restaurants vor der Schweiz wieder öffne. Dann könnte es nämlich wegen Einkaufstourismus zu Menschenansammlungen kommen, die man auch nach einer Beruhigung der Krise zu vermeiden habe.¹²⁰ Dass die Regierung am Tag zuvor die aktualisierte Version der Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften genehmigt hatte, die neu

¹¹⁵ AS 2020 1101.

¹¹⁶ Zum Inhalt der Verordnungen siehe Kapitel 5.1 und 5.2. In der Medienmitteilung vom 28. Februar 2020 (Fn 69) hiess es: «Im Nachvollzug des entsprechenden Entscheids in der Schweiz hat die Regierung heute aufgrund der aktuellen Situation entschieden, Grossveranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen per sofort und mindestens bis am 15. März zu verbieten.»

¹¹⁷ Siehe Kapitel 5.2.

¹¹⁸ Siehe für das Verbot von Menschenansammlungen Fn 74. Die Ergänzung betreffend wichtige medizinische Güter erfolgte in der Schweiz mit Änderung vom 3. April 2020 (AS 2020 1155–1167), in Liechtenstein mit der Verordnung vom 7. April 2020 (LGBl. 2020 Nr. 133: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.133>).

¹¹⁹ Landtagspräsident ALBERT FRICK ermahnte die Abgeordneten gleich in der zweiten Minute, beim einzigen Traktandum, dem «Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft im Zuge der Coronakrise» zu bleiben. Warum sich die Abgeordneten am 20. März 2020 nicht zur COVID-19-Verordnung äussern durften, wurde der Landtagspräsidenten leider nicht gefragt: HANNES MATT, «Albert Frick: Dies ist nicht die Stunde der Selbstdarsteller», Liechtensteiner Volksblatt, 2. April 2020, S. 5.

¹²⁰ Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI sagte in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 (Ministerium für Gesellschaft [Fn 78], S. 1): «Im Zuge der Aufhebung von Massnahmen werden wir uns wohl in den meisten Aspekten im Gleichschritt mit der Schweiz bewegen, insbesondere weil die Grenzen zur Schweiz offen sind und offen bleiben sollen. Würden wir beispielsweise Detailhandelsgeschäfte ausserhalb des Lebensmittelbereichs wieder öffnen, während sie in der Schweiz noch geschlossen sind, dann wäre mit einem hohen Aufkommen schweizerischer Kundschaft zu rechnen, was zu unerwünschten Kundenansammlungen in den Geschäften führen würde.» Er ergänzte gleich darauf (S. 2): «Wie soeben ausgeführt, lehnt sich Liechtenstein bei den Massnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie aufgrund der Zollvertragsrelevanz des Epidemiengesetzes stark an die entsprechenden Massnahmen in der Schweiz an. Auch bei einer allfälligen Lockerung der bestehenden Massnahmen ist ein gutes Abstimmen auf die entsprechenden Massnahmen in unseren Nachbarstaaten von zentraler Bedeutung. [...] Bei einer Lockerung bzw. Reduktion von Massnahmen wird Liechtenstein eigenständig über flankierende Massnahmen entscheiden.»

auch die Schweizer COVID-19-Verordnung 2 und ihr liechtensteinisches Pendant in der Anlage I auflistet,¹²¹ wurde nicht erwähnt. Ob sich durch diese Ergänzung etwas änderte, fragte deshalb niemand.

[44] Wie dargestellt, ergibt sich die Verpflichtung der liechtensteinischen Behörden, im Land für einen gleichwertigen Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu sorgen, unmittelbar aus dem Epidemien-gesetz. Die Verpflichtungen zur Respektierung der Schweizer Normen betreffend Wa-renverkehr und internationalem Personenverkehr ergeben sich ebenfalls aus dem Epidemien-gesetz und sind durch den Zollanschlussvertrag gedeckt. Die darüber hinaus gehenden Bestim-mungen der schweizerischen COVID-19-Verordnung 2, die sich auf Art. 6 und 7 EpG respektive Art. 185 Abs. 3 BV stützen und deshalb eben gerade keine Wirksamkeit in Liechtenstein erlan-gen können, sind ja auch gemäss dem Wortlaut der Kundmachung vom 7. April 2020 von der Anwendbarkeit in Liechtenstein ausgenommen. Die Kundmachung erklärt nur die schweizeri-sche COVID-19-Verordnung für anwendbar.¹²²

[45] Dass sich die Verpflichtungen Liechtensteins unmittelbar aus dem Epidemien-gesetz ergeben, scheint im Übrigen auch die Ansicht der Regierung zu sein. In der Sondersitzung des Landtages vom 4. März 2020 (also nach Erlass der COVID-19-Verordnung vom 28. Februar, aber vor Er-llass der Verordnung vom 13. März 2020) führte Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI zum Traktandum 3a «Lagebesprechung zum aktuellen Status des Corona-Virus» aus: «Es ist natürlich möglich, über dieses Epidemien-gesetz der Schweiz, das wir über den Zollvertrag übernehmen, oder nötigenfalls auch über das Bevölkerungsschutzgesetz¹²³ weitere Massnahmen zu verfügen. Wie gesagt, wir halten das im Moment nicht für nötig, aber möglich wäre es.»¹²⁴ In verschiede-nen Voten wurde der täglich stattfindende Austausch mit Schweizer Behörden erwähnt¹²⁵ und die Orientierung an den Schweizer Regeln betont, ohne dass im Detail ausgeführt wurde, in welchem Bereich Liechtenstein verpflichtet ist, identische Regeln zu treffen, und in welchen Bereichen das Land über einen grösseren Spielraum verfügt.¹²⁶

4.3.4. Militäraufgebot

[46] Wie der Medienmitteilung der Regierung vom 1. April 2020¹²⁷ und den Zeitungsberichten zu entnehmen ist,¹²⁸ richtete Liechtenstein ein Hilfsbegehren an die Eidgenossenschaft für zusätz-

¹²¹ Siehe Kapitel 2 und 5.4.

¹²² Siehe auch Kapitel 2.

¹²³ Siehe Fn 91.

¹²⁴ Minute 40 im Livestream. In Minute 42 erwähnte Regierungsrat Mauro Pedrazzini auch bezüglich Kompensations-leistungen für wirtschaftliche Ausfälle wegen staatlicher Massnahmen das «Schweizer Epidemien-gesetz, das wir über den Zollvertrag übernommen haben».

¹²⁵ Innenministerin DOMINIQUE HASLER, Minute 25 im Livestream: «Die Koordination mit den zuständigen Behörden von Kantonen und Bund in der Schweiz ist eine Schlüsselgrösse im Rahmen der aktuellen Führungstätigkeit.»

¹²⁶ Gesundheitsminister MAURO PEDRAZZINI, Minute 16 im Livestream: «Die Strategie, die wir in Liechtenstein imple-mentiert haben, orientiert sich an den Empfehlungen der WHO beziehungsweise dem Vorgehen in der Schweiz für eine frühe Phase der Verbreitung.», und Minute 29 im Livestream: «In Übereinstimmung mit der Schweiz haben wir ein Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen erlassen.» Ähnlich auch Regierungsrätin DOMINIQUE HASLER in Minute 60 im Livestream.

¹²⁷ Medienmitteilung «Unterstützung durch Schweizer Sanitätssoldaten» vom 1. April 2020, <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3659/unterstuetzung-durch-schweizer-sanitaetssoldaten>.

¹²⁸ HANNES MATT, Schweizer Soldaten für den Notfall – Pedrazzini: «Jetzt nicht nachlassen!», Liechtensteiner Volks-blatt, 2. April 2020, S. 1.

liches Personal zur Unterstützung des Gesundheitswesens. Die Schweiz gab dem Begehren statt und wird Liechtenstein bei Bedarf sechzehn unbewaffnete Sanitätssoldatinnen und -soldaten der Schweizer Armee zur Verfügung stellen.¹²⁹

[47] Nach den vorherigen Ausführungen über die begrenzten Kompetenzen des Bundesrates dürfte klar sein, dass die Schweiz auch unter Berufung auf das Epidemiengesetz nicht ohne ausdrückliche Einladung durch die liechtensteinischen Behörden Truppen oder Angehörige von Polizeikörpern nach Liechtenstein entsenden darf.¹³⁰ Selbst dann nicht, wenn das liechtensteinische Gesundheitswesen wegen eines dramatischen Anstiegs der Anzahl schwerkranker Menschen überfordert wäre und durch Grenzgängerinnen und Grenzgänger oder Waren, welche die Grenze überqueren, eine Gefahr für die Bevölkerung in der Schweiz ausgehen würde. Abwehrmassnahmen wie Gesundheitskontrollen oder Quarantäne für Personen und Desinfektion von Fahrzeugen, die von Liechtenstein her kommen, hätten sich wegen der Souveränität Liechtensteins selbst in einem solchen Fall auf das Territorium der Schweiz zu beschränken.

5. Die beiden Verordnungen der Regierung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus

[48] Am 28. Februar 2020 verabschiedete die Regierung die erste Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus.¹³¹ Sie wurde am 13. März 2020 durch die viel umfangreichere Verordnung mit gleichem Titel ersetzt.¹³² Sie enthält in der aktuell (18. April 2020) gültigen Version vor allem Einreiseverbote, die Ausfuhrkontrolle für Schutzausrüstung, Regeln zur Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern, einschränkende Massnahmen gegenüber der Bevölkerung (Verbot von öffentlichen und privaten Veranstaltungen, Schliessung von öffentlich zugänglichen Einrichtungen für das Publikum, Verbot von Präsenzveranstaltungen in Bildungseinrichtungen, Verbot von Ansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum¹³³) sowie Pflichten von Gesundheitseinrichtungen und Arbeitgebern sowie Strafbestimmungen. Ergänzend findet sich die Empfehlung an besonders gefährdete Personen, zu Hause zu bleiben und Menschenmengen zu meiden.¹³⁴

[49] Sowohl die Verordnung vom 28. Februar als auch die Verordnung vom 13. März 2020 lehnen sich – wie nun ausgeführt werden soll – stark an die entsprechenden Verordnungen des Bundesrates an.

