



**Entscheid des Kantonsgesetzes Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 3. Januar 2022 (810 21 333)

Gesundheit

**Maskenpflicht und wöchentliche Testpflicht an Primarschulen / Rügeprinzip und Begrün-
dungspflicht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A.A.**_____ und **B.A.**_____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-
Epidemie 2 (Änderung vom 14. Dezember 2021)

A. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erliess am 18. November 2021 die Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie 2 (Covid-19 Vo BL 2). Die Verordnung stützt sich gemäss ihrem Ingress auf Art. 40 und Art. 75 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012, Art. 2, Art. 3 und Art. 23 der Verordnung über Massnahmen in der

besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) vom 23. Juni 2021 sowie Art. 102 Abs. 2 der Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV) vom 29. April 2015. Die Verordnung regelt gemäss deren § 1 Abs. 1 ergänzend zum Bundesrecht die Massnahmen gegenüber der Bevölkerung zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus (Sars-CoV-2) zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen (§ 1 Abs. 2 Covid-19 Vo BL 2).

B. Die Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie 2 wurde in der Folge mehrfach geändert. Am 25. November 2021 wurde eine Maskenpflicht an Schulen angeordnet, wovon Schülerinnen und Schüler der Primarstufe bis und mit 4. Primarschulklasse grundsätzlich ausgenommen waren und für sie lediglich eine Maskenempfehlung galt. Am 14. Dezember 2021 beschloss der Regierungsrat eine Teilrevision der Verordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft trat (GS 2021.113). Neben anderem wurde darin die Ausnahme von der Maskenpflicht neu auf Schülerinnen und Schüler des Kindergartens begrenzt (§ 3a Abs. 2 Covid-19 Vo BL 2), eine wöchentliche Testpflicht an Schulen eingeführt (§ 4a Covid-19 Vo BL 2) und die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts nach den Weihnachtsferien 2021/22 vom Vorliegen der Resultate einer in der 1. Woche nach den Ferien durchzuführenden breiten Testung abhängig gemacht (§ 4b Covid-19 Vo BL 2).

C. Die Schulleitung der Primarschule B.____ leitete in der Folge einen Elternbrief der Vorsteherin der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion vom 15. Dezember 2021 an die Erziehungsberechtigten weiter, worin letztere über die neu getroffenen Schutzmassnahmen informiert wurden.

D. Mit als "Beschwerde und Anzeige" bezeichneter Eingabe vom 22. Dezember 2021 erheben A.A.____ und B.A.____ Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den nachfolgenden Anträgen:

- "1. Es seien alle Verfügungen und Verordnungen der Schutzmassnahmen der Schule B.____ per sofort aufzuheben (insbesondere die vom 15.12.2021)
2. Es seien alle Verantwortlichen und Beteiligten, wir meinen wirklich alle, sofort ihres Amtes abzusetzen und zu suspendieren
3. Die Verantwortlichen seien wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Artikel 8 und 15 des Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) mit lebenslanger Zuchthausstrafe zu verurteilen
4. Alle Beteiligten dieser Menschenrechtsverletzungen seien ebenfalls wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Artikel 8 und 15 des Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) mit hohen Zuchthausstrafen zu verurteilen
5. Uns seien für unsere Umtriebe, Schadenersatz und Genugtuung der Betrag von CHF 25'000.00 zu zusprechen"

In der Begründung führen die Beschwerdeführer zusammengefasst aus, die Test- und Maskenpflicht für Schüler ab der 1. Primarklasse verstosse gegen zwingendes Völkerrecht und gegen das Völkerstrafrecht. Der Regierungsrat, die Schulleitung und die Lehrerschaft würden die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule in strafbarer Weise der Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung aussetzen. Die Maskenpflicht für Kinder stelle einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 lit. b und c in Verbindung mit Art. 40 Abs. 3 des Epidemiengesetzes sowie gegen Art. 36 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 dar.

E. Das Kantonsgericht hat auf Instruktionsmassnahmen verzichtet.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, kann nur im Rahmen der vom Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 - oder gegebenenfalls von der übrigen kantonalen Gesetzgebung oder Verfassung - vorgesehenen Verfahren tätig werden. Das Kantonsgericht ist keine allgemeine Aufsichtsinstanz über Behörden oder Disziplinarbehörde für Hoheitsträger. Das Gericht nimmt auch keine Strafanzeigen entgegen. Auf die Ziffern 2 bis 4 der Rechtsbegehren kann somit von vornherein nicht eingetreten werden.