¹²⁹ In der Sitzung vom 16. März 2020 beschloss der Bundesrat (siehe Fn 89), die Obergrenze für den Assistenzdienst durch die Schweizer Armee in der Schweiz von 800 auf 8'000 Armeeingehörige (davon 3'000 Armeeingehörige für die sanitätsdienstliche Unterstützung, die sofort bereitgestellt wurden) aufzustocken, und zwar bis Ende Juni 2020.

¹³⁰ Art. 4 Abkommen vom 2. November 2005 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen LGBL. 2006 Nr. 205 LR 0.141.310.12 (in der Schweiz: SR 0.131.351.4) macht deutlich, dass solche Einsätze nur im Einvernehmen beider Staaten erfolgen dürfen.

¹³¹ Fn 1.

¹³² Fn 9.

¹³³ Das in Art. 6c COVID-19-Verordnung statuierte Verbot von Menschenansammlungen tangiert nicht nur die persönliche Freiheit und die Versammlungsfreiheit, sondern bringt Einschränkungen weiterer Grundrechte mit insbesondere der Religionsfreiheit mit sich. Allerdings stellt nicht jedes Zusammensein von Menschen eine Versammlung im Sinne der Versammlungsfreiheit dar: PETER NÄGELE, Vereins- und Versammlungsrecht, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 215–233, Rz. 26.

¹³⁴ Siehe dazu Kapitel 4.2.2.

5.1. Die als Grundlage genannten Gesetzesbestimmungen

[50] Die beiden liechtensteinischen Verordnungen nennen einleitend das schweizerische Epidemien-gesetz als ihre Grundlage, indem sie Art. 40 EpG erwähnen. Das ist diejenige Bestimmung, welche den «zuständigen kantonalen Behörden» erlaubt, Massnahmen «gegenüber der Bevölkerung» zu treffen, wie Veranstaltungen zu verbieten oder öffentliche Institutionen und private Unternehmen zu schliessen. Da Liechtenstein gemäss Art. 6 ZV in den durch den Zollanschlussvertrag zur Anwendung gelangenden Schweizer Gesetzen die Rechtsstellung eines Kantons zukommt,¹³⁵ nennen die Verordnungen die richtige Bestimmung.

[51] Mit der Ausrufung der besonderen Lage am 28. Februar 2020 konnte der Bundesrat gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG die in Art. 40 EpG genannten kantonalen Befugnisse an sich ziehen. Wie im Kapitel 4.2.4 ausgeführt, tritt dieser Machtzuwachs des Bundesrates im Verhältnis zu Liechtenstein nicht ein. Es war deshalb korrekt, dass für das Gebiet Liechtensteins die liechtensteinische Regierung aktiv wurde und gestützt auf den für sie immer noch geltenden Art. 40 EpG die entsprechende Verordnung erliess.

[52] In der Einleitung zur Verordnung vom 13. März 2020 wird in der aktuellen Version neben Art. 40 EpG auch Art. 7 EpG genannt.¹³⁶ Dies ist nach der hier vertretenen Meinung nicht richtig, weil Art. 7 EpG, wie im Kapitel ausgeführt 4.2.3, eine dem Bundesrat in Art. 185 Abs. 3 BV zukommende Befugnis wiederholt, die in Liechtenstein keine Rechtswirkung entfalten kann. Weil mit Art. 40 EpG eine genügende Grundlage für die Massnahmen genannt wird, schadet die Berufung auf Art. 7 EpG jedoch nicht.

[53] Zusätzlich stützt sich die liechtensteinische COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 auf Art. 65 Gesundheitsgesetz (GesG).¹³⁷ Gemäss Art. 1 Abs. 2 GesG dient dieses Gesetz insbesondere dem Schutz, der Erhaltung und der Förderung der Gesundheit der Bevölkerung. Es regelt hierzu sowohl die Gesundheitsberufe als auch die Einrichtungen des Gesundheitswesens. Folglich stellt es eine Grundlage für Regelungen in der COVID-19-Verordnung dar, welche die Angehörigen der Gesundheitsberufe und Einrichtungen wie Kliniken, Spitäler und Pflegeheime betreffen. Darauf, dass die Regierung auch das EWR-Abkommen und den Schengener Grenzkodex anrief, soll hier nicht weiter eingegangen werden.

5.2. Vergleich der liechtensteinischen mit den schweizerischen COVID-19-Verordnungen

5.2.1. Übersicht über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede

[54] Die liechtensteinische und die schweizerische Verordnung vom 28. Februar 2020 waren – abgesehen vom Ingress und von Art. 4 der Schweizer Verordnung, welcher die Kantone mit der Überwachung beauftragte, sowie von der Bezeichnung der Behörden – identisch. Kernstück der

¹³⁵ Siehe Kapitel 4.2.1.

¹³⁶ Die genaue Formulierung lautet: «Aufgrund von Art. 40 und in Übereinstimmung mit Art. 7 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [...]» In der ursprünglichen Version vom 13. März 2020 (LGBl. 2020 Nr. 94: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.094>) wurde nur Art. 40 EpG genannt.

¹³⁷ Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. Dezember 2007, LGBl. 2008 Nr. 30 LR 811.01: <https://www.gesetze.li/konso/2008.030>. Art. 65 Abs. 1 GesG lautet: «Die Regierung erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Verordnungen.»

beiden Verordnungen vom 28. Februar 2020 war das Verbot für öffentliche und private Veranstaltungen mit «gleichzeitig mehr als 1'000 Personen».¹³⁸

[55] Die beiden Verordnungen vom 13. März 2020 weisen demgegenüber – mit Stand vom 18. April 2020 – Unterschiede auf. Dass die liechtensteinische Verordnung lediglich neun Artikel zählt, während die Schweizer Verordnung zwölf Artikel umfasst, ist auf eine unterschiedliche Nummerierung zurückzuführen.¹³⁹ Beide Verordnungen regeln dieselben Themen, wenn auch nicht in der gleichen Reihenfolge. Die Anhänge zur Verordnung sind inhaltlich absolut identisch. Anhang 2 der Schweizer Verordnung «Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs: Für Flüge aus dem Ausland gilt: [...]» entfällt für Liechtenstein mangels Flughafen.

[56] Am grössten sind die folgenden Unterschiede zwischen der liechtensteinischen und der schweizerischen COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020:

COVID-19-Verordnung	COVID-19-Verordnung 2 (CH)
<p>Art. 1a <i>Vollzug</i></p> <p>Die zuständigen liechtensteinischen Behörden überwachen die Einhaltung der Massnahmen nach dieser Verordnung, soweit nicht schweizerische Behörden für den Vollzug zuständig sind.</p> <p>(kein Art. 1b)</p>	<p>Art. 1a <i>Zuständigkeit der Kantone</i></p> <p>Soweit diese Verordnung nichts anders bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten.</p> <p>Art. 1b <i>Vollzug</i></p> <p>Die Kantone überwachen die Einhaltung der Massnahmen auf ihrem Gebiet, soweit nicht der Bund für den Vollzug zuständig ist.</p>
<p>(kein Art. 2 Abs. 2 Satz 3)</p>	<p>Art. 2 Abs. 2 Satz 3 erteilt dem EJPD die Aufgabe, die Liste der Risikoländer nachzuführen.</p>
<p>Art. 4 <i>Einschränkung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs</i></p> <p>Für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr aus Risikoländern oder -regionen gelten die Einschränkungen der zuständigen schweizerischen Behörden.</p>	<p>Art. 4 <i>Bestimmungen zum grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr</i></p> <p>¹ Das EJPD bestimmt [...] über Einschränkungen im Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftpersonenverkehr aus Risikoländern oder -regionen.</p> <p>Abs. 2–5</p>

¹³⁸ Kritisch zur Verhältnismässigkeit dieses Veranstaltungsverbots: BENJAMIN MÄRKLI (Fn 70), Rn. 11 ff.

¹³⁹ Findet sich in der liechtensteinischen Verordnung kein Pendant zu einer Bestimmung der schweizerischen Verordnung, so wird dies in der Tabelle vermerkt. Es betrifft dies Art. 6a, Art. 7e und Art. 10 COVID-19-Verordnung 2 CH.

COVID-19-Verordnung	COVID-19-Verordnung 2 (CH)
<p>Art. 4d <i>Begriff der wichtigen medizinischen Güter</i></p> <p>(kein Abs. 2)</p>	<p>Art. 4d <i>Begriff der wichtigen medizinischen Güter</i></p> <p>² Das BAG verantwortet die Liste und führt diese [...].</p>
<p>Art. 4j <i>Einziehung von wichtigen medizinischen Gütern</i></p> <p>1) Erster Satz: Kann die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern nach Art. 4f nicht gewährleistet werden, so kann die zuständige schweizerische Behörde nach Rücksprache mit der Regierung das Land oder öffentliche Gesundheitseinrichtungen, die über ausreichende Lagerbestände [...] verfügen, verpflichten, Teile ihrer Lagerbestände an bestimmte Kantone oder Gesundheitseinrichtungen zu liefern.</p>	<p>Art. 4j <i>Einziehung von wichtigen medizinischen Gütern</i></p> <p>¹ Satz 1: Kann die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern nach Art. 4f nicht gewährleistet werden, so kann das EDI einzelne Kantone oder öffentliche Gesundheitseinrichtungen, die über ausreichende Lagerbestände [...] verfügen, verpflichten, Teile ihrer Lagerbestände an andere Kantone oder Gesundheitseinrichtungen zu liefern.</p>
<p>Art. 5 <i>Veranstaltungen und Betriebe</i></p> <p>Die beiden Artikel sind absolut identisch formuliert, abgesehen von:</p> <p>2) lit. d: Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich Museen, Bibliotheken, Kinos, Konzerthäuser, Theater, Casinos und Spielsalons, Sportzentren, Sportstätten, Fitnesszentren, Schwimmbäder [...].</p> <p>3) lit. m:¹⁴⁰ Bestattungen im engsten Familienkreis.</p> <p>4) Erster Satz: Die Einrichtungen und Veranstaltungen nach Abs. 3 müssen die Empfehlungen der Regierung und des Amtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten.</p>	<p>Art. 6 <i>Veranstaltungen und Betriebe</i></p> <p>Die beiden Artikel sind absolut identisch formuliert, abgesehen von:</p> <p>² lit. d: Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich Museen, Bibliotheken, Kinos, Konzerthäuser, Theater, Casinos, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder [...].</p> <p>³ lit. l Beerdigungen im engen Familienkreis.</p> <p>⁴ Satz 1: Die Einrichtungen und Veranstaltungen nach Absatz 3 müssen die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten.</p>

COVID-19-Verordnung	COVID-19-Verordnung 2 (CH)
<p>Art. 5a <i>Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen</i></p> <p>1) Präsenzveranstaltungen an allen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sind verboten. Ausserhäusliche Kinderbetreuungseinrichtungen und Spielgruppen mit Ausnahme der Tagesfamilienorganisationen sind geschlossen.</p> <p>2) Besonders gefährdete Personen dürfen für die Betreuung von Kindern nicht eingebunden werden.</p>	<p>Art. 5 <i>Schulen, Hochschulen und weitere Ausbildungsstätten</i></p> <p>¹ Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten sind verboten.</p> <p>² Prüfungen, für die bereits ein Termin festgelegt wurde, können unter Einhaltung geeigneter Schutzmassnahmen durchgeführt werden.</p> <p>³ Die Kantone sorgen für die notwendigen Betreuungsangebote für Kinder, die nicht privat betreut werden können. Besonders gefährdete Personen dürfen dazu nicht eingebunden werden.</p> <p>⁴ Kindertagesstätten dürfen nur geschlossen werden, wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen.</p>
<p>Art. 5b <i>Versammlungen von Gesellschaften</i></p> <p>(Aufgehoben¹⁴¹ mit LGBL 2020 Nr. 140 vom 14. April 2020.)</p>	<p>Art. 6a <i>Versammlungen von Gesellschaften</i></p> <p>Abs. 1 und 2.</p>
<p>Art. 6 <i>Ausnahmen [von den Verboten nach Art. 5]</i></p> <p>Das Amt für Gesundheit kann nach Rücksprache mit der Regierung Ausnahmen von den Verboten nach Art. 5 bewilligen, wenn:</p> <p>a) überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, beispielsweise bei Versorgungsproblemen; und</p> <p>b) vom Veranstalter oder Betreiber ein Schutzkonzept vorgelegt wird, das folgende Präventionsmassnahmen umfasst:</p> <p>(Ziff. 1–3 identisch in beiden Verordnungen)</p>	<p>Art. 7 <i>Ausnahmen [von den Verboten nach den Artikeln 5 und 6]</i></p> <p>Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verboten nach den Artikeln 5 und 6 bewilligen, wenn:</p> <p>lit. a überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, beispielsweise für Bildungseinrichtungen und bei Versorgungsproblemen; und</p> <p>lit. b von der Ausbildungsinstitution, dem Veranstalter oder dem Betreiber ein Schutzkonzept vorgelegt wird, das folgende Präventionsmassnahmen umfasst:</p> <p>(Ziff. 1–3 identisch in beiden Verordnungen)</p>

Ziff. 4 Anpassungen der räumlichen Verhältnisse so, dass die Empfehlungen der Regierung und des Amtes für Gesundheit betreffend Hygiene und soziale Distanz eingehalten werden.	Ziff. 4 Anpassungen der räumlichen Verhältnisse so, dass die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz eingehalten werden.
Art. 6c <i>Menschenansammlungen im öffentlichen Raum</i> (Abs. 1 und 2 in beiden Verordnungen absolut identisch.) 3) Die Landespolizei und die Gemeindepolizei sorgen für die Einhaltung der Vorgaben im öffentlichen Raum.	Art. 7c <i>Menschenansammlungen im öffentlichen Raum</i> (Abs. 1 und 2 in beiden Verordnungen absolut identisch.) ³ Die Polizei und weitere durch die Kantone ermächtigte Vollzugsorgane sorgen für die Einhaltung der Vorgaben im öffentlichen Raum.
(keine entsprechende Regelung)	Art. 7e <i>Ausnahmen für Kantone in besonderen Gefährdungslagen</i>
Art. 7 <i>Kontrollen der Vollzugsorgane und Mitwirkungspflichten</i> 4) Die Durchführung von Kontrollen und damit zusammenhängende Amtshandlungen der zuständigen Vollzugsorgane sind gebührenfrei, sofern solche Kontrollen oder Amtshandlungen nicht mutwillig verursacht, behindert oder erschwert werden. ¹⁴²	Art. 8 <i>Kontrollen der Vollzugsorgane und Mitwirkungspflichten</i> (kein Abs. 4)
Art. 7a <i>Pflichten der Gesundheitseinrichtungen</i> 1) Private Spitäler und Kliniken sind verpflichtet, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patienten zur Verfügung zu stellen.	Art. 10a <i>Pflichten der Gesundheitseinrichtungen</i> ¹ Die Kantone können private Spitäler und Kliniken verpflichten, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patientinnen und Patienten zur Verfügung zu stellen.
(keine entsprechende Regelung)	Art. 10 <i>Meldepflicht</i> Die Kantone sind verpflichtet, dem KSD regelmässig Folgendes zu melden: (lit. a–g)

COVID-19-Verordnung	COVID-19-Verordnung 2 (CH)
<p>Art. 9 <i>Inkrafttreten und Geltungsdauer</i></p> <p>3) Die Art. 5 [Veranstaltungen und Betriebe], 6 [Ausnahmen] bis 7 [Kontrollen der Vollzugsorgane und Mitwirkungspflichten] sowie Art. 7d Abs. 1, 2 und 3 Bst. b [Strafbestimmungen] gelten bis zum 30. April 2020.¹⁴³</p> <p>4) Art. 5a [Bildungseinrichtungen] gilt bis zum 26. April 2020.¹⁴⁴</p>	<p>Art. 12 <i>Inkrafttreten und Geltungsdauer</i></p> <p>⁷ Die Massnahmen nach dem 3. Kapitel (Art. 5–8) [Bildungseinrichtungen sowie Veranstaltungen und Betriebe etc.] sowie Artikel 10f Absätze 1, 2 Buchstabe a und 3 [Strafbestimmungen] gelten bis zum 26. April 2020¹⁴⁵.</p>

Vergleich der COVID-19-Verordnungen vom 13. März 2020: Liechtenstein – Schweiz

5.2.2. Weiterführende Hinweise zu den Unterschieden

[57] Es folgen nun einige weiterführende Hinweise zu den festgestellten Unterschieden. Dabei soll ihr unterschiedlicher Charakter hervorgehoben werden. Zudem erfolgt eine Beurteilung der Zulässigkeit der abweichenden Regelungen. Indem die Kundmachung vom 7. April 2020¹⁴⁶ sowohl die schweizerische COVID-19-Verordnung 2 als auch die liechtensteinische COVID-19-Verordnung in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag auflistet, animiert sie zum Vergleich der beiden Verordnungen. Entfernt sich die liechtensteinische Verordnung in den kommenden Wochen weiter vom Wortlaut der schweizerischen Verordnung, so bedeutet dies aber nicht zwangsläufig, dass Liechtenstein seine Pflichten aus dem Epidemiengesetz nicht erfüllt.

5.2.2.1. Übertragung von Kompetenzen an Schweizer Behörden

[58] Art. 1a COVID-19-Verordnung FL trägt der in den Kapiteln 4.3.1 und 4.3.2 ausgeführten Tatsache Rechnung, dass Schweizer Behörden wegen der Konzentration des Zollanschlussvertrages auf die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes nicht uneingeschränkte Eingriffsmöglichkeiten in Liechtenstein haben. Art. 4b Abs. 1 COVID-19-Verordnung FL, der die Ausfuhr von Schutzausrüstungen der Bewilligung des schweizerischen Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unterstellt, zeigt aber deutlich, wie weit die Einschränkungen Liechtensteins in einzelnen Bereichen reichen. Demgegenüber erteilt in Liechtenstein gemäss Art. 6a Abs. 2 COVID-19-

¹⁴⁰ Art. 5 Abs. 2 COVID-19-Verordnung FL kennt keine lit. j. Darum finden sich die Bestattungen unter lit. m, während die Beerdigungen in Art. 6 Abs. 2 lit. l COVID-19-Verordnung 2 CH aufgezählt sind.

¹⁴¹ Der ursprüngliche Text von Art. 5b COVID-19-Verordnung FL fand sich in LGBL. 2020 Nr. 97 vom 17. März 2020: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.097>.

¹⁴² Eingefügt mit LGBL. 2020 Nr. 141 vom 17. April 2020: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>.

¹⁴³ Gemäss der Fassung von Art. 9 Abs. 3 von LGBL. 2020 Nr. 141 vom 17. April 2020 (<https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>), der erst am 27. April 2020 in Kraft treten wird, werden die Art. 5 bis 7 bis zum 10. Mai 2020 gelten.

¹⁴⁴ Gemäss LGBL. 2020 Nr. 141 vom 17. April 2020 (<https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>) wird Art. 9 Abs. 4 (betreffend die Bildungseinrichtungen) am 27. April 2020 aufgehoben.

¹⁴⁵ Die Verlängerung vom 19. April auf den 26. April 2020 erfolgte mit der Änderung vom 8. April 2020: AS 2020 1199.

¹⁴⁶ LGBL. 2020 Nr. 128: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>.

Verordnung FL das Amt für Volkswirtschaft (und nicht das SECO) die Ausnahmebewilligungen für Sonntagsarbeit und sonntägliche Versorgungsfahrten mit Lebensmitteln.¹⁴⁷ Liechtenstein diese Kompetenz zu belassen, ist mit Blick auf die Vertrautheit der liechtensteinischen Behörde mit den Verhältnissen vor Ort sinnvoll. Die Betrauung des SECO mit dieser Aufgabe hätte jedoch wahrscheinlich vor dem Zollanschlussvertrag Stand gehalten.