1.2 Die Beschwerdeführer verlangen, es seien alle Verfügungen der Schule B.____ per sofort aufzuheben. Sie legen allerdings nicht dar, um welche Verfügungen es sich dabei genau handelt. Wird eine Verfügung oder ein Entscheid angefochten, so ist eine Kopie davon beizulegen (§ 5 Abs. 1 VPO). Dies haben die Beschwerdeführer vorliegend unterlassen. Nachdem die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht nach § 43 Abs. 1 VPO nur zulässig ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen, könnte auf die Eingabe vom 22. Dezember 2021 - verstanden als verwaltungsgerichtliche Beschwerde (§§ 43 ff. VPO) - aber ohnehin nicht eingetreten werden.

1.3 Mangels Begründung bleibt auch unklar, ob Ziffer 5 der Rechtsbegehren als Staatshaftungsklage nach § 50 Abs. 1 lit. c VPO verstanden werden könnte. Dagegen spricht, dass die Eingabe als Beschwerde und nicht als Klage bezeichnet wird. Da hierzu in der Eingabe jegliche Ausführungen fehlen, könnte auf eine allfällige Klage jedenfalls nicht eingetreten werden. Nachfolgend wird davon ausgegangen, dass es sich um einen Kostenantrag handelt.

1.4 Die Eingabe der Beschwerdeführer vom 22. Dezember 2021 kann grundsätzlich nur als Erlassbeschwerde entgegengenommen werden. Verordnungen des Regierungsrates können gemäss § 27 Abs. 1 Ziff. 2 VPO mit der Erlassbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses im massgebenden Publikationsorgan schriftlich beim Verfassungsgericht einzureichen (§ 29 Abs. 1 VPO). Die Anfechtung der Änderung der Covid-19 Vo BL 2 vom 14. Dezember 2021 erfolgt innert dieser Frist. Soweit in der Beschwerde die Aufhebung der Verordnung als solcher und früherer ihrer

Teilrevisionen beantragt wird, wurde die Beschwerdefrist allerdings verpasst und kann auf die Beschwerde zufolge Verspätung nicht eingetreten werden.

2.1 Gestützt auf § 30 Abs. 2 VPO kann das Verfassungsgericht den angefochtenen Erlass nur auf seine Verfassungsmässigkeit hin prüfen. Von diesem Begriff umfasst ist neben der Kantonsverfassung auch das gesamte Bundes- und Völkerrecht (vgl. BLKGE 2007 Nr. 45 E. 2). Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist das Gericht demgegenüber nicht befugt, den angefochtenen Erlass auf seine Übereinstimmung mit kantonalen Normen unterhalb der Verfassungsstufe zu prüfen. Es kann einen Erlass nur aufheben, wenn und soweit er Bestimmungen enthält, die inhaltlich gegen verfassungsmässige Rechte verstossen und ordnungsgemäss mit entsprechenden Rügen angefochten worden sind (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 24. April 2013 [810 12 208] E. 1.3; BLKGE 2009 Nr. 47 E. 2).

2.2 Zur Beschwerde ist jede Person befugt, auf die der angefochtene Erlass künftig einmal angewendet werden könnte (§ 28 Abs. 1 lit. a VPO). Die Beschwerdeführer machen in der Beschwerdeeingabe nicht geltend, dass die angefochtenen Schutzmassnahmen einmal auf sie selber angewendet werden könnten oder dass sie schulpflichtige Kinder haben. Allem Anschein nach sind sie aber Eltern eines oder mehrerer Kinder, welche die Primarschule besuchen. Würde zu ihren Gunsten davon ausgegangen, dass sie im Namen eines betroffenen Kindes Beschwerde zu führen beabsichtigen, würde ihnen dies aber nicht weiterhelfen, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