[59] Aus sich selbst verständlich sind auch diejenigen Unterschiede, welche Schweizer Behörden Aufgaben zuweisen, die zwar indirekt Wirkungen für Liechtenstein entfalten, aber nicht direkt Personen in Liechtenstein zu einem Tun oder Unterlassen verpflichten (wie in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 COVID-19-Verordnung 2 CH, der das EJPD damit beauftragt, die Liste mit den Risikoländern und -regionen zu führen).

[60] Der bezüglich des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs angebrachte Verweis in Art. 4 COVID-19-Verordnung FL auf «die Einschränkungen der zuständigen schweizerischen Behörden» dürfte durch Art. 33 ZV¹⁴⁸ gedeckt sein.¹⁴⁹ Sowohl Liechtenstein als auch die Schweiz sind Teil des Schengen-Raumes,¹⁵⁰ und sie sind Dublin-Staaten¹⁵¹. Es sei jedoch daran erinnert, dass Liechtenstein nach wie vor auch seinen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen¹⁵² nachkommen muss.

5.2.2.2. Unterschiedliche tatsächliche Verhältnisse

[61] Ebenfalls aus sich selbst heraus verständlich sind Unterschiede, die auf Sachverhalte Bezug nehmen, die nur im einen Staat auftreten können (wie in Art. 3 Abs. 5 COVID-19-Verordnung 2 CH: Einreise über einen Flughafen).

[62] Für private Spitäler und Kliniken macht es einen Unterschied, ob sie «verpflichtet [sind], ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patienten zur Verfügung zu stellen» (so Art. 7a Abs. 1 COVID-19-Verordnung FL) oder ob die Kantone sie «verpflichten können», ihre Kapazitäten zur Verfügung zu stellen (so Art. 10a Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 CH). Angesichts der kleinen Anzahl betroffener Einrichtungen in Liechtenstein ist jedoch davon auszugehen, dass die Behörden, bevor sie über die privaten Einrichtungen verfügen, mit diesen das Gespräch suchen.

¹⁴⁷ Siehe auch die Kompetenzen der Regierung in Art. 6b COVID-19-Verordnung FL bezüglich der Grundversorgung durch die Post.

¹⁴⁸ Art. 33 Abs. 1 ZV lautet: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft erklärt sich bereit, auf die Ausübung der fremdenpolizeilichen Grenzkontrolle an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze zu verzichten, sofern und solange das Fürstentum Liechtenstein dafür Sorge trägt, dass die Umgehung der schweizerischen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassung, Aufenthalt usw. vermieden wird.»

¹⁴⁹ Durch den Zollanschlussvertrag gedeckt ist auch das Verbot des Einkaufstourismus, das sich seit dem 17. April 2020 in Art. 3a COVID-19-Verordnung FL (LGBL. 2020 Nr. 141: <https://www.gesetze.li/chrono/2020141>) und seit dem 16. April 2020 in Art. 3a COVID-19-Verordnung CH (AS 2020 1245–1247) findet.

¹⁵⁰ Protokoll [...] vom 28. Februar 2008, LGBL. 2011 Nr. 131 LR 0.362.31: <https://www.gesetze.li/konso/2011.131>.

¹⁵¹ Protokoll [...] vom 28. Februar 2008, LGBL. 2011 Nr. 132 LR 0.152.391.001: <https://www.gesetze.li/konso/2011.132>.

¹⁵² Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBL. 1995 Nr. 68 LR 0.110: <https://www.gesetze.li/konso/1995.068.001>.

5.2.2.3. Eigenständigkeit Liechtensteins im Bereich Bildung

[63] Am grössten sind die Unterschiede in der Bestimmung über die Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen (Art. 5a COVID-19-Verordnung FL¹⁵³ respektive Art. 5 COVID-19-Verordnung 2 CH).¹⁵⁴ Dass die Präsenzveranstaltungen an den Liechtensteiner Schulen frühestens am 27. April 2020 (Ende der Osterferien) wieder aufgenommen werden sollten, während die entsprechenden Massnahmen in der Schweiz zuerst «nur» bis zum 19. April 2020 galten,¹⁵⁵ war zweckmässig. Sowohl die Lehrkräfte als auch die Eltern und Kinder hatten sich schon vor Monaten auf die Feriendaten eingestellt. Ebenso ist es zulässig, dass Liechtenstein aktuell den Fernunterricht mindestens bis zum 8. Mai fortführen will, ihn ab dem 11. Mai «mit ersten Präsenzveranstaltungen in kleinen Gruppen an den Schulen» ergänzen und den Normalbetrieb ab dem 18. Mai 2020 wieder aufnehmen möchte.¹⁵⁶ Demgegenüber will der Bundesrat am 29. April entscheiden, ob er die obligatorischen Schulen wie vorgesehen tatsächlich ab dem 11. Mai 2020 wieder öffnet.¹⁵⁷

[64] Der Bereich Bildung ist durch den Zollanschlussvertrag nicht abgedeckt. Massnahmen des Bundesrates betreffend die Schulen, die gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG erfolgen, der auf Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG verweist, können deshalb keine Rechtswirkung in Liechtenstein entfalten. Die liechtensteinische Regierung war und ist nicht verpflichtet, eine analoge Regelung wie die Schweiz zu treffen, solange gewährleistet ist, dass die Bekämpfung der Ausbreitung von COVID-19 dadurch nicht gefährdet wird.

[65] Dass sich Liechtenstein für die Schliessung der Kindertagesstätten und Spielgruppen entschied (Art. 5a Abs. 1 Satz 2 COVID-19-Verordnung FL), während der Bundesrat die Schliessung von Kitas ausdrücklich nur für zulässig erklärte, «wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen» (Art. 5 Abs. 4 COVID-19-Verordnung 2 CH), ist ebenfalls nicht zu beanstanden. In beiden Verordnungen wird jedoch ausdrücklich festgehalten, dass «besonders gefährdete Personen» nicht für die Betreuung von Kindern eingesetzt werden dürfen. Da Menschen über 65 Jahren als besonders gefährdet gelten, wurde in beiden Staaten darauf hingewiesen, dass nicht die Grosse Eltern in die Bresche springen sollen.

5.2.2.4. Aktuell identische Regelungen für Veranstaltungen und Betriebe

[66] Inhaltlich identisch sind Art. 5 COVID-19-Verordnung FL und Art. 6 COVID-19-Verordnung 2 CH über die «Veranstaltungen und Betriebe». Sie regeln detailliert, welche Geschäfte etc. schliessen müssen und welche für den Publikumsverkehr geöffnet haben dürfen. Warum die Befristung der entsprechenden Massnahmen in der Schweiz zuerst nur bis zum 19. April gelten sollte, während sie in Liechtenstein aktuell immer noch bis zum 30. April 2020 gilt, kann nicht gesagt

¹⁵³ Art. 5a COVID-19-Verordnung FL hat per 22. April 2020 durch LGBI. 2020 Nr. 145 (<https://www.gesetze.li/chrono/2020.145>) eine Ergänzung erfahren bezüglich Prüfungen, für die bereits vor dem 19. März 2020 ein Termin festgelegt worden war.

¹⁵⁴ Kritisch dazu, ob die Schliessung sämtlicher Schultypen gerechtfertigt war: KASPAR GERBER (Fn 81), Rn. 9 ff.

¹⁵⁵ Siehe Art. 12 Abs. 6 COVID-19-Verordnung 2 CH in der Version vom 16. März 2020: AS 2020 783–788. In der aktuellen Version erklärt Art. 12 Abs. 6 den Art. 5 wie in Liechtenstein bis zum 26. April 2020 für anwendbar.

¹⁵⁶ Siehe die Medienmitteilung vom 17. April 2020: Fn 165. Es gilt in Liechtenstein nicht nur die Schulpflicht, sondern es gibt auch ein Recht auf Bildung: Siehe insbesondere PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Einführende Bemerkungen zur Bildung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Benders 2016, verfassung.li/Einf%C3%BChrende_Bemerkungen_zur_Bildung. (Stand: 30. Juni 2019, zuletzt abgerufen am: 18. April 2020), Kapitel V:

¹⁵⁷ Siehe die Medienmitteilung vom 16. April 2020: Fn 163.

werden. Indem die Massnahmen in Liechtenstein länger in Kraft bleiben sollten, erfüllte Liechtenstein seine Verpflichtungen, das Virus wirksam zu bekämpfen, aber auf jeden Fall. Dasselbe gilt für die in Art. 7 Abs. 4 COVID-19-Verordnung FL vorgesehene Gebührenbefreiung für die Kontrollen gegenüber den Betrieben,¹⁵⁸ die kein Pendant in der Schweizer Verordnung hat.

[67] Am 14. April 2020 hob Liechtenstein Art. 5b «Versammlungen von Gesellschaften»¹⁵⁹ auf.¹⁶⁰ Die Regierung begründete dies mit den in der Zwischenzeit im COVID-19-VJBG¹⁶¹ getroffenen Regelungen.¹⁶² Selbst wenn Liechtenstein verpflichtet wäre, für die Versammlung von Gesellschaften dieselben Regelungen vorzusehen, bliebe es frei, die entsprechenden Normen in ein vom Landtag erlassenes Gesetz aufzunehmen.

5.2.2.5. Geringfügig unterschiedliche Regelungen für Veranstaltungen und Betriebe ab dem 27. April 2020

[68] Die vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 16. April 2020 beschlossenen Lockerungen¹⁶³ finden noch keinen Niederschlag in der COVID-19-Verordnung 2. Sie können aber bereits in den noch nicht in Kraft gesetzten Bestimmungen der Änderung vom 16. April 2020 nachgelesen werden.¹⁶⁴ Dasselbe gilt für die von der liechtensteinischen Regierung am 17. April 2020 beschlossenen Lockerungen.¹⁶⁵ Sie finden sich in der Verordnung vom 17. April 2020¹⁶⁶ und werden ebenfalls am 27. April 2020 in Kraft treten. Gemäss den Medienmitteilungen wird es bezüglich der geöffneten Betriebe zu einem Unterschied kommen. Ab dem 27. April 2020 können nämlich in Liechtenstein «sämtliche Einkaufsläden und Märkte ohne Sortimentsbeschränkungen wieder öffnen».¹⁶⁷ Art. 5 Abs. 2 lit. a COVID-19-Verordnung wird dann aufgehoben und die «Einkaufsläden und Märkte» werden neu in Art. 5 Abs. 3 lit. a erwähnt. Demgegenüber werden in der Schweiz nur «Bau- und Gartenfachmärkte, einschliesslich Gärtnereien und Blumenläden» ihre Tore wieder für das Publikum öffnen dürfen.¹⁶⁸ Sie werden ab dem 27. April 2020 in Art. 6 Abs. 3 lit. o

¹⁵⁸ Art. 7 Abs. 4 wurde eingefügt durch LGBL 2020 Nr. 141 (<https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>) vom 17. April 2020.

¹⁵⁹ Art. 5b war durch LGBL 2020 Nr. 97 vom 17. März 2020 eingefügt worden: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.097>.

¹⁶⁰ LGBL 2020 Nr. 140: <https://www.gesetze.li/chrono/2020140>.

¹⁶¹ Siehe Fn 5.

¹⁶² Medienmitteilung vom 14. April 2020 «Massnahmen wurden über die Ostertage grossmehrheitlich eingehalten», <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3688/massnahmen-wurden-uber-die-ostertage-grossmehrheitlich-eingehalten>.

¹⁶³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. April 2020 «Bundesrat lockert schrittweise Massnahmen zum Schutz vor dem neuen Coronavirus», <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78818.html>: «Ab dem 27. April 2020 können Spitäler wieder sämtliche, auch nicht-dringliche Eingriffe vornehmen und ambulante medizinische Praxen sowie Coiffeur-, Massage- und Kosmetikstudios ihren Betrieb wieder aufnehmen. Baumärkte, Gartencenter, Blumenläden und Gärtnereien dürfen wieder öffnen.»

¹⁶⁴ Änderung vom 16. April der COVID-19-Verordnung 2: Transitionsschritt 1; besonders gefährdete Arbeitnehmer/innen; Pflichten der Arbeitgeber, AS 2020 1249–1255.

¹⁶⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 17. April 2020 «Regierung orientiert über das weitere Vorgehen in Zusammenhang mit dem Coronavirus», <https://www.regierung.li/de/mitteilungen/223405/?typ=news>: «Die Regierung lockert ein erstes Bündel von Massnahmen [...] ab dem 27. April 2020. So können Spitäler wieder sämtliche Eingriffe vornehmen und ambulante medizinische Praxen sowie Coiffeur-, Massage- und Kosmetikstudios ihren Betrieb wieder aufnehmen. Zudem dürfen alle Einkaufsläden und Märkte wieder öffnen.»

¹⁶⁶ LGBL 2020 Nr. 141: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.141>.

¹⁶⁷ So die Medienmitteilung vom 17. April 2020 (siehe Fn 165).

¹⁶⁸ So die Medienmitteilung vom 16. April 2020 (siehe Fn 163).

COVID-19-Verordnung 2 genannt. Identisch sind jedoch die Anforderungen an die Schutzkonzepte, welche die Einrichtungen und Organisationen dem Amt für Gesundheit respektive dem BAG vorlegen müssen.

[69] Treten diese Lockerungen am 27. April 2020 in Kraft, verstösst Liechtenstein nicht gegen seine Pflichten aus dem Epidemiengesetz, solange die Geschäfte und Märkte die Schutzkonzepte korrekt umsetzen.¹⁶⁹

5.2.2.6. Anfechtbarkeit der COVID-19-Verordnungen in Liechtenstein

[70] Das Schweizerische Bundesverwaltungsgericht konnte am 25. März 2020 nicht auf eine Beschwerde gegen die COVID-19-Verordnung 2 eintreten.¹⁷⁰ Anfechtbar sind nämlich gemäss VwVG¹⁷¹ nur individuell-konkrete Anordnungen, also keine Verordnungen des Bundesrates mit generell-abstrakten Regelungen. Bundesrechtliche Erlasse stellen kein taugliches Anfechtungsobjekt einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht dar. Sie können nur in einem konkreten Anwendungsfall vorfrageweise überprüft werden,¹⁷² also klassischerweise dann, wenn sich eine Person über eine Verfügung beschwert, die sich auf die Verordnung stützt.

[71] Anders sieht es in Liechtenstein aus. Die von der Regierung erlassenen Verordnungen können gestützt auf Art. 20 StGHG¹⁷³ vor dem Staatsgerichtshof (StGH) angefochten werden. Der StGH kann somit die COVID-19-Verordnung auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie auf ihre Staatsvertragsmässigkeit prüfen, und zwar gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG auf Antrag von 100 Stimmberechtigten auch abstrakt.¹⁷⁴

[72] Demgegenüber ist das Epidemiengesetz als per Kundmachung anwendbar erklärtes Schweizer Recht Staatsvertragsrecht.¹⁷⁵ Dieses ist, wie StGH 2009/110 Erw. 5 ausführte, gemäss den Regeln von Art. 22 StGHG überprüfbar.¹⁷⁶ Das heisst, dass seine Normen auf Verfassungsmässigkeit geprüft werden, aber nicht abstrakt, sondern nur wenn und soweit sie in einem anhängigen Verfahren anzuwenden sind.

¹⁶⁹ Es ist nicht ausgeschlossen, dass es in den ersten Tagen zu grösseren Besucherzahlen kommt. Siehe dazu die im Sonderlandtag vom 8. April 2020 geäusserten Bedenken: Fn 120.

¹⁷⁰ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1624/2020 vom 25. März 2020. Die Beschwerde richtete sich gegen die Version der COVID-19-Verordnung 2 vom 16. März 2020.

¹⁷¹ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), SR 172.021.

¹⁷² Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1624/2020 vom 25. März 2020 S. 3 mit Hinweisen auf Literatur und Judikatur.

¹⁷³ Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10: <https://www.gesetze.li/konso/2004.032>.

¹⁷⁴ Die Gerichte stellen ihre Arbeit unter der Geltung des COVID-19-VJBG (Fn 5) nicht ein. Unklar ist jedoch, wie die von Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG geforderten Unterschriften von 100 Stimmberechtigten innert eines Monats unter dem geltenden Versammlungsverbot von Personen eingebracht werden können, die nicht bereits zum Beispiel durch einen Verein vernetzt sind.

¹⁷⁵ StGH 2009/110 Erw. 4: «Der Staatsgerichtshof schliesst sich der Auffassung [...] an, wonach es sich bei dem für anwendbar erklärten Schweizerischen Recht um Staatsvertragsrecht handelt. Es wurde auf Grund eines Staatsvertrags, der genau dieses Verfahren vorsieht, auf bilateraler Ebene ausverhandelt und in Liechtenstein für anwendbar erklärt.» Gleicher Meinung auch bereits GERARD BATLINER (Fn 48), S. 33 Fn 61.

¹⁷⁶ StGH 2009/110 Erw. 5. Siehe auch StGH 1999/2 Erw. 3.1 und StGH 1996/28 Erw. 5 (= LES 2/1998, 57 ff. [59]), wobei damals Art. 104 Abs. 2 LV und das StGHG von 2003 noch nicht in Kraft waren.

5.3. Befristung der Verordnungen

[73] Die Verordnungen vom 28. Februar und vom 13. März 2020 waren respektive sind sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz befristet. Die ersteren bis zum 15. März 2020, die letzteren gelten für sechs Monate ab Kundmachung respektive Inkrafttreten (Art. 9 Abs. 2 COVID-19-Verordnung FL und Art. 12 Abs. 3 COVID-19-Verordnung 2 CH).

[74] Art. 6 und 7 EpG verlangen keine Befristung der vom Bundesrat angeordneten Massnahmen. Wohl aber verlangt Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV die Befristung der Verordnungen, die der Bundesrat bei bereits eingetretenen oder drohenden Störungen erlässt. Da Art. 7 EpG wie in Kapitel 4.2.3 ausgeführt, seine Grundlage in Art. 185 Abs. 3 BV findet, muss die Pflicht zur Befristung auch bei diesen formell auf Art. 7 EpG gestützten Verordnungen gelten. Die Höchstdauer der Befristung von sechs Monaten wird von Art. 7d Abs. 2 RVOG¹⁷⁷ vorgegeben.¹⁷⁸

[75] Es kann und soll in diesem Beitrag offen gelassen werden, ob das Notstandsverordnungsrecht des Fürsten durch die Regierung ausgeübt werden muss¹⁷⁹ und ob respektive wann es sich bei den auf das Epidemien-gesetz gestützten Verordnungen um Notverordnungen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 LV¹⁸⁰ oder um Polizeinotrecht¹⁸¹ handelt.¹⁸² Für Notverordnungen sieht Art. 10 Abs. 2 vierter Satz LV eine Befristung von sechs Monaten vor. Dies zeigt, dass Erlasse, die in die Grundrechte eingreifen¹⁸³ und nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben, nur während einer kurzen Zeit in Kraft stehen sollen.

[76] Eingriffe in Grundrechte müssen verhältnismässig sein und dürfen deshalb nicht länger als zwingend notwendig andauern. Dies gilt für Notverordnungen des Landesfürsten¹⁸⁴ genauso wie für Polizeinotrecht. Die Regierung muss deshalb immer wieder prüfen, ob das angestrebte Ziel auch mit einer weniger einschränkenden oder mit stärker differenzierten Massnahmen¹⁸⁵ erreicht

¹⁷⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

¹⁷⁸ FRÉDÉRIC BERNARD (Fn 59), Rn. 21.

¹⁷⁹ Siehe die Übersicht über die Literaturmeinungen bei HERBERT WILLE (Fn 114), S. 322 f., und PETER BUSSJÄGER, Art. 10 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 3. September 2015, zuletzt abgerufen am: 18. April 2020), Kapitel III.B. und IV.A.: https://verfassung.li/Art._10.