2.3 Die Beschwerde gegen Erlasse ist zu begründen (§ 5 Abs. 2 VPO). Zumal im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ein strenges Rügeprinzip gilt, muss bezüglich aller beanstandeten Gesichtspunkte eine Begründung vorliegen (KGE VV vom 2. November 2021 [810 21 21] E. 5.3.2). Wird ein Erlass angefochten, muss in der Begründung im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern die beanstandeten Normen dem massgebenden Recht widersprechen (vgl. RALPH DAVID DOLESCHAL, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich 2019, S. 737). Die Begründung muss nicht ausdrücklich die angeblich verletzten Rechtsnormen oder Prinzipien bezeichnen und auch nicht zutreffend, aber doch sachbezogen sein und erkennen lassen, dass und weshalb nach Auffassung des Anfechtenden Recht verletzt ist (vgl. BGE 142 I 99 E. 1.7.2; BGE 140 III 86 E. 2). Umgekehrt genügt es für die Erfüllung der Begründungspflicht offensichtlich nicht, nur die angeblich verletzten Rechtsnormen zu bezeichnen und vor Kantonsgericht kommentarlos ein Sammelsurium von angeblich verletzten Bestimmungen aufzuzählen. Indem die Beschwerdeführer zur Begründung einzig die als verletzt erachteten bundesrechtlichen Bestimmungen aufzählen, kommen sie ihrer Begründungspflicht nicht nach. Auf die Erlassbeschwerde gegen die Verordnungsänderung vom 14. Dezember 2021 kann deswegen nicht eingetreten werden.

3. Könnte gestützt auf die Angaben in der Beschwerde auf die Erlassbeschwerde eingetreten werden, müsste sie als unbegründet abgewiesen werden. Beim in der Beschwerde genannten Art. 4 EpG handelt es sich um eine Norm mit programmatischem Charakter, welche den Bundesrat damit beauftragt, unter Einbezug der Kantone die Ziele und Strategien der Erken-

nung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten festzulegen (Abs. 1), wobei er insbesondere internationale Empfehlungen und Richtlinien (Abs. 2 lit. b) und den aktuellen Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen hat (Abs. 2 lit. c). Dieser Bestimmung kommt im vorliegenden Zusammenhang keinerlei Bedeutung zu, weshalb das Vorbringen der Beschwerdeführer ins Leere stösst (vgl. KGE VV vom 2. November 2021 [810 21 21] E. 5.1). Wie das Bundesgericht weiter in mehreren Leitentscheiden festgehalten hat, darf vom kantonalen Verordnungsgeber eine Maskenpflicht statuiert werden und beruht diese mit Art. 40 EpG auf einer hinreichenden formellgesetzlichen Grundlage. Dies gilt auch für eine Ausdehnung der Maskenpflicht an Primarschulen. Wenn Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG die Möglichkeit vorsieht, Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen zu schliessen, dann ist es immer möglich, eine weniger einschränkende Massnahme wie das Tragen einer Maske oder eine Pflicht zur Teilnahme am PCR-Spucktest anzuordnen (vgl. Urteil des BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 3.7; Urteil des BGer 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.1.3; Urteil des BGer 2C_8/2021 vom 25. Juni 2021 E. 3.8.1; jeweils zur Publikation vorgesehen). Der durch die Massnahmen bewirkte Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) sowie den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 BV) beruht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage und erfolgt im öffentlichen Interesse am Schutz der Gesundheit und an der Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts an Schulen. Die Maskenpflicht wurde von der Rechtsprechung weiter als gerechtfertigt und verhältnismässig eingestuft, weshalb eine nach Art. 36 BV zulässige Einschränkung der Grundrechte vorliegt (vgl. Urteil des BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 [zur Publ. vorgesehen] E. 7; KGE VV vom 2. November 2021 [810 21 21] E. 6 f.). Die in den zitierten Entscheiden gerichtlich bereits beurteilten Rügen der Beschwerdeführer würden daher nicht verfangen.

4. Nach dem Gesagten kann die Eingabe der Beschwerdeführer vom 22. Dezember 2021 nur als Erlassbeschwerde entgegengenommen werden, wobei diese im Falle der Verordnungsänderung vom 14. Dezember 2021 nicht rechtsgenügend begründet und bezüglich der früheren Erlasse verspätet ist. Auf die Beschwerde ist demnach im einzelrichterlichen Verfahren nicht einzutreten (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

5. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.-- den Beschwerdeführern in solidarischer Haftung aufzuerlegen. Ein Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung besteht nicht (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.-- werden den Beschwerdeführern in solidarischer Haftung auferlegt
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.
 4. Eine Kopie der Eingabe (inkl. Beilagen) der Beschwerdeführer vom 22. Dezember 2021 wird dem Beschwerdegegner zur Kenntnisnahme zugestellt.

Präsidentin

Gerichtsschreiber