¹⁸⁰ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101: <https://www.gesetze.li/konso/1921.015>.

¹⁸¹ Siehe hierzu HERBERT WILLE (Fn 114), S. 325 f., mit weiteren Verweisen.

¹⁸² ERBPRINZ ALOIS dankte in seiner Erklärung am 18. März 2020 zur Coronavirus-Krise (abrufbar unter <https://www.fuerstenhaus.li/de/>) der Regierung ausdrücklich und stellte sich mit den folgenden Aussagen hinter sie und den Landtag: «Je besser sich ein jeder an die Anweisungen der Regierung und der Behörden hält, desto geringer werden die negativen Auswirkungen sein.» «Dazu hat die Regierung bereits ein Paket von Massnahmen für die Wirtschaft [...] geschnürt. [...] Wichtig wird sein, dass der Landtag das Massnahmenpaket möglichst schnell bewilligt und berechtigte Unterstützungsleistungen ebenso rasch und zielgerichtet ausgeschüttet werden.»

¹⁸³ Damit in die Rechte von Personen eingegriffen werden darf, von denen – da sie weder krank noch angesteckt sind – keine Gefahr ausgeht, müssen gewichtige öffentliche Interessen vorliegen: Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip wird nämlich das Störerprinzip abgeleitet. Polizeiliche Massnahmen dürfen sich grundsätzlich nur gegen den Störer, nicht gegen bloss mittelbare Verursacher richten: BGE 143 I 147 E. 5.1. Das Störerprinzip erwähnt auch BENJAMIN MÄRKLI (Fn 70), Rn. 25.

¹⁸⁴ So HERBERT WILLE (Fn 114), S. 327, und PETER BUSSJÄGER (Fn 179), Kapitel IV.D.

¹⁸⁵ Wie StGH 2013/082 Erw. 3.8.4 hervorhebt, geht es darum, die «Tragweite und Intensität des jeweiligen Eingriffs» zu berücksichtigen. Leopoldina (Fn 80), S. 11, weist darauf hin, dass auch die nichtintendierten Nebenfolgen in die Güterabwägung einbezogen werden müssen.

werden könnte.¹⁸⁶ Je länger eine Massnahme in Kraft ist und je mehr über ihre positiven und negativen Wirkungen bekannt ist, desto dringender ist die kritische Überprüfung.¹⁸⁷

[77] BuA Nr. 30/2020¹⁸⁸ äusserte sich nicht dazu, ob die Regierung die Befristung des COVID-19-VJBG¹⁸⁹ freiwillig beschloss oder für zwingend vorgegeben hielt.¹⁹⁰ Von mehreren Landtagsmitgliedern wurde positiv hervorgehoben, dass die Massnahmen befristet wurden. Spätestens wenn das Ende der Frist naht, aber die Regierung eine Fortsetzung der Massnahmen für notwendig erachtet, stellt sich die Frage, ob die Verordnung in ein Gesetz überführt werden muss.¹⁹¹

5.4. Sofortiges Inkrafttreten der Verordnungen

5.4.1. Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 EGZV im Jahr 1995

[78] Von 1924 bis 1996 fand sich Art. 2 Abs. 2 EGZV im Einführungs-Gesetz zum Zollanschlussvertrag¹⁹², und zwar unter der Überschrift «Inkrafttreten». Art. 2 Abs. 2 EGZV lautete:

«Spätere anwendbare Erlasse und Verträge treten in Liechtenstein, soweit sie dort anwendbar sind, zu gleicher Zeit wie in der Schweiz ohne weiteres in Kraft.»¹⁹³

[79] Mit StGH 1993/4¹⁹⁴ vom 30. Oktober 1995 hob der Staatsgerichtshof (StGH) Art. 2 Abs. 2 EGZV jedoch auf. Das Obergericht hatte in einer Strafsache wegen Übertretung von Bestimmungen des schweizerischen Lebensmittelgesetzes und seiner Verordnung, die gemäss Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anzuwenden waren, diese dem StGH zur Überprüfung vorgelegt. Der

¹⁸⁶ Ist die Frage zu bejahen, sind die betreffenden Massnahmen nicht mehr verhältnismässig. Zur Prüfung auf Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit siehe zum Beispiel StGH 2014/039 Erw. 4.2.4.

¹⁸⁷ Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gilt nach wie vor: KASPAR GERBER (Fn 81), Rn. 7. Er bindet alle Staatsfunktionen und beinhaltet auch das Gebot, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln: StGH 2018/041 Erw. 6.1 mit weiteren Hinweisen.

¹⁸⁸ BuA Nr. 30/2020, S. 22, sagt nur: «Diese Befristung steht im Einklang mit den übrigen Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19, welche die Regierung mittels Verordnung erlassen hat.»

¹⁸⁹ Fn 5.

¹⁹⁰ Der Antrag der Regierung in der Version vom 3. April 2020 (BuA Nr. 30/2020, S. 34) lautete: «Art. 12 Soweit dies zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) und zur Abmilderung seiner Folgen erforderlich ist, kann die Regierung mit Verordnung festlegen: a) die Verlängerung der Geltungsdauer dieses Gesetzes längstens bis zum 31. Dezember 2020; b) weitere Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Gerichten und Verwaltungsbehörden. Art. 13 Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Kundmachung in Kraft und gilt vorbehaltlich Art. 12 Bst. a bis zum 30. April 2020.» Bereits vor der Landtagssitzung vom 8. April 2020 strich die Regierung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken Art. 12 aus der Vorlage. Im Landtag wurde darüber diskutiert, wie lange die Massnahmen dauern sollen. Verabschiedet wurde Art. 12 Abs. 1 COVID-19-VJBG (Fn 5) mit diesem Wortlaut: «Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Kundmachung in Kraft und gilt bis zum 15. Juni 2020.»

¹⁹¹ Immerhin verlangen schwere Grundrechtseingriffe nach einer klaren gesetzlichen Grundlage. Siehe insbesondere HILMAR HOCH, Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2014, S. 183–199, S. 184. Siehe auch StGH 2013/082 Erw. 3.8.4: «Bei der Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit von Eingriffen ist von der Schwere des Eingriffs auszugehen. Die Rechtfertigungsbedürftigkeit hängt von der Tragweite und Intensität des jeweiligen Eingriffs ab (...).»

¹⁹² Fn 12.

¹⁹³ Siehe die Erklärungen des «Funktionierens» von Art. 2 Abs. 2 EGZV in StGH-Entscheidung vom 30. Januar 1947, ELG 1947–1954, S. 191 ff., S. 201 f.

¹⁹⁴ StGH 1993/4 (= LES 2/1996, 41 ff.) und LGBl. 1996 Nr. 40: <https://www.gesetze.li/chrono/1996.040>.

StGH gelangte zum Schluss, das Lebensmittelgesetz und die Verordnung «mangels verfassungsmässiger Kundmachung nicht anzuwenden».¹⁹⁵ Er führte dazu aus:¹⁹⁶

«Auch wenn Bestimmung Art 2 Abs. 2 des EG zum ZV in der bezüglichen Vorrechtssprechung unmissverständlich als durch das KmG¹⁹⁷ derogiert angesprochen ist, erscheint es zur Rechtsklarheit und im Interesse der Rechtsbereinigung geboten, diese verfassungswidrige Bestimmung förmlich aufzuheben. Dies auch aus dem Grunde, um damit den Anschein einer dynamischen Rechtsübernahme von Änderungen des Zollvertragsrechtes seit LGBL 1979/47 zu verneinen.»

[80] Der StGH machte damit klar,¹⁹⁸ dass das Inkrafttreten von Schweizer Erlassen, die gestützt auf den Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anwendbar werden sollen, nicht mehr durch das Einführungs-Gesetz zum Zollanschlussvertrag geregelt wird, sondern durch das Kundmachungsgesetz (KmG).

[81] Art. 3 lit. c KmG verlangt, dass alle «Rechtsvorschriften, die aufgrund völkerrechtlicher Verträge anwendbar sind» im Landesgesetzblatt kundgemacht werden. Zwar regeln Art. 11 KmG die vereinfachte und Art. 12 KmG die ausserordentliche Kundmachung für dringliche Fälle. Ebenso ermöglicht Art. 14 KmG das sofortige Inkrafttreten neuer Normen. Das Kundmachungsgesetz lässt jedoch nicht zu, dass vom Bundesrat per sofort in Kraft gesetzte Verordnungen respektive dringlich erklärte Änderungen bestehender Verordnungen ohne Zutun von liechtensteinischer Seite in Kraft treten. Auch Art. 3 EGZV über die Anwendbarerklärung der «von den zuständigen Bundesbehörden als anwendbar bezeichneten Bestimmungen» sieht keine solche Möglichkeit vor. Im Gegenteil: Art. 3 und 4 EGZV verlangen die Prüfung der Bestimmungen durch die Regierung und dass die Regierung sie dem Landtag zur Kenntnis bringt und im Landesgesetzblatt veröffentlicht.

5.4.2. Besondere Fragen im Zusammenhang mit den COVID-19-Verordnungen

[82] Das Epidemiegesetz regelt die Publikation der Verordnungen, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 6 oder 7 EpG erlässt, nicht. Für sie gilt, was das schweizerische Publikationsgesetz¹⁹⁹ in Art. 7 Abs. 3 und 4 PublG zur dringlichen und ausserordentlichen Veröffentlichung

¹⁹⁵ Wie StGH 1993/4 insbesondere in Erw. 3 und 4 ausführte (= LES 2/1996, 41 ff. [48]), hatte sich der StGH schon länger an der Art und Weise gestört, wie die gestützt auf den Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Erlasse kundgemacht worden waren. Siehe zu den mit dem Urteil verfolgten Zielen auch STEFAN BECKER (Fn 40), S. 27 f.

¹⁹⁶ StGH 1993/4 Erw. 5 (= LES 2/1996, 41 ff. [49]).

¹⁹⁷ Kundmachungsgesetz vom 17. April 1985, LGBL. 1985 Nr. 41 LR 170.50: <https://www.gesetze.li/konso/1985041>, heute noch in Kraft.

¹⁹⁸ Bereits StGH 1981/18 Erw. 3.b (= LES 2/1983, 39 ff. [42]) hatte ausgeführt, dass Art. 2 Abs. 2 EGZV «nicht haltbar» sei. Die Kundmachung in der Schweiz könne sich nur auf die Schweiz beziehen. Der Amtlichen Gesetzessammlung komme «auch auf Grund des Zollanschlussvertrages in Liechtenstein keine Geltung» zu. «Gerade deswegen wurde in diesem eine gesonderte Bekanntmachung in Liechtenstein vorgeschrieben. Dieser kommt, wie erwähnt, nach Auffassung des Staatsgerichtshofes rechtsbegründende Wirkung zu. Es kann also das Inkrafttreten eines Schweizer Gesetzes in Liechtenstein nicht ohne weiteres erfolgen.»

¹⁹⁹ Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG), SR 170.512.

sagt. Das Publikationsgesetz ist nicht Bestandteil des Zollanschlussvertrages und entfaltet demnach keine Wirkung in Liechtenstein.

[83] Es stellt sich die Frage, ob die COVID-19-Verordnungen vom 28. Februar und 13. März 2020 sowie die seitherigen und künftigen Änderungen der Verordnung vom 13. März 2020 das Verfahren gemäss Art. 3 und 4 EGZV hätten durchlaufen müssen²⁰⁰ und künftig durchlaufen müssen. Nach der hier vertretenen Ansicht handelt es sich bei der COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrates jedoch nicht um einen in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Erlass.²⁰¹ Die COVID-19-Verordnung der Regierung stellt eine liechtensteinische Verordnung dar. Durch die Erwähnung in Anlage I zum Zollanschlussvertrag wird sie nicht zu Schweizer Recht. Schweizer Behörden haben keinerlei Einfluss auf ihre Ausarbeitung und Kundmachung. Auf sie gelangt folglich das Einführungs-Gesetz zum Zollanschlussvertrag auch nicht zur Anwendung. Erlässt die Regierung die COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 und veröffentlicht sie diese im Landesgesetzblatt, ist den Anforderungen des Kundmachungsgesetzes Genüge getan.²⁰²

[84] Problematisch ist, dass die Kundmachung vom 7. April 2020 auf die damals schon nicht mehr aktuelle Version der schweizerischen COVID-19-Verordnung 2 mit Stand vom 1. April 2020 verwies. Dass «zwischen dem Inkrafttreten einer Norm oder ihrer Änderung in der Schweiz und ihrer Anwendbarkeit in Liechtenstein ein gewisser Zeitraum klafft»,²⁰³ lässt sich nicht vermeiden.²⁰⁴ Darauf weist auch der folgende Satz auf der Website²⁰⁵ mit der aktuellen Kundmachung hin: «Die für Liechtenstein massgebliche Fassung und der Umfang der Anwendbarkeit einer schweizerischen Rechtsvorschrift richten sich nach dieser Kundmachung. Die SR-Verlinkungen führen zu der in der Schweiz aktuell geltenden Fassung einer Rechtsvorschrift, die von der in Liechtenstein geltenden Fassung abweichen kann.»

[85] Für Massnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie ist dieser Zustand unbefriedigend. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Liechtenstein dazu verpflichtet sein soll, sich an der COVID-19-Verordnung 2 der Schweiz in der Fassung vom 1. April 2020 zu orientieren und weder den neuen tatsächlichen Verhältnissen noch der Rechtsentwicklung in der Schweiz Rechnung zu tragen. Die unter der Ordnungsnummer SR 818.101.24 erfolgte Nennung der schweizerischen COVID-19-Verordnung 2 und der liechtensteinischen Verordnung ist deshalb wohl wie folgt zu interpretieren:

[86] *Erstens*: Liechtenstein muss einen gleichwertigen Schutz der Gesundheit gewährleisten und all diejenigen bundesrätlichen Normen der COVID-19-Verordnung 2 strikt befolgen, die sich unmittelbar auf das Epidemien-gesetz stützen und nicht lediglich auf die dem Bundesrat gestützt auf

²⁰⁰ Bis jetzt wurden weder die schweizerische COVID-19-Verordnung 2 noch die liechtensteinische Verordnung dem Landtag vorgelegt (siehe Kapitel 2), so wie es Art. 3 Abs. 1 EGZV für in Liechtenstein anwendbares Schweizer Recht verlangt.

²⁰¹ Siehe Kapitel 2.

²⁰² Der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass durch die Regierung erlassene Verordnungen dem in Art. 9 LV verankerten Sanktionsrecht des Fürsten nicht unterstehen: Siehe zum Beispiel PETER BUSSJÄGER, Art. 9 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendorf 2016, [verfassung.li](https://www.verfassung.li) (Stand: 3. September 2015, zuletzt abgerufen am: 18. April 2020), Kapitel II.C Rz. 20 f.: https://www.verfassung.li/Art_9.

²⁰³ So StGH 2009/110 Erw. 12.

²⁰⁴ Siehe auch schon StGH 1981/18 Erw. 3.b (= LES 2/1983, 39 ff. [42 f.]): «Dazu kommt, dass sich zwischen der Kundmachung in der Schweiz, der Mitteilung des Bundesrates an die Regierung, der Erfüllung ihrer Prüfungspflicht, allfälligen Einwendungen bis zum Schiedsgericht und der Bekanntmachung durch die Regierung in der Regel eine zeitliche Verschiebung ergeben muss. Die Erlasse müssten so in der Regel rückwirkend in Kraft treten.»

²⁰⁵ Siehe aktuell <https://www.gesetze.li/konso/2020.128>.

die in Art. 6 und 7 EpG übertragenen, in die Souveränität Liechtensteins eingreifenden Kompetenzen. *Zweitens*: Die schweizerische COVID-19-Verordnung 2 steht gleichsam zur Erinnerung in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag. Sie stellt aber keine in Liechtenstein anwendbare schweizerische Rechtsvorschrift dar. *Drittens*: Anzuwenden ist in Liechtenstein die von der liechtensteinischen Regierung erlassene COVID-19-Verordnung in der jeweils aktuellsten Version.²⁰⁶

[87] Ob es notwendig war, die beiden Verordnungen vom 13. März 2020 in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufzunehmen, sei dahingestellt.²⁰⁷ Wesentlich ist, dass die Anlage I das Epidemienengesetz nennt.²⁰⁸ Dieses wurde im korrekten Verfahren Bestandteil der Anlage I und muss somit in Liechtenstein angewendet werden.

6. Abschliessende Bemerkungen

6.1. Grosse Bedeutung des Zollanschlussvertrages

[88] Diese Untersuchung zeigt, dass der Zollanschlussvertrag für Liechtenstein auch heute noch von grosser praktischer Bedeutung ist, gerade in einer Krise, in der sich viele Staaten abschotten und der Verkehr von Personen und Waren ins Stocken gerät.²⁰⁹

[89] Der Zollanschlussvertrag erstreckt sich auf sehr viele Rechtsgebiete.²¹⁰ Er beschlägt mit der wirtschaftlichen Landesversorgung und dem Schutz vor übertragbaren Krankheiten auch Bereiche, an die man nicht denkt, wenn man Art. 1 Abs. 1 ZV liest: «Das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein wird an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen und bildet einen Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes.» Auch aus der Formulierung in Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 ZV der «die übrige Bundesgesetzgebung» für anwendbar erklärt, «soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt», ergibt sich nicht, welche Schweizer Erlasse in Liechtenstein Anwendung finden.

[90] Der Nutzen der mittels Kundmachung vom 7. April 2020²¹¹ erfolgten Aufnahme der schweizerischen COVID-19-Verordnung 2 und der liechtensteinischen COVID-19-Verordnung in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag ist fraglich.²¹² Gemäss der hier vertretenen Ansicht hätte sie unterbleiben können. Eine Erläuterung der Gründe, die zu diesem Schritt und zur ungewöhnlichen Formulierung «anwendbar [...] nach Massgabe der liechtensteinischen Verordnung» führten, wäre auch nachträglich noch hilfreich.²¹³

[91] Weder der Zollanschlussvertrag noch das liechtensteinische Einführungs-Gesetz zum Zollanschlussvertrag noch das Kundmachungsgesetz sind auf dringliche Erlasse ausgerichtet, die in

²⁰⁶ Siehe auch Kapitel 2.

²⁰⁷ Siehe auch Kapitel 4.3.3.

²⁰⁸ LGBl. 2020 Nr. 128 (<https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>) unter der Ordnungsnummer SR 818.101. Siehe auch Fn 42 und 43.

²⁰⁹ Siehe Kapitel 3.1.

²¹⁰ So zum Beispiel auch PETER BUSSJÄGER, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, [verfassung.li](https://verfassung.li/verfassung.li/Einf%C3%BChrende_Bemerkungen_zur_liechtensteinischen_Verfassung) (Stand: 22. Februar 2016, zuletzt abgerufen am: 18. April 2020), Kapitel VII.C: https://verfassung.li/verfassung.li/Einf%C3%BChrende_Bemerkungen_zur_liechtensteinischen_Verfassung, und DIETER J. NIEDERMANN (Fn 44), S. 89 ff.

²¹¹ LGBl. 2020 Nr. 128: <https://www.gesetze.li/chrono/2020.128>.

²¹² Siehe Kapitel 2, 4.3.2, 5.2.2.5 und 5.4.2.

²¹³ Sie könnte zum Beispiel erfolgen, wenn die Regierung dem Landtag die mit der Kundmachung vom 7. April 2020 erfolgte Bereinigung zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Liechtenstein am selben Tag zur Anwendung gelangen sollen wie in der Schweiz und/oder innerhalb kurzer Zeit mehrmals revidiert werden müssen. Art. 2 Abs. 2 EGZV statuierte das gleichzeitige Inkrafttreten der Schweizer Erlasse in Liechtenstein und erweckte damit – so StGH 1993/4 Erw. 5²¹⁴ – «den Anschein einer dynamischen Rechtsübernahme von Änderungen des Zollvertragsrechtes». Der StGH hielt eine solche für unvereinbar mit der Verfassung,²¹⁵ und sie wäre mit Blick auf Liechtensteins Souveränität tatsächlich problematisch.

[92] Notlagen vom Ausmass der Coronakrise, die ein fast tägliches Anpassen von Rechtsnormen erfordern, sind zum Glück äusserst selten. Gleichwohl wäre es zu begrüssen, wenn sich der liechtensteinische Gesetzgeber der Frage annehmen würde, wie in Zukunft mit Schweizer Erlassen zu verfahren ist, die ohne Zeitverlust in Liechtenstein zur Anwendung gelangen sollen.

6.2. Besonderheiten des Epidemiengesetzes

[93] Das Epidemiengesetz weist gegenüber anderen Bundesgesetzen, die gestützt auf den Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anwendbar sind, eine Besonderheit auf. Art. 7 EpG enthält einen Hinweis auf Art. 185 Abs. 3 BV, der dem Bundesrat in Zeiten einer ernsthaften Bedrohung weitreichende Kompetenzen gibt.²¹⁶ Von diesen kann er ebenso wie von den ihm in Art. 6 Abs. 2 EpG zugewiesenen Kompetenzen zulasten der Kantone Gebrauch machen, nicht aber mit Wirkung gegenüber Liechtenstein.²¹⁷ Von den liechtensteinischen Behörden ist bei den entsprechenden bundesrätlichen Verordnungen zu prüfen, welche Massnahmen in Liechtenstein zur Anwendung gelangen müssen, und welche nicht, weil sie über das hinausgehen, was der Zollanschlussvertrag verlangt.²¹⁸

[94] Da der Zollanschlussvertrag in erster Linie den Warenverkehr zum Gegenstand hat, sind die bundesrätlichen Massnahmen betreffend die wichtigen medizinischen Güter und Lebensmittel strikt zu beachten. Überdies ist Liechtenstein gemäss Epidemiengesetz zu gleich weit gehenden Anstrengungen bei der Bekämpfung der Pandemie verpflichtet wie die Schweiz. Liechtenstein muss die geeigneten Massnahmen gestützt auf Art. 40 EpG treffen und notfalls Rückgriff auf liechtensteinisches Notrecht nehmen. Dem Bundesrat ist es demgegenüber nicht erlaubt, Liechtenstein Vorgaben im Bereich der Schulen zu machen oder die Bewegungsfreiheit der liechtensteinischen Bevölkerung einzuschränken. Liechtenstein verfügt in diesen Bereichen über einen gewissen Spielraum bei der Auswahl der geeigneten Massnahmen.

[95] In der aktuellen Krise wurde mit dem Erlass der COVID-19-Verordnungen durch die liechtensteinische Regierung und dem entsprechenden Verweis in der Kundmachung vom 7. April 2020 ein Weg gefunden, um den Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag und dem Epidemiengesetz nachzukommen und gleichzeitig die Souveränität Liechtensteins zu wahren.

[96] Das eigenständige Handeln der Regierung macht es überdies möglich, die COVID-19-Verordnung anzufechten, während die abstrakte Normenkontrolle bezüglich der COVID-19-

²¹⁴ StGH 1993/4 Erw. 5 (= LES 2/1996, 41 ff. [49]).

²¹⁵ Siehe Kapitel 5.4.1.

²¹⁶ Siehe Kapitel 4.2.3.

²¹⁷ Siehe Kapitel 4.2.4.

²¹⁸ Siehe Kapitel 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 und 4.3.

Verordnung 2 in der Schweiz ausgeschlossen ist.²¹⁹ Der weitergehende Rechtsschutz in Liechtenstein ist aus rechtsstaatlicher Sicht ein erfreuliches «Nebenprodukt» des von der Regierung beschrittenen Weges. Für die abstrakte Anfechtung der ursprünglichen Version der COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 ist die Frist gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG unterdessen abgelaufen, nicht aber für die Anfechtung späterer und erst noch kommender Änderungen der Verordnung.

6.3. Bloss partieller Einbezug des Landtages

[97] Der Landtag regelte die liquiditätssichernden Kredite an die Unternehmen in seiner Sondersitzung vom 20. März 2020 mit dem Ausfallgarantiesgesetz.²²⁰ Ebenso legte die Regierung die Massnahmen für Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie im Gesellschaftsrecht dem Landtag vor. Dieser verabschiedete sie als COVID-19-VJBG am Sonderlandtag vom 8. April 2020.²²¹ Hingegen war die COVID-19-Verordnung vom 13. März 2020 weder für die eine noch für die andere Sondersitzung des Landtages traktandiert.²²²

[98] Die Regierung muss und darf ihre Verordnungen dem Landtag nicht zur Genehmigung unterbreiten. Insofern war das Verhalten der Regierung korrekt. Gleichwohl überrascht es, dass die Regierungsmitglieder die COVID-19-Verordnung weder in der Sondersitzung vom 20. März noch in der Sondersitzung vom 8. April 2020 thematisierten.²²³ In der Sitzung vom 8. April 2020 wiesen sie auf das Epidemiegesetz und seine Anwendbarkeit gestützt auf den Zollanschlussvertrag hin.²²⁴ Es unterblieben jedoch Ausführungen zur schweizerischen und zur liechtensteinischen COVID-19-Verordnung. Sie wurden nicht einmal namentlich genannt.

[99] Es fragt sich, warum das Landtagspräsidium die COVID-19-Verordnung nicht auf die Traktandenliste setzte. In der Sondersitzung vom 20. März 2020 hatten gemäss Anweisung des Landtagspräsidenten sämtliche nicht direkt mit dem Massnahmenpaket in Zusammenhang stehenden Ausführungen zu unterbleiben.²²⁵ Kein Landtagsmitglied sprach das Verbot von Ansammlungen von mehr als fünf Personen und seine Auswirkungen auf das politische und zivilgesellschaftliche Leben an. Mittels einer Kleinen Anfrage²²⁶ hätten die Abgeordneten von der Regierung sehr

²¹⁹ Siehe Kapitel 5.2.2.6.

²²⁰ Fn 3.

²²¹ Fn 5.

²²² An den Sondersitzungen des Landtages vom 20. März und 8. April 2020 wurden – wie für Sondersitzungen Usus – keine Landtags-Protokolle verabschiedet. Das hat zur Folge, dass das jüngste vom Landtag verabschiedete und auf seiner Website aufgeschaltete Protokoll dasjenige der Eröffnungssitzung vom 16. Januar 2020 ist. Es fehlen die Protokolle der Sondersitzung Brexit vom 29. Januar 2020, der ordentlichen 1. Sitzung vom 4. bis 6. März 2020 (mit Traktandum 3a zum aktuellen Status des Corona-Virus), der 1. Sondersitzung Coronakrise vom 20. März 2020 und der 2. Sondersitzung Coronakrise vom 8. April 2020. Aufgeschaltet ist hingegen zu jeder Sitzung der sogenannte Livestream: <https://www.landtag.li/videoarchiv>.

²²³ Siehe Kapitel 4.3.3.

²²⁴ Siehe zum Beispiel Ministerium für Gesellschaft [Fn 78], S. 2 und 12.

²²⁵ Landtagspräsident ALBERT FRICK ermahnte die Abgeordneten in der zweiten Minute, beim einzigen Traktandum «Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft im Zuge der Coronakrise» zu bleiben.

²²⁶ Siehe hierzu Art. 38 Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBl. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1: <https://www.gesetze.li/konso/2013.009>.

wohl Auskunft über die Umsetzung der Massnahmen verlangen können sowie nach ihren weiteren Plänen fragen dürfen.²²⁷

[100] Werden die Vorgaben des Bundesrates in der COVID-19-Verordnung 2 in den nächsten Wochen und Monaten gelockert, haben die liechtensteinischen Behörden zu prüfen, inwieweit auch sie zu Änderungen verpflichtet sind. Liechtenstein verfügt dabei dort über Spielräume, wo bereits beim Erlass seiner COVID-19-Verordnung welche bestanden.²²⁸ Keinen Spielraum hat Liechtenstein betreffend diejenigen Massnahmen, welche unmittelbar den gemeinsamen Wirtschaftsraum Liechtenstein – Schweiz betreffen, also insbesondere bezüglich Einschränkungen des Grenzübertretts, Verbot des Einkaufstourismus, Ausfuhrkontrolle für Schutzausrüstungen und Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern. Dass die Regierung im Sonderlandtag vom 8. April 2020 erklärte, sie wolle sich bei der Aufhebung der Massnahmen an der Schweiz orientieren,²²⁹ ist deshalb nicht zu beanstanden. Diese Ankündigung war überdies sinnvoll: Das Parlament und die Öffentlichkeit wollen über die Strategie der Regierung informiert sein.

[101] Zu Beginn der Krise mussten die Kompetenzen in der Hand der Regierung gebündelt werden. Nur so war garantiert, dass rasch gehandelt wird und die Massnahmen regelmässig an die veränderten Verhältnisse angepasst werden können. Beim Ausstieg aus dem Krisenmodus geht es nun aber darum, so rasch als möglich wieder zum ordentlichen Gesetzgebungsprozess zurückzufinden und möglichst viele Personen und Institutionen in die Entscheidungen einzubeziehen.²³⁰

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

Für die kritische Lektüre des Textes dankt die Autorin Dr. Georges Baur, Forschungsbeauftragter Recht, und Dr. Christian Frommelt, Direktor und Forschungsbeauftragter Politik, beide am Liechtenstein-Institut.

Stand der Rechtsetzung: 18. April 2020.

²²⁷ Wie ROGER BECK, *Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags*, Diss. Universität Zürich, LPS 53, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2013, S. 310, ausführt, dient das parlamentarische Mittel der Kleinen Anfrage sehr wohl der Kontrolle.

²²⁸ Siehe Kapitel 4.2 und 4.3.

²²⁹ Ministerium für Gesellschaft [Fn 78], S. 1, 6 und 12.

²³⁰ Leopoldina (Fn 80), S. 9: «Das zivilgesellschaftliche Leben muss schrittweise wieder ermöglicht werden.»